JUSTITSMINISTERIET

Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer

Betænkning afgivet af Udvalget om Undersøgelseskommissioner

Betænkning nr. 1571

Oktober 2018

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2010

1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
1514 Betænkning om farlige hunde
1515 Betænkning om det videnskabsetiske komitesystem i Danmark
1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
1518 Betænkning om ægtefælleskifter
1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
1520 Betænkning om huseftersynsordningen
1521 Betænkning om insiderhandel
1522 Reform af den civile retspleje VI
1523 Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

2011

1524 Betænkning om revision af hundeloven
1525 Betænkning om konkurskarantæne
1526 Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
1527 Provstestillingen og provstiets funktion
1528 Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse

2012

1529 Betænkning om PET og FE
1530 Reform af den civile retspleje VII
1531 Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole
1532 Betænkning om indsamlinger
1533 Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål
1534 Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser
1535 Gennemførelse af direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner
1536 Aftaler om transport af gods helt eller delvist til søs (Rotterdam-reglerne)

2013

1537 Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn
1538 Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder
1539 Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden
1540 Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder
1541 Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler
1542 Betænkning fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler
1543 Reform af den civile retspleje VIII: Syn og skøn

2014

1544 Folkekirkens styre
1545 Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.
1546 Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet
1547 Betænkning om sagsomkostninger i straffesager
1548 Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi
1549 Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager

2015

1550 Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier
1551 Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet
1552 Ægtefællers økonomiske forhold
1553 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger
1554 Betænkning om videoafhøring af børn og unge i straffesager
1555 Ansattes retsstilling under insolvensbehandling
1556 Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i
1557 Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen: Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen

2016

1558 Sagkyndig bevisførelse mv.: Reform af den civile retspleje IX
1559 Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet
1560 Betænkning om inddragelse af uhensigtsmæssig adfærd i fængsler og arresthuse ved varetægtsfængsling og strafudmåling.
1561 Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område.

2017

1562 Betænkning om indsatsen over for rockerborge mv.
1563 Straffelovrådets betænkning om freds- og ærekrænkelser
1564 En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken
1565 Databeskyttelsesforordningen
1566 Udvalget om Undersøgelseskommissioners deludtalelse
1567 Menighedsrådsvalg i fremtiden
1568 Ny ferielov og overgang til samtidighedsferie

2018

1569 Ekspropriation efter planloven
1570 Almindelige betingelser i bygge- og anlægsvirksomhed
1571 Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer: Betænkning afgivet af Udvalget om Undersøgelseskommissioner

Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer

Betænkning afgivet af Udvalget om Undersøgelseskommissioner

Betænkning nr. 1571

København 2018

Betænkning om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer
Betænkning nr. 1571

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.justitsministeriet.dk)
eller hos
Rosendahls Distribution
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg
Telefon: 43 22 73 00
distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISBN: 978-87-93469-23-5
ISBN: 978-87-93469-24-2 (e-udgave)
Tryk: Rosendahls A/S
Pris: Kr. 250 pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Indledning 9
1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium 9
2. Udvalgets sammensætning 11
3. Udvalgets arbejde 12
Kapitel 2 Sammenfatning 14
1. Betænkningens opbygning og indhold 14
2. Udvalgets overvejelser om undersøgelseskommissionsordningen (kapitel 5) 15
3. Udvalgets overvejelser om parlamentariske undersøgelser (kapitel 6) 20
4. Udvalgets overvejelser om andre undersøgelsesformer (kapitel 7) 29
Supplerende udtalelse 32
Kapitel 3 Undersøgelseskommissionerne – reglerne og deres baggrund 34
1. Baggrunden for lov om undersøgelseskommissioner 34
1.1 Undersøgelsesformerne før lov om undersøgelseskommissioner 34
1.1.1 Dommerundersøgelser 35
1.1.2 Kommissionsdomstole 35
1.1.3 Undersøgelsesretter 36
1.2 Kritikken af de tidligere undersøgelsesformer 40
1.3 Undersøgelseskommissionerne om Færøbanksagen og Nørrebrosagen 41
1.4 PET-kommissionen 43
2. Lov om undersøgelseskommissioner 44
2.1 Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers lovudkast og lovens tilblivelse 44
2.2 Nærmere om gældende ret efter lov om undersøgelseskommissioner 46
2.2.1 Nedsættelse af en undersøgelseskommission, undersøgelseskommissionens sammensætning og opgaver samt tilrettelæggelsen af undersøgelsen 47
2.2.2 Vidnepligt og anden oplysningspligt 51
2.2.3 De berørte personers retsstilling og bestemmelser om tavshedspligt 53
2.2.4 Undersøgelseskommissionens beslutninger og domstolsprøvelse heraf 58
2.2.5 Offentlighed og afgivelse af beretning m.v. 59
2.2.6 Ikrafttræden m.v. 60
3. Andre undersøgelsesorganer og -former 61
3.1 Parlamentariske kommissioner, spørgsmål, forespørgsler og folketingsudvalg 62
3.1.1 Parlamentariske kommissioner 62
3.1.2 Forespørgsler 65
3.1.3 Folketingsudvalg 66

3.1.4 Undersøgelser ved Det Udenrigspolitiske Nævn og udvalg under Nævnet 71
3.1.5 Folketingets Udvalg for Forretningsordenen 72
3.2 Andre undersøgelsesorganer mv. 76
3.2.1 Folketingets Ombudsmand 77
3.2.2 Statsrevisorerne og Rigsrevisionen 79
3.2.3 Lovbestemt undersøgelse 84
3.2.4 Særlige administrative undersøgelsesorganer 84
3.2.5 Advokatundersøgelser mv. og deres forhold til undersøgelseskommissions-ordningen 85
Kapitel 4 Undersøgelseskommissionernes virksomhed og de praktiske erfaringer 88
1. De hidtidige undersøgelseskommissioners virksomhed 88
1.1 De enkelte undersøgelser 88
1.1.1 PET-kommissionen 89
1.1.2 Farum-kommissionen 92
1.1.3 Dan Lynge-kommissionen 98
1.1.4 Skattefradragskommissionen 101
1.1.5 Blekingegade-kommissionen 104
1.1.6 Statsløsekommissionen 108
1.1.7 Skattesagskommissionen 112
1.1.8 Irak- og Afghanistankommissionen 116
2. De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne 119
2.1 Undersøgelsernes forløb, tidsforbrug og omkostninger 120
2.1.1 Hvad er tiden gået med? 120
2.1.2 Hvad bruges pengene på? 124
2.2 De involveredes erfaringer med undersøgelseskommissionerne 136
2.2.1 Temaer for interviewene 136
2.2.2 Det sammenfattende billede fra interviewene 139
2.3 De enkelte interview 147
Kapitel 5 Vurdering af behovet for og forslag til ændring af regler og praksis for undersøgelser ved undersøgelseskommissioner 216
1. Nogle generelle bemærkninger om reformbehov og mulighederne for reformforslag 217
2. Det tidsmæssige forløb 220
2.1 Den praktiske nedsættelse og etablering – lokaler og materialeindsamling 220
2.2 Udpegningen af kommissionens medlemmer 222
2.3 Beretningernes udformning og længde 223
3. Undersøgelsernes kommissorier 224
3.1 Behovet for, at Folketing og regering målretter undersøgelserne 224

3.2 Særligt om forholdet til almindelig politimæssig efterforskning ... 225
3.2.1 Særligt om strafferetlig forældelse ... 229
3.3 Særligt om undersøgelser ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed ... 231
4. Kommissionernes medlemmer mv. ... 233
4.1 Undersøgelseskommissionernes bemanding ... 233
4.2 Sekretariatets bemanding ... 235
4.3 Ledelsen af undersøgelsens praktiske tilrettelæggelse ... 236
5. Kredsen af undersøgte, vidneforklaringer, bisiddere mv. ... 236
5.1 Samme bisidder for flere vidner ... 236
5.2 Det frie valg af bisidder ... 237
5.3 Indsnævring af den "ansvarsudsatte" personkreds ... 239
5.4 Kompetencen til at fastsætte salær til bisiddere ... 241
6. Kommissionens vurderinger af faktum, retsregler og ministeransvar ... 241
6.1 Forsigtighedskravet ... 242
6.2 Ministeransvar ... 243
7. Forundersøgelser ... 246
7.1 Undersøgelser – og forundersøgelser – ved ordinære, faste undersøgelsesorganer ... 246
7.2 Undersøgelser – og forundersøgelser – ved særlige undersøgelsesorganer ... 248
7.3 Forundersøgelser ved en undersøgelseskommission ... 249
8. Undersøgelseskommissioners mere fremadrettede funktion ... 250
9. Kommissionsundersøgelser som grundlag for efterfølgende tjenestemandssager ... 251
Kapitel 6 Parlamentariske undersøgelser ... 253
1. Folketingets eksisterende kontrolredskaber ... 254
2. Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers overvejelser ... 255
2.1 Parlamentariske organers undersøgelse af ministres forhold ... 256
2.2 Parlamentariske organers vurdering af embedsmænds forhold ... 258
2.3 Udvalgets overvejelser og anbefalinger i øvrigt ... 259
2.4 Folketingets stillingtagen til Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers overvejelser ... 260
3. De seneste års debat om parlamentariske undersøgelser ... 261
4. Parlamentarisk kontrol i Norge med særligt henblik på åbne kontrolhøringer ... 263
4.1 Generelt om Stortingets kontrol med regeringen ... 264
4.1.1 Kort om den forfatningsretlige ramme ... 264
4.1.2 Stortingets plenum ... 266
4.1.3 Stortingets komitéer ... 270
4.1.4 Stortingets eksterne kontrolorganer ... 272
4.2 Stortingets kontrol- og konstitutionskomité ... 274
4.2.1 Almindeligt om komitéen kontrolvirksomhed ... 274

4.2.2 Hovedtræk af kontrol- og konstitutionskomitéens virksomhed i praksis 275
4.2.3 Komitéens kontrol i enkeltsager 276
4.2.4 Komitéens sagsoplysning 278
4.2.5 Særligt om komitéens kontrolhøringer 279
4.3 Sammenfatning og sammenligning 282
5. Parlamentariske undersøgelser i andre lande 284
5.1 De centrale elementer i ordningerne 284
5.1.1 Det undersøgende organ 284
5.1.2 Initiativret og nedsættelse 285
5.1.3 De undersøgte sagers karakter 286
5.1.4 Offentlighed 288
5.1.5 Vidne- og sandhedspligt 288
5.1.6 Oplysningspligt og sagsoplysning i øvrigt 291
5.1.7 Retssikkerhedsgarantier for de involverede 292
5.1.8 Afrapportering og opfølgning 293
5.2 Sammenfatning 295
6. Udvalgets overvejelser om parlamentariske undersøgelser i en dansk sammenhæng 299
6.1 Det undersøgende parlamentariske organ 304
6.2 Initiativret og nedsættelse af det undersøgende organ 307
6.2.1 Kompetencen til at beslutte, at en undersøgelse skal iværksættes 307
6.2.2 Kompetencen til at foretage den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. 309
6.3 De undersøgte sagers karakter 310
6.4 Regler mv. for gennemførelsen af en videregående parlamentarisk undersøgelse 313
6.4.1 Indledende afgrænsning af undersøgelsen 313
6.4.2 Sagsoplysning mv. 314
6.5 Vidne- og sandhedspligt 322
6.6 Retssikkerhedsgarantier for de involverede 324
6.6.1 Den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen 326
6.7 Offentlighed 328
6.8 Afrapportering og opfølgning 329
6.9 Skematisk oversigt over mulige elementer i ordninger med en videregående parlamentarisk undersøgelsesform 330
6.10 Nogle mulige modeller for, hvordan en dansk ordning for videregående parlamentariske undersøgelser kan indrettes 332
Kapitel 7 Andre undersøgelsesformer 340
1. Typer af andre undersøgelsesformer 340
2. Undersøgelser ved ordinære, faste undersøgelsesorganer 340

3. Undersøgelser ved særlige undersøgelsesorganer ... 342
4. Undersøgelser ved advokater eller andre jurister eller andre særligt sagkyndige ... 343
4.1 Regler og praksis for advokatundersøgelser mv. ... 343
4.2 Nogle hidtidige vurderinger af den mulige brug af advokatundersøgelser mv. ... 347
4.2.1 Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers betænkning ... 347
4.2.2 Senere vurderinger ... 347
4.3 Udvalgets vurdering af brugen af advokatundersøgelser mv. ... 349
4.4 Udvalgets overvejelser om de fremtidige rammer for gennemførelse af advokatundersøgelser mv. ... 352
Bilag 1 Lovudkast med bemærkninger ... 357
Bilag 2 Undersøgelser i Norge ... 361
Bilag 3 Undersøgelser i Sverige ... 369
Bilag 4 Undersøgelser i England ... 381
Bilag 5 Undersøgelser i USA ... 391
Bilag 6 Parlamentariske undersøgelser i Tyskland ... 403

Kapitel 1
Indledning

1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Baggrunden for udvalgets nedsættelse og udvalgets opgaver er beskrevet i det endelige kommissorium af 27. september 2016:

"**1.** Det er vigtigt for regeringen, at forhold i den offentlige forvaltning kan undersøges på en måde, som understøtter den demokratiske kontrol med og tilliden til forvaltningen. Regeringen ønsker derfor, at undersøgelser af den offentlige forvaltning skal gennemføres så hurtigt og effektivt som muligt under iagttagelse af de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier.

Regeringen nedsætter derfor et udvalg med henblik på *at* foretage en erfaringsopsamling fra de 8 undersøgelseskommissioner, der indtil videre har afsluttet deres arbejde, og *at* overveje, om der er behov for ændringer af denne undersøgelsesform.

2. Med indførelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 – der blev fremsat og vedtaget af alle partier i Folketinget – var det forudsat, at der bør nedsættes en undersøgelseskommission, hvis der til brug for undersøgelsen og klarlæggelsen af et faktisk begivenhedsforløb med henblik på vurdering af ministres eller embedsmænds ansvar er behov for f.eks. at indhente redegørelser eller foretage afhøringer.

Det skyldes navnlig hensynet til de involverede ministres og embedsmænds retsstilling, og undersøgelseskommissionsloven indeholder på den baggrund en række processuelle garantier for de involverede personer.

Af samme grund var det med indførelsen af undersøgelseskommissionsloven forudsat, at advokatundersøgelser vedrørende spørgsmål om embedsmænds eventuelle retlige ansvar alene bør basere sig på et allerede foreliggende skriftligt materiale i en sag. Der kan henvises til betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, der lå til grund for lov om undersøgelseskommissioner, side 215-217.

3. Der har siden vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner været nedsat 8 kommissioner efter loven: Farum-kommissionen, Dan Lynge-kommissionen, Skattefradragskommissionen, Blekingegadekommissionen, Statsløsekommissionen, Skattesagskommissionen, Irak- og Afghanistan-kommissionen og Tibetkommissionen. De 7 førstnævnte undersøgelseskommissioner har afsluttet deres arbejde, idet det bemærkes, at Justitsministeriet den 2. juli 2015 bestemte, at Irak- og Afghanistankommissionen skulle ophøre med sin virksomhed. Hertil kommer PET-kommissionen, som blev nedsat efter lov nr. 359 af 2. juni 1999, og afgav sin beretning i 2009.

Der er efter regeringens opfattelse behov for en erfaringsopsamling fra undersøgelseskommissionernes arbejde.

4. Der har i flere tilfælde været rejst kritik i offentligheden af undersøgelsernes resultater sammenholdt med omkostningerne til dem og den medgåede tid. Endvidere har der været rejst kritik af forhold omkring nedsættelsen af undersøgelseskommissioner, herunder spørgsmål om deres sammensætning og om, hvorvidt kommissorierne har været formuleret tilstrækkeligt præcist. Hertil kommer, at en undersøgelseskommission, der strækker sig over længere tid, kan udgøre en belastning for de ministre og embedsmænd, som undersøgelsen angår.

Kritikken giver anledning til at overveje, om det vil være muligt at justere og effektivisere denne undersøgelsesform.

5. Udvalget skal på ovenstående baggrund *for det første* foretage en erfaringsopsamling fra de undersøgelseskommissioner, der er gennemført efter lov om undersøgelseskommissioner. Denne erfaringsopsamling vil f.eks. kunne baseres på interviews med undersøgelseskommissionsmedlemmer og eventuelt andre relevante interessenter, herunder nuværende eller tidligere medlemmer af Folketinget og advokater, der har fungeret som bisiddere.

Udvalget skal *for det andet* i lyset heraf vurdere, om der er behov for ændringer af denne undersøgelsesform, idet udvalget i særlig grad skal lægge vægt på hensynet til, at en undersøgelseskommission bør arbejde så hurtigt og effektivt som muligt under iagttagelse af de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier for de involverede politikere og embedsmænd. Udvalget skal herunder overveje, hvordan det sikres, at en undersøgelseskommissions arbejde så vidt muligt målrettes undersøgelsen og klarlæggelsen af de omstændigheder, som er de centrale for det faktiske begivenhedsforløb, som er baggrunden for undersøgelseskommissionens nedsættelse.

Udvalget skal udarbejde forslag til eventuelle lovændringer i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger.

Udvalget kan i relevant omfang inddrage udenlandske erfaringer.

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

Udvalget skal så vidt muligt afslutte sit arbejde i løbet af foråret 2018. Udvalget anmodes om i første række at prioritere arbejdet med erfaringsopsamlingen fra de hidtil gennemførte undersøgelseskommissioner, således at der først afgives deludtalelse herom."

Ved tillægskommissorium af 4. juli 2017 blev udvalgets opgavebeskrivelse udvidet som følger:

"[…]
2. […] Udvalget har den 29. maj 2017 afgivet sin deludtalelse om de praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne (betænkning nr. 1566/2017).

Med afgivelsen af deludtalelsen står udvalget foran den anden fase af sit arbejde, som angår overvejelserne om behovet for ændringer af undersøgelseskommissionsordningen.

Det har efter regeringens opfattelse været en naturlig anledning til at overveje, om udvalgets kommissorium giver udvalget tilstrækkelige rammer for at tilvejebringe et dækkende vidensgrundlag for debatten om undersøgelsesformer.

I den forbindelse er der navnlig lagt vægt på, at der i offentligheden jævnligt opstår debat om indførelse af nye parlamentariske undersøgelsesformer. Spørgsmålet blev senest belyst af et sagkyndigt udvalg for mere end to årtier siden i betænkning nr. 1315/1996 afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Der er efter regeringens opfattelse behov for, at debatten kan føres på et ajourført grundlag.

Regeringen finder på den baggrund, at det vil være hensigtsmæssigt at udvide udvalgets kommissorium, således at udvalget også får til opgave at overveje behovet for at supplere de nuværende undersøgelsesformer i den offentlige forvaltning med alternative former for undersøgelser, herunder parlamentariske undersøgelsesformer.

Efter regeringens opfattelse vil en sådan udvidelse af kommissoriet ligge i naturlig forlængelse af udvalgets hovedopgave med at belyse og foreslå eventuelle ændringer af den nuværende ordning med undersøgelseskommissioner.

3. Regeringen skal på den baggrund anmode Udvalget om undersøgelseskommissioner om at belyse fordele og ulemper ved alternative former for undersøgelser i den offentlige forvaltning, herunder parlamentariske undersøgelsesformer, og på den baggrund overveje behovet for at supplere de nuværende undersøgelsesformer.

Som led i belysningen af parlamentariske undersøgelsesformer anmodes udvalget om at beskrive og analysere konkrete modeller for gennemførelsen af parlamentariske høringer mv. baseret på de ordninger, der findes i andre lande, herunder ordningen i Norge. Beskrivelsen og analysen omfatter bl.a. spørgsmålet om et parlamentarisk mindretals mulighed for at kræve en høring mv.

Udvidelsen af udvalgets kommissorium må forventes at indebære, at udvalgets arbejde ikke vil kunne afsluttes inden for den tidshorisont, som fremgår af kommissoriet af 27. september 2016. Udvalget anmodes om så vidt muligt at afslutte det samlede arbejde inden udgangen af oktober 2018."

2. Udvalgets sammensætning

Ved afgivelsen af denne betænkning havde udvalget følgende sammensætning:

Formand:

Højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen

Øvrige medlemmer:

Professor, dr.jur. Karsten Revsbech, Aarhus Universitet (sagkyndigt medlem)

Professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus Universitet (sagkyndigt medlem)

Landsdommer og formand for Den Danske Dommerforening Mikael Sjöberg, indstillet af Den Danske Dommerforening
Advokat Pernille Backhausen, indstillet af Danske Advokater og Advokatrådet i fællesskab
Styrelsesdirektør og formand for DJØF Henning Thiesen, indstillet af DJØF
Kommitteret Mogens Pedersen, indstillet af Finansministeriet
Juridisk kommitteret Carsten Madsen, indstillet af Statsministeriet
Afdelingschef Jens Teilberg Søndergaard, indstillet af Justitsministeriet

Juridisk kommitteret i Statsministeriet Christian Hesthaven var medlem af udvalget indtil den 1. november 2017, hvorefter han blev afløst af juridisk kommitteret i Statsministeriet Carsten Madsen.

Som sekretær for udvalget har fungeret specialkonsulent Henrik Skovgaard-Petersen, Justitsministeriet. Lovchef Birgit Thostrup Christensen, Folketinget, har deltaget som observatør.

3. Udvalgets arbejde

Udvalget om Undersøgelseskommissioner blev nedsat ved afsendelse af udpegningsbreve til udvalgets formand og øvrige medlemmer den 4. november 2016.

Udvalget har afholdt i alt 13 møder. Første møde blev afholdt den 23. november 2016, og sidste møde blev afholdt den 20. september 2018.

Udvalget har undervejs i sit arbejde afgivet Betænkning nr. 1566/2017, Udvalget om Undersøgelseskommissioners deludtalelse (maj 2017). Deludtalelsens kapitel 2 og 3 indeholder udvalgets erfaringsopsamling fra de undersøgelseskommissioner, der på daværende tidspunkt var gennemført. Kapitlerne svarer til kapitel 3 og 4 i nærværende betænkning.

Som led i udvalgets arbejde med erfaringsopsamlingen fra de hidtidige undersøgelseskommissioner har udvalget i perioden december 2016-april 2017 gennemført interview med i alt 17 personer, der har været involveret i undersøgelseskommissionernes arbejde som kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder, samt med personer, der har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand.

Udvalget har indhentet oplysninger om retstilstanden i Norge, Sverige, England, USA og Tyskland. Oplysningerne er for Norges og Sveriges vedkommende indhentet ved høring af de pågældende landes justitsministerier og, for Sveriges vedkommende, ved høring af sekretariatet for Riksdagens Konstitutionsutskott. For de tre sidstnævnte landes vedkommende er oplysningerne indhentet gennem de danske repræsentationer i de pågældende lande.

Som forudsat i udvalgets kommissorium har formanden og et antal af udvalgets medlemmer løbende afholdt møder med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, hvor formanden har orienteret om udvalgets arbejde og drøftet udvalgets foreløbige overvejelser med Udvalget for Forretningsordenen. Sådanne møder har fundet sted i marts, november og december 2017 og i maj 2018.

Formanden har i marts 2017 og maj 2018 afholdt møde med Folketingets formand.

Formanden og fire medlemmer af udvalget har deltaget i Folketingets Præsidiums lukkede konference i januar 2017 under temaet "Parlamentariske undersøgelser".

København, oktober 2018

Jens Peter Christensen (formand)
Karsten Revsbech
Jørgen Grønnegård Christensen
Mikael Sjöberg
Pernille Backhausen
Henning Thiesen
Mogens Pedersen
Carsten Madsen
Jens Teilberg Søndergaard

Birgit Thostrup Christensen (observatør)
Henrik Skovgaard-Petersen (sekretær)

Kapitel 2
Sammenfatning

1. Betænkningens opbygning og indhold

Udvalgets oprindelige kommissorium af 27. september 2016 om undersøgelseskommissionsordningen er behandlet i kapitlerne 3-5.

Kapitel 3 og 4 om reglerne for undersøgelseskommissioner og disse reglers baggrund samt om kommissionernes virksomhed og de praktiske erfaringer hermed svarer til kapitel 2 og 3 i udvalgets deludtalelse fra maj 2017 (betænkning nr. 1566/2017), idet dog udvalgets foreløbige overvejelser fra deludtalelsens kapitel 3, afsnit 3, er udgået af nærværende betænkning. For en opsummerende redegørelse for de praktiske erfaringer henvises der til kapitel 4, afsnit 2, hvor undersøgelsernes forløb, tidsforbrug og omkostninger er sammenfattet, og hvor der er redegjort for det sammenfattende billede fra de gennemførte interview med personer, der har været involveret i undersøgelseskommissionernes arbejde som kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder samt med personer, der har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand.

Udvalgets deludtalelse blev afgivet i maj 2017 og omfatter ikke Tibetkommissionen, da denne på daværende tidspunkt fortsat var i gang med sit arbejde og først afgav beretning i december 2017. Deludtalelsen omfatter heller ikke Undersøgelseskommissionen om SKAT, idet denne kommission først blev nedsat den 13. september 2017. Efter gennedsættelsen af Tibetkommissionen den 4. juli 2018 er begge kommissioner fortsat i gang med deres arbejde.

Udvalget har imidlertid inddraget relevante erfaringer vedrørende de to kommissioner i nærværende betænknings kapitel 5 og 7, ligesom visse af udvalgets overvejelser om materialeindsamling mv. i kapitel 5 er affødt af den offentlige debat om materialeudlevering mv. til den oprindeligt nedsatte Tibetkommission.

Kapitel 5 indeholder udvalgets vurdering af behovet for ændringer af regler og praksis om undersøgelseskommissioner og udvalgets forslag til sådanne ændringer. Kapitlet er nærmere omtalt i afsnit 2 nedenfor.

Kapitel 6 og 7 behandler henholdsvis parlamentariske undersøgelser og andre alternative undersøgelsesformer og dækker således udvalgets tillægskommissorium af 4. juli 2017. Kapitlerne er nærmere omtalt i afsnit 3 og 4 nedenfor.

Enkelte af udvalgets forslag i kapitel 5 om undersøgelseskommissionsordningen vil kræve ændringer af lov om undersøgelseskommissioner. Som *bilag 1* til betænkningen er optrykt et udkast til et lovforslag, som vil kunne danne grundlag for en gennemførelse heraf.

Bilag 2-6 indeholder særskilte beskrivelser af undersøgelsesformerne i hvert af de lande, der er behandlet i betænkningens kapitel 6, afsnit 5, om parlamentariske undersøgelser i andre lande. Bilagene beskriver såvel undersøgelsesorganer uden for parlamentet som undersøgelser i parlamentsregi, svarende til strukturen i betænkning nr. 1315/1996, side 255-318, afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Eftersom der knytter sig særlig interesse til parlamentariske høringer i Norge, er der viet et særligt afsnit hertil i kapitel 6, afsnit 4.

2. Udvalgets overvejelser om undersøgelseskommissionsordningen (kapitel 5)

Kapitel 5 indeholder udvalgets vurdering af behovet for og forslag til ændring af regler og praksis for undersøgelser ved undersøgelseskommissioner. Udvalgets overvejelser herom er i vidt omfang baseret på erfaringsopsamlingen i kapitel 4 og bygger videre på udvalgets foreløbige overvejelser, som er gengivet i udvalgets deludtalelse fra maj 2017, betænkning nr. 1566/2017, side 201-207.

Overvejelserne i kapitel 5 danner bl.a. baggrund for det lovudkast, der er optaget som bilag 1 til betænkningen. De fleste af udvalgets overvejelser og anbefalinger egner sig imidlertid ikke til at blive udmøntet i en ændret eller mere præcis lovregulering, men vil bedst kunne bidrage til at sikre hurtigere og mere effektive kommissionsundersøgelser ved at blive nyttiggjort i fremtidig praksis, både i forbindelse med kommissionernes nedsættelse og opgavefastsættelse og i forbindelse med kommissionernes praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse af undersøgelserne.

Retningslinjen for udvalgets overvejelser om undersøgelseskommissionsordningen har været, at det i kommissoriet er anført, at der i lyset af den kritik, der har været rejst af ordningen i offentligheden, er anledning til at overveje at justere og effektivisere denne undersøgelsesform. Den nævnte kritik har bl.a. omhandlet undersøgelsernes resultater sammenholdt med omkostningerne til kommissionerne og den medgåede tid, ligesom forhold vedrørende nedsættelsen af undersøgelseskommissioner, herunder deres sammensætning og om, hvorvidt deres kommissorier har været tilstrækkeligt præcist formuleret, har været nævnt.

Kapitlet indledes med nogle generelle bemærkninger om reformbehovet og mulighederne for reformforslag. Der peges i den forbindelse bl.a. på, at den gældende ordning med undersøgelseskommissioner blev til i kølvandet på undersøgelsesrettens beretning fra januar 1993 om Tamil-sagen og indebar en omfattende formalisering og udbygning af retssikkerhedsgarantierne for de involverede. Denne udbygning af retssikkerhedsgarantierne må antages at have bidraget til den forøgelse af omkostningerne og tidsforbruget, som har fundet sted med undersøgelseskommissionsordningen. Der er med

andre ord letforståelige og gode grunde til, at undersøgelserne har taget betydelig tid, ligesom der har været en nogenlunde nær sammenhæng mellem omkostningernes størrelse og kommissionernes funktionsperiode.

Udvalget redegør herefter for sine overvejelser om *det tidsmæssige forløb*. Det pointeres indledningsvis, at langvarige undersøgelser udgør et selvstændigt problem, dels på grund af den væsentlige offentlige interesse, der typisk knytter sig til de undersøgte sager, dels fordi en langvarig undersøgelse i sig selv udgør en belastning for de personer, der er genstand for undersøgelsen.

Udvalget behandler herefter tre spørgsmål af betydning for det tidsmæssige forløb: Den praktiske nedsættelse og etablering, herunder lokaler og materialeindsamling, udpegningen af kommissionens medlemmer og beretningernes udformning og længde.

På baggrund af erfaringsopsamlingen vil der efter udvalgets opfattelse kunne være tid at hente i forbindelse med den praktiske nedsættelse mv., navnlig med hensyn til lokalemæssige forhold og materialeindsamling. Hvad angår sidstnævnte, anbefaler udvalget, at undersøgelseskommissionen på et tidligt tidspunkt går i dialog med de relevante myndigheder og tydeliggør sine forventninger til indsamling og udlevering af materialet. For så vidt angår udpegningen finder udvalget, at det vil kunne reducere tidsforbruget i forbindelse med nedsættelsen, hvis der så vidt muligt etableres et vist forhåndsberedskab hos landsretterne og Advokatsamfundet, som typisk anmodes om at indstille medlemmer. Endelig finder udvalget, at der formentlig vil kunne vindes tid, hvis undersøgelseskommissionerne i højere grad tilstræber at skrive beretningerne i en kortere form med fokus på de mest centrale fakta og eventuelle ansvarsvurderinger. Ingen af de nævnte anbefalinger er fundet egnede til lovregulering.

Udvalget har endvidere behandlet en række spørgsmål relateret til *undersøgelsernes kommissorier*. Udvalget bemærker indledningsvis, at erfaringsopsamlingen vidner om, at jo mere omfattende kommissorierne gøres, desto mere omfattende – og tidskrævende – bliver undersøgelserne. Udvalget er opmærksom på, at det til syvende og sidst vil være op til Folketing og regering at målrette undersøgelserne mod det centrale. Udvalget finder dog anledning til at bemærke, at en mulighed for at understøtte en større grad af målrettethed vil være i kommissoriet at anmode undersøgelseskommissionen om at målrette undersøgelsen mod det, der – efterhånden som undersøgelsen skrider frem – klart fremstår som det centrale. Spørgsmålet er efter udvalgets opfattelse ikke egnet til lovregulering.

Under afsnittet om undersøgelsernes kommissorier behandler udvalget desuden forholdet til almindelig politimæssig efterforskning og til efterforskning ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed. Udvalget opstiller i den forbindelse visse vejledende retningslinjer for forholdet mellem de forskellige undersøgelsesformer og anbefaler, at man fortsat søger at tage højde for mulige overlapninger ved i

kommissoriet for undersøgelseskommissionen at indsætte bemærkninger om forholdet mellem kommissionsundersøgelsen og eventuel efterforskning ved politiet eller Politiklagemyndigheden, sådan som det er set i hidtidig praksis. Hvad særligt angår spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres særlig regulering af strafferetlig forældelse i forbindelse med en kommissionsundersøgelse, afstår udvalget – i lyset af sin sammensætning og sit kommissorium – fra at drage en konklusion.

Kapitlet indeholder endvidere et afsnit om *kommissionernes medlemmer mv.* Udvalget finder, at kravet om tre medlemmer, hvis kommissionen skal foretage retlige ansvarsvurderinger, fortsat må anses som velbegrundet. Det er på baggrund af erfaringsopsamlingen endvidere udvalgets opfattelse, at den typiske sammensætning med en landsdommer som formand og en advokat og en universitetsjurist eller anden sagkyndig som øvrige medlemmer har været hensigtsmæssig, men at der er behov for at overveje fra kommission til kommission, hvilken særlig sagkundskab der kan være brug for, såvel blandt kommissionens medlemmer som i sekretariatet. For så vidt angår sekretariatet bemærker udvalget, at der er grund til at være opmærksom på behovet for særlig sagkundskab, enten internt i kommissionens sekretariat eller i form af ekstern *ad hoc*-bistand.

Udvalget behandler desuden spørgsmålet om ledelsen af undersøgelsens praktiske tilrettelæggelse og foreslår på baggrund af erfaringsopsamlingen, at kommissionens formand får en stærkere placering i den forbindelse. Anbefalingen foreslås gennemført ved en ændring af lov om undersøgelseskommissioner § 5, stk. 1, der skal give formanden en mulighed for at skære igennem eventuel uenighed og således i særlige tilfælde bidrage til undersøgelsens effektive gennemførelse.

En emnekreds, der kan have betydning for såvel tidsforbruget som omkostningerne ved en undersøgelseskommission, er *kredsen af undersøgte, vidneforklaringer, bisiddere mv.* Udvalget anbefaler i den forbindelse, at undersøgelseskommissionerne i højere grad end hidtil søger at beskikke samme bisidder for flere, hvor det er muligt. Udvalget anbefaler endvidere, at undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, ændres, således at hensynet til at undgå forsinkelse af undersøgelsen vil kunne indgå med større vægt end hidtil ved undersøgelseskommissionens beslutning om at tilbagekalde beskikkelse af en bisidder eller om, at en valgt bisidder ikke må fungere som sådan. Ud fra såvel retssikkerheds- og retsplejemæssige som praktiske hensyn finder udvalget derimod ikke, at der i videre omfang bør ske en begrænsning af retten til frit valg af bisidder.

Udvalget har desuden overvejet, om undersøgelserne vil kunne målrettes yderligere ved enten i kommissoriet eller i lov om undersøgelseskommissioner at indsnævre den personkreds, der kan være genstand for en ansvarsvurdering. Udvalget har imidlertid ikke fundet anledning til at anbefale noget sådant. For så vidt angår en eventuel afgrænsning i kommissoriet vurderes det, at en tids- og omkostningsbesparende effekt er vanskelig at opnå uden en lovændring på grund af den brede fortolkning af retten til en bisidder, der er anlagt i højesteretspraksis. Udvalget finder efter en samlet vurdering heller

ikke anledning til at foreslå en sådan ændring af undersøgelseskommissionsloven, dels fordi der undervejs i undersøgelsen vil kunne vise sig forhold, som kan begrunde en ansvarsvurdering af andre personer, dels fordi erfaringsopsamlingen vidner om, at det jævnligt kan være en arbejdsmæssig lettelse for en undersøgelseskommission, at den afhørte har en bisidder.

Udvalget har endelig fundet, at kompetencen til at fastsætte bisiddernes salær bør overføres fra justitsministeren til undersøgelseskommissionen selv, og udvalget foreslår en ændring af undersøgelseskommissionslovens § 24, stk. 1, i overensstemmelse hermed. Ændringen vil bringe undersøgelseskommissionsordningen på linje med, hvad der gælder i retsplejen, og vil muligvis i praksis kunne give kommissionen bedre mulighed for at afskære salær til bisiddere for deltagelse i afhøringsmøder, der på forhånd må anses for at være uden direkte eller indirekte betydning for den pågældendes klient.

I afsnittet om *kommissionens vurderinger af faktum, retsregler og ministeransvar* behandler udvalget dels det såkaldte forsigtighedskrav, dels kommissionens behandling af spørgsmålet om ministres ansvar.

Om det såkaldte forsigtighedskrav – dvs. forudsætningen i forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven om, at kommissionen skal udvise forsigtighed ved sin bedømmelse af såvel faktum som retsregler – finder udvalget, at det er svært at se, at der er behov for et særskilt forsigtighedskrav ud over det, der efter omstændighederne må følge af, at en undersøgelseskommission afgiver sine vurderinger uden samme kontradiktoriske proces, som præger en almindelig retssag. Også ved den abstrakte fortolkning af de relevante retsregler og den konkrete subsumption under reglerne er det vanskeligt at se en praktisk plads for et særskilt forsigtighedskrav.

Med hensyn til undersøgelseskommissionens vurdering af ministres ansvar bemærker udvalget bl.a., at den såkaldte ministerundtagelsesregel i lovens § 4, stk. 4, 2. pkt., ikke er til hinder for, at kommissionen som led i bedømmelsen af de involverede embedsmænds adfærd redegør for sin faktuelle bevismæssige vurdering af, hvilken rolle og viden ministeren må antages at have haft i forbindelse med den pågældende beslutnings tilblivelse og udførelse. Udvalgets erfaringsopsamling taler endvidere for, at sådanne faktuelle vurderinger vil kunne indebære, at Folketinget vil være bedre klædt på til at foretage den bedømmelse af ministeren, som det efter undersøgelseskommissionslovens forarbejder forudsættes, at det tilkommer Folketinget at foretage.

Blandt mulighederne for at målrette og tilskære undersøgelsen blev der i udvalgets erfaringsopsamling peget på såkaldte *forundersøgelser*. Udvalget har på den baggrund viet et særskilt afsnit til overvejelser om tre mulige former for forundersøgelser.

Den første form for forundersøgelse, som udvalget behandler, er forundersøgelser ved ordinære, faste undersøgelsesorganer, i praksis navnlig Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen. Udvalget understreger i den forbindelse betydningen af undersøgelser ved ordinære, faste undersøgelsesorganer, dels som alternativ til kommissionsundersøgelser, dels som forundersøgelser, der efter omstændighederne kan bidrage til at afklare, om der er behov for yderligere undersøgelse ved en undersøgelseskommission.

Udvalget behandler dernæst undersøgelser og forundersøgelser ved særlige undersøgelsesorganer, herunder advokatundersøgelser mv. Sådanne undersøgelser – der er nærmere behandlet i betænkningens kapitel 7 – kan bl.a. tænkes at kunne indgå som en del af grundlaget for afgrænsningen af en kommissionsundersøgelse.

Som den sidste form behandler udvalget forundersøgelser foretaget af undersøgelseskommissionen selv med henblik på en nærmere tilskæring af undersøgelsen. Udvalget har ikke fundet anledning til at komme med anbefalinger herom. Udvalget peger på den ene side på, at en sådan forundersøgelse som udgangspunkt vil være underlagt undersøgelseskommissionslovens regler, hvorfor det er nærliggende at antage, at en sådan forundersøgelse vil kunne forlænge det samlede undersøgelsesforløb, idet det dog ikke helt kan udelukkes, at forundersøgelsen vil kunne bidrage til en tilskæring af kommissoriet for undersøgelsen. På den anden side peger udvalget på, at hvis undersøgelseskommissionen fik mulighed for at gennemføre en mere uformel form for forundersøgelse, ville der i realiteten være tale om et skridt tilbage til de ulovbestemte dommerundersøgelser, der gik forud for undersøgelseskommissionerne, og som navnlig blev opgivet på grund af problemerne med dommermedvirken ved en sådan ureguleret undersøgelsesform og den manglende regulering af retssikkerhedsmæssige garantier for de involverede.

Udvalget har desuden overvejet *undersøgelseskommissionernes mere fremadrettede funktion*, hvilket navnlig sigter til muligheden for at anmode kommissionen om at komme med forslag til ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, jf. undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 3. Udvalgets erfaringsopsamling har vidnet om, at kommissionsundersøgelserne ikke er blevet mere omfattende og tidskrævende på grund af en sådan anmodning, og udvalget har ikke fundet grund til ikke at opretholde bestemmelsen.

Kapitel 5 afsluttes med nogle betragtninger over *kommissionsundersøgelser som grundlag for efterfølgende tjenestemandssager*, som dog ikke har givet udvalget anledning til at fremkomme med særskilte anbefalinger.

3. Udvalgets overvejelser om parlamentariske undersøgelser (kapitel 6)

Med tillægskommissoriet af 4. juli 2017 er udvalgets opgave blevet udvidet til at række videre end spørgsmålet om praksis og regler for undersøgelseskommissioner. Baggrunden for denne udvidelse af udvalgets opgave har navnlig været et ønske om at få belyst spørgsmålet om parlamentariske undersøgelsesformer, dvs. undersøgelser foretaget i Folketingets eget regi. Betænkningens *kapitel 6* handler herom.

Udvalgets opgave har efter tillægskommissoriet af 4. juli 2017 været at beskrive og analysere konkrete modeller for gennemførelse af parlamentariske undersøgelsesformer samt at belyse fordele og ulemper herved. Udvalget har derimod ikke haft til opgave at tage stilling til, om sådanne parlamentariske undersøgelsesformer bør gennemføres, ligesom udvalget ikke har haft til opgave at træffe noget valg mellem sådanne forskellige undersøgelsesformer. Fordele og ulemper ved forskellige udformninger af en ordning med videregående parlamentariske undersøgelsesformer er af udvalget vurderet på baggrund af de værdier, der må anses for bærende for det danske parlamentariske og politisk-administrative system samt de faktiske forhold, der karakteriserer dette system. Der er redegjort nærmere herfor i indledningen til kapitlets afsnit 6, side 301-302.

Kapitel 6 indledes i afsnit 1-3 med en redegørelse for Folketingets eksisterende kontrolredskaber (der i øvrigt er nærmere omtalt i kapitel 3, afsnit 3.1), Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers behandling af parlamentariske undersøgelsesformer i Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer og de seneste års debat om parlamentariske undersøgelser.

Herefter følger to afsnit om retstilstanden i andre lande. Afsnit 4 gennemgår reglerne om parlamentarisk kontrol i Norge med særligt henblik på Stortingets kontrol- og konstitutionskomités åbne kontrolhøringer, som har været genstand for særlig interesse i den danske debat om parlamentariske undersøgelser. Dernæst gives i afsnit 5 en mere overordnet redegørelse for parlamentariske undersøgelsesordninger i Sverige, England, USA og Tyskland. Afsnittet afsluttes med et sammenfattende skema, der giver en oversigt over de centrale elementer i ordningerne i alle de fem lande, som udvalget har indhentet oplysninger om.

I kapitlets sidste afsnit, afsnit 6, redegør udvalget for sine overvejelser om parlamentariske undersøgelser i en dansk sammenhæng. Det præciseres indledningsvis, at de ”høringer”, jf. tillægskommissoriets ordlyd, som udvalget behandler, er den type, der tilbage sidst i 1980’erne fik betegnelsen ”efterforskningshøringer”. Der er således ikke tale om ”høringer” af den art, hvor der er tale om konferencer og seminarer, som Folketingets udvalg arrangerer i ret stort omfang til belysning af forskellige samfundsforhold i forbindelse med lovbehandlingen eller vurdering af behovet for lovgivning. Der er heller ikke tale om den form for ”høringer”, som kendes fra ministerielle embedsmænds lovtekniske gennemgang af lovforslag mv. i regi af det relevante folketingsudvalg. I modsætning til

de nævnte typer af høringer tager de efterforskningshøringer, som udvalget behandler, sigte på at klarlægge en allerede foreliggende sags forløb samt ministres og embedsmænds deltagelse heri. Formålet hermed vil for Folketinget typisk være at vurdere, om ministeren har handlet eller undladt at handle på en måde, der kan give anledning til politisk-parlamentarisk kritik.

Udvalgets overvejelser om parlamentariske undersøgelser i en dansk sammenhæng er sammenfattet i kapitel 6, afsnit 6.9 og 6.10, der lyder som følger:

6.9. Skematisk oversigt over mulige elementer i ordninger med en videregående parlamentarisk undersøgelsesform

For overblikkets skyld har udvalget i det følgende sammenfattet en skematisk oversigt over de – til dels alternative – elementer, der kan indgå i udformningen af ordninger med en videregående parlamentarisk undersøgelsesform, jf. redegørelsen og analysen i kapitel 6, afsnit 6.1-6.8.

Det undersøgende parlamentariske organ

- Permanent udvalg
- *Ad hoc*-udvalg
- Kombineret permanent og *ad hoc*-udvalg

Initiativret og nedsættelse af det undersøgende organ

Kompetencen til at beslutte, at en undersøgelse skal iværksættes

- Flertals- eller mindretalsbeslutning
    - Flertalsbeslutning
    - Mindretalsbeslutning (f.eks. 40 eller 45 pct.)
    - Eventuelt en overgangsordning med krav om almindeligt flertal
- Udvalgsbeslutning eller folketingsbeslutning

Kompetencen til at foretage den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv.

- Flertals- eller mindretalsbeslutning
    - Mindretalsbeslutning (f.eks. 40 eller 45 pct.)
    - Flertalsbeslutning
- Udvalgsbeslutning, folketingsbeslutning eller beslutning i det undersøgende organ

De undersøgte sagers karakter

- Parlamentariske undersøgelsesformer må tage sigte på varetagelse af Folketingets kontrolfunktion over for ministre og regering.
- Hovedområdet må være sager, hvor det forud for undersøgelsens iværksættelse fremstår rimeligt klart, at en eller flere ministre har været direkte involveret.

- Og hvor omstændighederne i forbindelse med denne involvering synes at kunne afdækkes uden at forudsætte udredning af et meget omfattende og kompliceret begivenhedsforløb.

Regler mv. for gennemførelsen af en videregående parlamentarisk undersøgelse

Indledende afgrænsning af undersøgelsen

- Eventuelt brug af ekstern ekspertbistand

Udspørgning af fremmødte personer, herunder embedsmænd

- Som i dag for de stående udvalg
- Tillige udspørgning af fhv. ministre, private personer, eksperter mv.
- Tillige udspørgning af embedsmænd, der under overværelse af ministeren og efter dennes bestemmelse udtaler sig på ministerens vegne
- Tillige udspørgning af embedsmænd, der afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse

Adgang til skriftligt materiale

- Som i dag for de stående udvalg
- Som i dag for undersøgelseskommissioner

Vidne- og sandhedspligt

- Som i dag for undersøgelseskommissioner
    - Vidne- og sandhedspligt direkte for det parlamentariske undersøgelsesorgan
    - Vidne- og sandhedspligt ved afhøring i byretten
- Bero på frivillighed

Retssikkerhedsgarantier for de involverede

- Regler svarende til reglerne for undersøgelseskommissioner og reglerne i Folketingets forretningsordens § 57, stk. 1, og § 58

Den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen

- Som i dag for de stående udvalgs samråd
- Større grad af formalisering af processen (f.eks. professionel udspørger, ekstern ekspertise til udarbejdelse af baggrundsmateriale mv. og tilrettelæggelse af undersøgelsen, regler om mødeledelse, taletid og rammerne for udspørgning samt regler om varsling af indkaldte personer og deres adgang til sagsdokumenter)

Offentlighed

- Faste regler eller udgangspunkter
- Op til det parlamentariske undersøgelsesudvalgs bestemmelse i hver enkelt sag og møde
- Eventuelt særlige begrænsninger for lyd- og billedoptagelser, når møderne foregår for åbne døre (navnlig, hvis embedsmænd eller privatpersoner mv. skal kunne afhøres)

Afrapportering og opfølgning

- Beretning fra det parlamentariske undersøgelsesudvalg
- Bedømmelse af ministrenes embedsførelse, men ikke af embedsmændene
- Eventuelt opfølgning af Folketinget vedrørende ministeransvaret, jf. grundlovens § 15 om politisk ansvar og § 16 om retligt ansvar

6.10. Nogle mulige modeller for, hvordan en dansk ordning for videregående parlamentariske undersøgelser kan indrettes

Man kan i et vist omfang betragte de ovenfor anførte elementer i ordninger med parlamentariske undersøgelsesformer som byggeklodser, der kan kombineres på forskellig måde og således kan udgøre forskellige modeller for parlamentariske undersøgelser. Det er dog samtidig klart, at elementerne ikke meningsfuldt lader sig kombinere fuldstændig frit, idet der for en del elementers vedkommende vil være en vis naturlig sammenhæng. Hertil kommer, at selv elementer, der i princippet meningsfuldt lader sig kombinere, ikke nødvendigvis i kombination har nogen særlig praktisk interesse.

Med udgangspunkt i de mest centrale af de ovennævnte elementer – valg af undersøgende parlamentarisk organ, kompetence til at beslutte, at en undersøgelse iværksættes, de undersøgte sagers karakter, udspørgning af fremmødte personer, adgang til skriftligt materiale, vidne- og sandhedspligt samt retssikkerhedsgarantier for de involverede, den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen og spørgsmålet om offentlighed – og på baggrund af redegørelsen og analysen i kapitel 6, afsnit 6.1-6.8 – har udvalget nedenfor angivet nogle mulige modeller for, hvordan en dansk ordning for videregående parlamentariske undersøgelser kan indrettes samt i kort form opsummeret sine synspunkter herpå.

For så vidt angår valget af, hvilket **parlamentarisk organ** der skal forestå en videregående parlamentarisk undersøgelse, tegner der sig efter udvalgets opfattelse tre relevante muligheder: Et permanent udvalg, et *ad hoc*-udvalg eller et kombineret permanent og *ad hoc*-udvalg.

Der er i kapitel 6, afsnit 6.1, redegjort detaljeret for, hvad der kan tale for og imod de nævnte tre muligheder. Behovet for at fastholde det nuværende samrådsinstitut i de stående udvalgs regi samt behovet for, at videregående parlamentariske undersøgelser forbeholdes relativt få sager af særlig væsentlighed, taler efter udvalgets opfattelse for, at sådanne undersøgelser sker i regi af et særligt udvalg.

Til fordel for et permanent udvalg taler navnlig, at et sådant vil kunne oparbejde en betydelig erfaring med foretagelse af sådanne undersøgelser, og at et sådant udvalg formentlig også på grund af dets særlige karakter bedre vil kunne hæve sig over mere snævre partipolitiske hensyn, således at dets undersøgelser derved også vil kunne fremstå med større autoritet. Til fordel for et *ad hoc*-udvalg taler navnlig, at en sådan model vil give mulighed for at skræddersy udvalgets sammensætning på baggrund af den pågældende sags særlige karakteristika, i henseende både til sagens politiske tyngde og til faglig indsigt i de spørgsmål, som den pågældende sag angår. Som en tredje mulighed har udvalget peget på en model med et permanent udvalg, der afhængig af den pågældende sags karakter suppleres med medlemmer fra det stående folketingsudvalg, som sagen ressortmæssigt er knyttet til. En sådan model vil kunne forene styrken ved et permanent udvalg med styrken ved et *ad hoc*-udvalg, og modellen vil i øvrigt kunne forekomme naturlig i lyset af, at det formentlig oftest vil være sådan, at en sag, der underkastes en videregående parlamentarisk undersøgelse, forinden har været indledningsvis behandlet som en samrådssag.

I kapitel 6, afsnit 6.1, er afslutningsvis nævnt den mulighed, at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg – helt eller delvis – kan bestå af personer, der er valgt af Folketinget, men ikke selv er medlemmer af tinget, herunder f.eks. forhenværende, fremtrædende folketingsmedlemmer. Som nævnt finder udvalget, at det ikke kan afvises, at en sådan sammensætning af et parlamentarisk undersøgelsesudvalg vil kunne være egnet til at styrke tilliden til undersøgelsen derved, at medlemmer af den nævnte personkreds i deres funktion som undersøgere måske vil se sig selv mere som Folketingets repræsentanter end som repræsentanter for de enkelte partier. Om en sådan model i øvrigt kan have noget for sig, finder udvalget er et åbent spørgsmål, som kun lader sig besvare af Folketinget selv.

Hvad enten videregående parlamentariske undersøgelser henlægges til et permanent folketingsudvalg, til et *ad hoc*-udvalg eller til et udvalg af den beskrevne kombinerede faste og *ad hoc*-karakter, er det et centralt spørgsmål for ethvert valg af model, hvem der skal have **kompetence til at beslutte, at en undersøgelse iværksættes**. Det fundamentale valg står her mellem, om videregående parlamentariske undersøgelser kun bør kunne iværksættes ved beslutning af et politisk flertal, eller om et mindretal også bør have en sådan kompetence. Det politisk-parlamentariske kontrolformål, der principielt må være det bærende hensyn bag sådanne undersøgelser, kan tale for, at beslutning herom ikke bør kræve en flertalsbeslutning. Heroverfor står imidlertid hensynet til, at sådanne undersøgelser ikke i for høj grad bliver et led i et politisk spil. Samme hensyn taler for, at en model, der giver mulighed for, at et mindretal kan kræve en udvidet parlamentarisk undersøgelse, udformes således, at der stilles krav om et betydeligt mindretal, f.eks. 40 eller 45 pct. af Folketingets medlemmer. Udvalget har i tillæg hertil peget på den mulighed, at der, for at sikre den nødvendige brede opbakning til en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser, stilles krav om tilslutning hos et flertal i Folketinget for at iværksætte en undersøgelse, indtil der efter nogle år er foretaget en evaluering af ordningen.

Såfremt der vælges en model således, at et mindretal af Folketingets medlemmer kan kræve, at en videregående parlamentarisk undersøgelse skal iværksættes, rejser sig spørgsmålet om, hvem der skal have **kompetence til at beslutte den nærmere afgrænsning af undersøgelses temaer mv**. I princippet kunne der tænkes den ordning, at det mindretal, der med angivelse af et overordnet tema har krævet en udvidet parlamentarisk undersøgelse, tillige har kompetencen til at beslutte i detaljer, hvorledes den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. skal være. Mindretallet ville dermed – inden for det angivne overordnede tema – have frie hænder til at fastlægge undersøgelsens omfang. Både ressourcemæssige grunde og hensynet til at sikre tilliden til og betone alvoren bag en parlamentarisk undersøgelse taler imidlertid efter udvalgets opfattelse for, at det vil være hensigtsmæssigt, at undersøgelsens kommissorium hviler på en bredere politisk tilslutning. En praktisk anvendelig model kunne på denne baggrund være, at den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. overlades til det undersøgende parlamentariske organ, hvad enten dette er et permanent udvalg, et *ad hoc*-udvalg eller et kombineret permanent og *ad hoc*-udvalg.

Hvad angår **de undersøgte sagers karakter**, finder udvalget, at hovedområdet for en ordning med en udvidet parlamentarisk undersøgelsesform, der tager sigte på varetagelse af Folketingets kontrolfunktion over for ministre og regering – i betragtning af en sådan undersøgelses sigte og i lyset af et folketingsudvalgs praktiske undersøgelseskapacitet – må være sager, hvor det forud for undersøgelsens iværksættelse fremstår rimeligt klart, at en eller flere ministre har været direkte involveret, og hvor omstændighederne i forbindelse med denne involvering synes at kunne afdækkes uden at forudsætte udredning af et meget omfattende og kompliceret begivenhedsforløb.

Udvalget har i denne forbindelse fundet anledning til at påpege, at det ikke er nogen given ting, hvor omfattende en faktumundersøgelse Folketinget har brug for med henblik på at vurdere eventuelt ansvar for involverede ministre. Ministrenes politiske ansvar, herunder dets yderste konsekvens i form af et mistillidsvotum, kan gøres gældende uden et egentligt ansvarsgrundlag, blot på grundlag af uenighed om ministerens politik eller manglende tillid til ministerens person. Det er dermed for så vidt ikke sagens karakter som sådan, der er afgørende for, om sagen egner sig for en parlamentarisk undersøgelsesform. Det afgørende er snarere, hvor omfattende og kompliceret et begivenhedsforløb, Folketinget ønsker afdækket for at kunne tage stilling til den eller de involverede ministres forhold. Jo mere omfattende og kompliceret et faktum, man skal igennem og have udredt, jo mindre egnet vil en parlamentarisk undersøgelse være som selvstændig undersøgelsesform. Disse vanskeligheder vil ganske vist i nogen grad kunne imødegås ved inddragelse af ekstern bistand, f.eks. i form af ekstern ekspertise inden for det pågældende sagsområde eller advokatbistand eller lignende med henblik på at gennemgå og systematisere det foreliggende skiftlige materiale, men der vil i sagens natur være grænser for, i hvor høj grad undersøgelsen kan overlades til andre, uden at den mister sit præg af egentlig parlamentarisk undersøgelse for i stedet at nærme sig en advokatundersøgelse mv. af den art, der er nærmere behandlet i kapitel 7.

Det er helt centralt for valget af model for en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser, hvor vidtgående det parlamentariske undersøgelsesudvalgs **muligheder for at udspørge fremmødte personer**, herunder navnlig embedsmænd, skal være.

Som den mindst vidtgående model for en udvidet parlamentarisk undersøgelse kan tænkes den, at det undersøgende udvalg, lige som de stående udvalg i dag, får mulighed for at stille spørgsmål til ministeren, mundtligt som skriftligt, og for, gennem ministeren, at indhente skriftligt materiale vedrørende sagen. En sådan model vil adskille sig fra de nuværende samråd, derved at det for den pågældende sag – i kraft af, at dens undersøgelse er henlagt til det særlige udvalg – er markeret, at den er tillagt en særlig politisk-parlamentarisk vægt, ligesom det er markeret, at sagens undersøgelse vil have en særlig fokuseret og systematisk form.

En videregående model vil være en, hvor det særlige parlamentariske udvalg i tillæg til ovenstående indhenter mundtlige forklaringer fra indbudte privatpersoner. Der kan i praksis vel navnlig tænkes forklaringer fra fageksperter af forskellig slags og repræsentanter for virksomheder, organisationer etc. Hertil kommer muligheden for at indhente mundtlige forklaringer fra tidligere ministre, således som det også er forudsat med bestemmelserne i Folketingets forretningsordens kapitel XVIII om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner.

Videregående endnu vil være en model, hvor det særlige udvalg i tillæg til ovenstående indhenter mundtlige forklaringer af embedsmænd, der under overværelse af ministeren og efter dennes bestemmelse udtaler sig på ministerens vegne.

Endnu videregående vil det være, hvis embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse.

I kapitel 6, afsnit 6.4.2.1, er de forskellige muligheder nøje beskrevet og analyseret med henblik på at belyse fordele og ulemper ved de forskellige modeller for udspørgning af fremmødte personer, herunder embedsmænd. Det er ikke udvalgets opgave at vælge mellem de beskrevne modeller. Et sådant valg er det Folketingets opgave at træffe. Udvalget har imidlertid fundet anledning til på baggrund af de værdier, der må anses for bærende for det danske parlamentariske og politisk-administrative system, at gøre opmærksom på, at der vil være tale om et grundlæggende brud med hidtidig praksis og det grundlæggende princip om, at Folketinget holder sig til ministeren, hvis et parlamentarisk undersøgelsesudvalg gives mulighed for at udspørge ministerens embedsmænd. De grundlæggende træk ved det danske forfatningssystem, i form af parlamentarisme og ministerstyre, der er fremhævet og beskrevet side 301-302, harmonerer således ikke med, at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg kan foretage en sådan udspørgning.

Udvalget har i den forbindelse fundet det væsentligt at påpege, at når det drejer sig om efterforskningshøringer af den art, som nærværende udvalg behandler – dvs. undersøgelser, der tager sigte på at klarlægge en allerede foreliggende sags forløb samt ministres og embedsmænds deltagelse heri med henblik på politisk-parlamentarisk kontrol – er betænkelighederne ved en ordning, hvor embedsmænd kun kan udspørges under overværelse af ministeren og kun kan udtale sig efter ministerens bestemmelse og på ministerens vegne, i praksis i det væsentlige ganske de samme som dem, der vil være forbundet med en ordning, hvor embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse.

Hvad angår et parlamentarisk undersøgelsesudvalgs **adgang til skriftligt materiale**, er det grundlæggende spørgsmål, om der skal være en videregående pligt for ministeren til at udlevere skriftligt materiale til et parlamentarisk undersøgelsesudvalg, end hvad der følger af den praksis, der i dag er for ministres udlevering af materiale til folketingsudvalg i forbindelse med samråd mv.

Valget må efter udvalgets opfattelse i praksis stå mellem på den ene side en ordning, der svarer til den nuværende for folketingsudvalgs muligheder for at få oplysninger og få udleveret skriftligt materiale, og på den anden side en ordning, der svarer til den, der gælder for undersøgelseskommissioner.

I princippet kan der ganske vist tænkes lovbestemte ordninger, der rækker videre end den praksis, der allerede foreligger for folketingsudvalgene, men ikke helt så vidt som ordningen efter loven om undersøgelseskommissioner. I praksis vil snitfladerne for, hvilke oplysninger og hvilket materiale der i givet fald skal undtages, sammenlignet med ordningen for undersøgelseskommissioner, imidlertid blive meget vanskelige at fastlægge og tilsvarende meget vanskelige at administrere. En detaljeret vurdering af, hvorledes sådanne afgrænsninger om muligt kan foretages, finder udvalget ligger uden for de rammer, der følger af tillægskommissoriet.

Efter udvalgets opfattelse er den nærmere fastlæggelse af rammerne for ministrenes afgivelse af dokumenter mv. til et parlamentarisk undersøgelsesudvalg bedre egnet til at blive afgjort i det praktiske samspil mellem regeringen og Folketinget end ved generel lovregulering.

Spørgsmålet om **vidne- og sandhedspligt** for personer – herunder navnlig embedsmænd og ministre – der udspørges af et parlamentarisk undersøgelsesudvalg, har, som udvalget nøje har redegjort for i kapitel 6, afsnit 6.5, ikke større praktisk interesse. Det almindelige forbud mod selvinkriminering vil således i praksis betyde, at ministre og embedsmænd kun ganske sjældent vil kunne afhøres under sædvanligt vidneansvar. En ordning med afhøring af personer, herunder embedsmænd, bør derfor efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder være baseret på frivillighed. Problemet er imidlertid, at en sådan frivillighed i praksis formentlig i de fleste tilfælde vil være illusorisk. Det reelle

spørgsmål er derfor, om et parlamentarisk undersøgelsesudvalg overhovedet bør have adgang til – på formelt frivilligt grundlag – at afhøre embedsmænd.

En udvidet parlamentarisk undersøgelse bør tage sigte på ministerens ansvar, ikke embedsmændenes. Såfremt dette fastholdes i praksis, vil visse af de **retssikkerhedsgarantier**, der med loven om undersøgelseskommissioner er givet de involverede embedsmænd – herunder retten til at blive orienteret om, hvilke forhold vedrørende den pågældende kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning, samt retten til at komme med en skriftlig udtalelse herom – være af mindre relevans for en parlamentarisk undersøgelse.

Retten til adgang til at blive gjort bekendt med det materiale, der indgår i undersøgelsen, samt retten til en bisidder vil imidlertid efter udvalgets opfattelse også være relevant i forbindelse med en parlamentarisk undersøgelse. Det er da også karakteristisk for den norske kontrol- og konstitutionskomité, at netop disse rettigheder er sikret ved det reglement, der gælder for åbne kontrolhøringer, jf. herom i kapitel 6, afsnit 4.2.5. Det vil endvidere være retssikkerhedsmæssigt velbegrundet, at bisidderen for en minister eller en embedsmand får mulighed for at foretage kontraafhøring af andre afhørte, ministre såvel som embedsmænd, svarende til, hvad der gælder under afhøringerne i en undersøgelseskommission.

For så vidt angår **den praktiske tilrettelæggelse** af en videregående parlamentarisk undersøgelse, hvor der i tillæg til indhentning af skriftlige oplysninger også skal foretages afhøring af ministre og embedsmænd, har udvalget i kapitel 6, afsnit 6.6.1, peget på behovet for en større grad af formalisering mv. af processen, end hvad der i dag er tilfældet for samråd i Folketingets stående udvalg. Som der samme sted er redegjort mere detaljeret for, vil der således være behov for at tage stilling til tilrettelæggelsen af udspørgningen, herunder om udspørgningen helt eller delvis skal foretages af en udefra kommende professionel udspørger, til den nærmere regulering af bisidderens rolle og rettigheder, til spørgsmål om mødeledelse, taletid og rammerne for udspørgningen, til behovet for professionel bistand til undersøgelsens mest hensigtsmæssige tilrettelæggelse og til behovet for ekstern og intern sekretariatsbistand. Udvalget finder, at den nærmere udformning af formaliserede regler vedrørende disse spørgsmål mest naturligt må overlades til Folketinget som et internt anliggende for tinget.

Hvad angår spørgsmålet om **offentlighed**, finder udvalget, at det mest naturligt må overlades til det parlamentariske undersøgelsesudvalg selv at bestemme, om møder skal være offentlige eller foregå for lukkede døre, svarende til den ordning, der følger af § 60 i kapitel XVIII i Folketingets forretningsorden om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner. Vælges der en model for udvidede parlamentariske undersøgelser, således at der gives mulighed for afhøring af embedsmænd og privatpersoner mv., vil det efter udvalgets opfattelse med vægt kunne tale for

lukkede afhøringsmøder eller forbud mod TV-transmittering mv. i forbindelse med sådanne afhøringer.

Det er et selvstændigt spørgsmål, hvilket hjemmelsgrundlag der efter gældende ret må kræves for gennemførelse af en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser.

Det er i kapitel 6, afsnit 6.4.2.1, om et parlamentarisk undersøgelsesudvalgs adgang til skriftligt materiale nævnt, at en ordning for pligtmæssig udlevering af skriftligt materiale, der svarer til den, der gælder for undersøgelseskommissioner, vil kræve, at der etableres særskilt lovhjemmel herfor. Det er ligeledes nævnt, i kapitel 6, afsnit 6.6, om retssikkerhedsgarantier for de involverede, at en ordning med vidnepligt for fremmødte personer vil kræve særskilt lovhjemmel.

For de fleste andre modelelementers vedkommende – herunder valget af undersøgende organ, initiativret og nedsættelse af det undersøgende organ, den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen, spørgsmålet om offentlighed samt spørgsmålet om afrapportering og opfølgning – vil en regulering ved bestemmelser i Folketingets forretningsorden formentlig være tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag.

I tilknytning til ovenstående overvejelser vedrørende hjemmelsgrundlaget for en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser finder udvalget grund til at henlede opmærksomheden på den beskrivelse af de grundlæggende træk ved det danske forfatningssystem, som udvalget har givet side 301-302, herunder udvalgets pointering af, at de grundlæggende regler og principper, der gælder for samspillet mellem ministrene og Folketinget og mellem ministrene og embedsmændene, kun fungerer, hvis der er en høj grad af tillid til reglerne og principperne og deres stabilitet. I praksis hviler denne tillid som nævnt på, at reglerne og principperne har tilslutning hos et meget bredt flertal i Folketinget, og at de på en fornuftig måde afspejler hensynet til parlamentarisme og ministerstyre. Behovet for stabilitet udelukker som nævnt ikke forandringer, men det har været karakteristisk, at sådanne forandringer har hvilet på enighed eller et meget bredt flertal i Folketinget.

4. Udvalgets overvejelser om andre undersøgelsesformer (kapitel 7)

I tillæg til den nævne hovedopgave med at belyse spørgsmålet om parlamentariske undersøgelsesformer er det i tillægskommissoriet af 4. juli 2017 tillige anført, at udvalget anmodes om at belyse fordele og ulemper ved andre alternative undersøgelsesformer. Herom handler *kapitel 7*.

Kapitlet sondrer mellem ordinære, faste undersøgelsesorganer, herunder Folketingets Ombudsmand, statsrevisorerne og Rigsrevisionen, og undersøgelser ved særlige undersøgelsesorganer, såvel lovbestemte som ulovbestemte. Hovedvægten i kapitlet lægges på sidstnævnte i form af *advokatundersøgelser mv.*, dvs. undersøgelser ved advokater eller andre jurister eller andre særligt sagkyndige.

Udvalgets behandling af advokatundersøgelser mv. indledes med en redegørelse for regler og praksis for sådanne undersøgelser. Kendetegnende for dem er bl.a., at de ikke er undergivet særskilt lovregulering, at det ikke kræver lovhjemmel at iværksætte dem, og at undersøgelserne i den statslige forvaltning stort set undtagelsesfrit er blevet gennemført på rent skriftligt grundlag, uden afhøring af embedsmænd mv. Undersøgerne har ofte haft til opgave på baggrund af undersøgelsen at udtale sig om, hvorvidt der har været begået fejl og forsømmelser af involverede embedsmænd, som kunne give anledning til at søge et retligt ansvar gennemført mod de pågældende.

Der redegøres dernæst kort for nogle hidtidige vurderinger af den mulige brug af advokatundersøgelser mv. I betænkning nr. 1315/1996 udtalte Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer bl.a., at der fortsat, efter indførelsen af undersøgelseskommissionsordningen, kan opstå behov for advokatrådgivning vedrørende spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar, men at der normalt bør nedsættes en undersøgelseskommission, hvis der er behov for at foretage afhøringer eller indhente redegørelser til brug for vurderingen. Efterfølgende har der endvidere fra flere sider, herunder Rigsrevisionen og i den juridiske litteratur, været rejst kritik af valget af advokatundersøgelser mv. som undersøgelsesform i sager, hvor de ansvarsspørgsmål, som undersøgelsen skulle belyse, vanskeligt kunne kortlægges uden muligheden for at foretage afhøringer.

Udvalgets egen vurdering af brugen af advokatundersøgelser mv. tager afsæt i det for så vidt ganske indlysende forhold, at man ved valget af undersøgelsesform skal være opmærksom på, om en undersøgelse af den pågældende art er egnet til at afdække den sag, der skal undersøges, på en fyldestgørende måde set i lyset af formålet med undersøgelsen. Overvejelser om tids- og ressourceforbruget vil i den forbindelse også naturligt kunne spille ind.

Udvalget sondrer imellem advokatundersøgelser mv. som muligt alternativ til undersøgelseskommissioner og som en art forundersøgelse, enten til brug for vurderingen af, om der bør nedsættes en undersøgelseskommission, eller til brug for den nærmere afgrænsning af kommissionsundersøgelsen. Den sidstnævnte form er nærmere omtalt i kapitel 5. Hvad angår førstnævnte form, konstaterer udvalget bl.a., at advokatundersøgelser mv. formentlig må siges at være anvendt i videre omfang i praksis, end det var forudsat af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Udvalget bemærker, at der ved beslutningen om, hvorvidt en advokatundersøgelse bør nedsættes til at undersøge en konkret foreliggende sag, bør indgå overvejelser om de begrænsninger, der er for denne skriftlige undersøgelsesform, og om retssikkerheden for de involverede.

Kapitlet afsluttes med udvalgets overvejelser over de fremtidige rammer for gennemførelse af advokatundersøgelser mv. Udvalget bemærker indledningsvis, at den faktiske brug af advokatundersøgelser mv. må ses som udtryk for, at sådanne undersøgelser har opfyldt et praktisk behov hos de involverede myndigheder, bl.a. fordi de giver mulighed for at undersøge et sagsforløb under mindre formaliserede og dermed mere fleksible former end ved en kommissionsundersøgelse.

Udvalget peger i den forbindelse på en række forhold, som kan udgøre efter omstændighederne ganske væsentlige begrænsninger på advokatundersøgelser mv., og som man må være opmærksom på ved brugen af denne undersøgelsesform. Det gælder bl.a. det forhold, at undersøgelserne næsten undtagelsesfrit er blevet gennemført på rent skriftligt grundlag, og at rammerne for indhentning af skriftligt materiale ikke giver undersøgeren hjemmel til at pålægge myndigheder mv. at afgive materiale til undersøgelsen.

Udvalget fremhæver herefter en række forhold, som man må være opmærksom på, hvis man måtte ønske at imødegå den kritik, der har været fremsat af advokatundersøgelser mv., gennem lovregulering af sådanne undersøgelser, f.eks. i form af tildeling af beføjelser med hensyn til vidnepligt, udlevering af materiale mv. Det gælder navnlig

- rækkevidden og omfanget af beføjelserne, herunder af en eventuel vidne- og oplysningspligt,
- de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier, der vil skulle ledsage sådanne yderligere beføjelser, herunder retten til en bisidder og til kontradiktion,
- rammerne for offentliggørelse af en beretning fra undersøgelsen, herunder behandlingen af eventuelle fortrolige oplysninger, og
- om der bør indføres en beneficeringsordning eller lignende, der forbeholder gennemførelsen af sådanne undersøgelser personer med bestemte kvalifikationer mv.

Endelig finder udvalget grund til at erindre om, at jo flere beføjelser og tilhørende retssikkerhedsgarantier, man måtte indføre for advokatundersøgelser mv., desto mere vil denne undersøgelsesform nærme sig undersøgelseskommissionsinstituttet. Det må derfor give anledning til særskilte overvejelser, om man ved en eventuel regulering af advokatundersøgelser mv. kan risikere at miste de fordele med hensyn til smidighed, hurtig fremdrift i undersøgelsen og lavere omkostningsniveau, som i dag ofte forekommer at være de vægtigste begrundelser, når denne undersøgelsesform vælges frem for en undersøgelseskommission.

Efter udvalgets opfattelse bør der – som forudsat af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer – nedsættes en undersøgelseskommission, eventuelt bemandet af blot en enkelt advokat eller anden jurist, hvis der ønskes en undersøgelse med hjemmel til at indkalde til afhøringer og kræve skriftlige redegørelser som led i undersøgelsen.

Udvalget finder, at hvis der skal arbejdes videre med en regulering eller normering af advokatundersøgelser mv., vil en sådan skulle tage sigte på undersøgelser af afsluttede sagsforløb i centraladministrationen, der har givet anledning til efterfølgende debat om, hvorvidt der er begået fejl, uregelmæssigheder, ulovligheder, retsstridig adfærd eller lignende. En sådan regulering eller normering ville i givet fald skulle overvejes nærmere, og udvalget finder, at en afklaring af de spørgsmål, der vil være

forbundet hermed, rækker betydeligt ud over sigtet med nedsættelsen af udvalget og i givet fald mest hensigtsmæssigt bør finde sted i andet regi.

Supplerende udtalelse

De medlemmer af udvalget, der repræsenterer henholdsvis Dommerforeningen, Danske Advokater og Advokatrådet samt Djøf, anerkender, at Folketinget har brug for et undersøgelsesinstrument, der hurtigere og billigere end de fleste af de hidtil sete undersøgelseskommissioner kan undersøge et begivenhedsforløb.

Vi henviser i den sammenhæng til den effekt, som udvalgets anbefalinger om en tidsmæssig optimering af undersøgelseskommissioners arbejde vil have, jf. kapitel 5, afsnit 3.1, og betænkning 1566/2017, side 202. Der tænkes her ikke mindst på betydningen af, at der udarbejdes præcise og afgrænsede kommissorier. Jo mere regering og Folketing målretter undersøgelserne mod det, der er det centrale, jo kortere vil undersøgelsesforløbene blive.

Det er vores opfattelse, at disse anbefalinger i vid udstrækning vil kunne sikre hurtigere og billigere undersøgelsesforløb som ønsket af Folketinget. Såfremt et flertal blandt Folketingets medlemmer har et ønske om at være tættere på undersøgelsesforløbet, end tilfældet er i dag, vil der efter vores opfattelse være muligheder for dette, også med udgangspunkt i reglerne om undersøgelseskommissioner i tillempet form. En model kan være, at et Folketingsudvalg eller udvalgte folketingspolitikere i løbet af en kommissionsundersøgelse får mulighed for at drøfte kommissoriets afgrænsning med kommissionen. Der findes enkelte af disse overvejelser i denne betænknings kapitel 5, afsnit 3.1 (side 225). Der kan efter vores opfattelse med fordel arbejdes videre med sådanne muligheder.

Vi henviser tillige til kapitel 7, afsnit 4.4, hvor mulighederne for en forbedret brug af advokatundersøgelser skitseres, således at hurtigheden og fleksibiliteten kan nyttiggøres, men gerne med klarere rammer og dermed retssikkerhed for de implicerede embedsmænd.

Vi tilkendegiver i forlængelse af de overvejelser, som det samlede udvalg har gjort sig, at vi vil fraråde Folketinget at indføre parlamentariske høringer med en videregående adgang til afhøring af embedsmænd, end det i dag er tilfældet i forbindelse med Folketingets samråd.

Vi lægger herved vægt på de betænkeligheder, som det samlede udvalg har tilkendegivet i kapitel 6, afsnittene 6.3, 6.4.2.1, 6.6 og særligt afsnit 6.10.

Der er tale om betænkeligheder i relation til de grundlæggende regler og principper, der gælder for samspillet mellem ministre og Folketinget og mellem ministre og embedsmænd.

Vi tillægger det særlig vægt, at det samlede udvalg finder, at det vil være et grundlæggende brud med hidtidig praksis og det forfatningsmæssige princip om, at Folketinget holder sig til ministeren, hvis et parlamentarisk undersøgelsesudvalg gives mulighed for at udspørge ministerens embedsmænd, jf. kapitel 6, afsnit 6.4.2.1.

Vi erindrer om, at udvalget vedrørende undersøgelsesorganer, der afgav betænkning nr. 1315/1996, havde samme opfattelse, jf. betænkningen side 177. Dengang tog Folketinget udvalgets tilkendegivelser ad notam, ligesom betænkelighederne har fundet udtryk i Folketingets forretningsordens bestemmelser om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner, hvor det af § 57, stk. 3, fremgår, at der ikke kan stilles spørgsmål til embedsmænd.

Vi finder tillige anledning til at påpege, at som anført i betænkning 1315/1996, side 174, vil klarlæggelse af et kompliceret faktum ofte forudsætte 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, og 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.

Af de ovenfor anførte grunde konkluderede udvalget bag betænkning 1315/1996, 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 skal foretages af et undersøgelsesorgan, der ikke består af folketingsmedlemmer, f.eks. en undersøgelseskommission. Af de samme grunde konkluderede udvalget (side 182), at et folketingsudvalg heller ikke på frivilligt grundlag bør have adgang til at foretage afhøringer af embedsmænd.

Kapitel 3
Undersøgelseskommissionerne – reglerne og deres baggrund

Dette kapitel indeholder en gennemgang af de gældende regler om undersøgelseskommissioner og deres baggrund. Der er ikke tale om en udtømmende gennemgang, idet der fokuseres på de elementer, der er af størst betydning for udvalgets arbejde med erfaringsopsamlingen og overvejelserne om behovet for en justering af undersøgelseskommissionsordningen.

Først beskrives i afsnit 1 baggrunden for lov om undersøgelseskommissioner, herunder de undersøgelsesformer, der gik forud for loven, og den kritik af disse undersøgelsesformer, som førte til, at der blev taget skridt til den revision, der skete med vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999. Dernæst beskrives i afsnit 2 den gældende retsstilling efter lov om undersøgelseskommissioner. Beskrivelsen vil navnlig fokusere på regler og emner med særlig betydning for udvalgets arbejde. Endelig redegøres der i afsnit 3 kort for en række andre undersøgelsesorganer og -former, der har været anvendt ved undersøgelsen af forhold i den statslige forvaltning. Redegørelsen omfatter dels undersøgelser ved folketingsmedlemmer (parlamentariske kommissioner, spørgsmål, forespørgsler og folketingsudvalg), dels undersøgelser ved andre organer mv., herunder organer i Folketingets regi (Folketingets Ombudsmand, statsrevisorerne og Rigsrevisionen), i administrativt regi (ved forvaltningen selv) og i andet regi (ved advokater og andre).

1. Baggrunden for lov om undersøgelseskommissioner

I det følgende redegøres først for de vigtigste undersøgelsesformer, som blev anvendt forud for vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 (afsnit 1.1). Dernæst opsummeres de væsentligste kritikpunkter af de tidligere undersøgelsesformer, der førte til nedsættelsen af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer i 1994, hvis arbejde dannede baggrund for loven (afsnit 1.2). Endelig beskrives i hovedtræk de kommissioner, der blev nedsat i 1995 og 1996 til undersøgelse af henholdsvis Færøbanksagen og Nørrebrosagen (afsnit 1.3), samt PET-kommissionen, der blev nedsat i 1999 (afsnit 1.4).

1.1 Undersøgelsesformerne før lov om undersøgelseskommissioner

Forud for vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 var undersøgelsesformerne i store træk ureguleret, med undtagelse af enkelte kortfattede bestemmelser i grundloven og de nu ophævede §§ 21 og 21 a i retsplejeloven om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.

I det følgende beskrives dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og undersøgelsesretter med hovedvægt på undersøgelsesretterne, der var den senest anvendte undersøgelsesform forud for undersøgelseskommissionerne. Reglerne om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter svarede i vidt

omfang til hinanden, idet begge undersøgelsesformer som udgangspunkt skulle gennemføres efter retsplejelovens regler.

1.1.1 Dommerundersøgelser

Kategorien dommerundersøgelser dækker over en ulovbestemt undersøgelsesform, der 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. I organisatorisk henseende var dommerundersøgelserne derfor at betragte som administrative organer, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse gengivet i FOB 1988, side 195 ff. (om dommerundersøgelsen vedrørende ikke-screenet donorblod).

I praksis blev en dommerundersøgelse for det meste forestået af en enkelt dommer, men der findes dog et eksempel på et undersøgelsesudvalg bestående af tre medlemmer, der alle var dommere (undersøgelsen om grønlandsskibet Hans Hedtofts forlis i 1959), og et eksempel på et undersøgelsesudvalg bestående af tre medlemmer med en dommer som formand (undersøgelsen fra 1987 til 1995 af de nærmere omstændigheder i forbindelse med flytningen af Thulebefolkningen fra det nuværende forsvarsområde til Qaanaq i 1953).

Dommerundersøgelserne havde til opgave at undersøge og redegøre for nærmere angivne begivenhedsforløb. Ofte omfattede opdraget også en vurdering af, om nogen af de involverede havde begået fejl eller forsømmelser, herunder om Folketinget eller offentligheden havde fået urigtige eller mangelfulde oplysninger om sagen, og i et tilfælde tillige, om der måtte være grundlag for disciplinær forfølgning.

Procesformen ved dommerundersøgelserne var ikke lovreguleret. Da der ikke var tale om domstole, var der ikke vidnepligt for en dommerundersøgelse, og retsplejelovens regler fandt ikke anvendelse.

Brugen af dommerundersøgelser blev forladt i forbindelse med indførelsen af retsplejelovens § 21 a om undersøgelsesretter ved lov nr. 406 af 13. juli 1990 om ændring af retsplejeloven.

En oversigt over dommerundersøgelser i perioden 1959-1988, hvor den seneste beretning fra en dommerundersøgelse blev afgivet, findes i Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002), side 391-401.

1.1.2 Kommissionsdomstole

Kommissionsdomstole blev nedsat ved kongelig resolution med hjemmel i retsplejelovens § 21. Der er dog enkelte eksempler på nedsættelse af en kommissionsdomstol i henhold til bemyndigelse i en særlig lov.

Efter den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 43, stk. 5, jf. § 42, stk. 3, kunne en kommissionsdomstol alene bestå af dommere med juridisk embedseksamen, og så vidt muligt skulle faste dommere beskikkes til sådanne retter. I modsætning til, hvad der gjaldt ved undersøgelsesretterne, kunne sagkyndige meddommere derfor ikke udpeges. I de tilfælde, hvor der var behov for at tilføre kommissionsdomstolen særlig sagkundskab, blev grundlaget for kommissionsdomstolens nedsættelse tilvejebragt gennem vedtagelsen af en særlig lov.

I overensstemmelse med grundlovens § 61, 2. pkt., fremgik det af retsplejelovens § 21, 1. pkt., sidste led, at kommissionsdomstole med dømmende myndighed ikke kunne nedsættes. Ifølge Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, side 28 f., kan de kommissionsdomstole, som har været nedsat efter 1945, inddeles i tre kategorier på baggrund af de opgaver, de har skullet udføre. Den første kategori består af kommissionsdomstole, som alene skulle undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb. Den anden kategori omfatter kommissionsdomstole, der på grundlag af en sådan undersøgelse tillige skulle vurdere, om der var udvist fejl og forsømmelser. Endelig er der en kategori af kommissionsdomstole, der havde 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. Det bemærkes, at de opgaver, som kommissionsdomstolene i den sidstnævnte kategori skulle udføre, svarede til dem, som blev udført af undersøgelsesretterne fra og med indførelsen af disse i 1990.

Procesformen ved kommissionsdomstolene var ikke særskilt reguleret. Kommissionsdomstolene fungerede således efter retsplejelovens almindelige regler, hvilket bl.a. indebar, at princippet om offentlighed i retsplejen fandt anvendelse, og at der ikke kunne ske dørlukning i videre omfang end efter retsplejelovens almindelige regler herom.

Retsplejelovens § 21 blev ophævet ved ikrafttræden af lov om undersøgelseskommissioner den 1. juli 1999. Der blev ikke nedsat kommissionsdomstole efter retsplejelovens § 21 i tiden efter indførelsen af undersøgelsesretter i 1990 ved lov nr. 406 af 13. juli 1990.

En oversigt over kommissionsdomstole nedsat efter den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 i perioden 1945-1992, hvor den seneste kommissionsdomstol afgav beretning, findes i Talevski m.fl., side 391-401. I samme værk, side 401-403, beskrives de to kommissionsdomstole, der fungerede i 1922-1924 henholdsvis 1982-1985, og som blev nedsat i henhold til en bemyndigelse i en særlig lov.

1.1.3 Undersøgelsesretter

Undersøgelsesretter blev nedsat efter retsplejelovens § 21 a, der blev indført ved lov nr. 406 af 13. juli 1990 og ændret ved lov nr. 349 af 6. juni 1991.

Kompetencen til at nedsætte en undersøgelsesret og fastlægge dens kommissorium lå hos justitsministeren i medfør af retsplejelovens § 21 a, stk. 1.

Om sammensætningen af en undersøgelsesret bestemte retsplejelovens § 21 a, stk. 1, 1. og 2. pkt., at en undersøgelsesret bestod af en eller flere dommere, og at justitsministeren endvidere kunne bestemme, at sagkyndige skulle deltage i undersøgelsen som meddommere. I praksis blev undersøgelsesretterne beklædt alene af én udnævnt dommer.

Der var ikke i retsplejelovens § 21 a fastsat grænser for, hvilke sager der kunne gøres til genstand for en undersøgelse ved en undersøgelsesret, idet der i bestemmelsens stk. 1 blot henvistes til "nærmere bestemte sager". Det fremgår dog af bemærkningerne til lovforslaget (nr. L 235 af 15. maj 1990), at formålet med forslaget var at give justitsministeren udtrykkelig hjemmel til at iværksætte dommerundersøgelser i sager af "almen betydning". Det antages i betænkning nr. 1315/1996, at dette begreb 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.

Om undersøgelsesretternes opgaver fastslog retsplejelovens § 21 a, stk. 2, i overensstemmelse med grundlovens § 61, 2. pkt., at undersøgelsesretten ikke havde dømmende myndighed. Formålet med undersøgelsesretternes arbejde var at skabe grundlaget for, at den kompetente myndighed (Folketinget, vedkommende minister eller anklagemyndigheden) kunne afgøre, hvad der videre skulle ske i sagen (f.eks. at rejse rigsretssag, disciplinærsag eller straffesag). I praksis havde undersøgelsesretterne normalt 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 blev søgt gennemført mod nogen af de involverede. Spørgsmålet var navnlig, om nogen af de involverede embedsmænd kunne antages at have gjort sig skyldige i tjenesteforseelse, således at der var grundlag for at rejse disciplinærsager imod dem. Undersøgelsesretterne har i den forbindelse normalt ikke udtalt sig om, hvilken sanktion der i givet fald kunne komme på tale for de pågældende embedsmænd. For så vidt angår de involverede ministre har undersøgelsesretterne i princippet begrænset sig til at beskrive det faktiske begivenhedsforløb.

Det bemærkes, at kommissoriet for undersøgelsesretten i Himmerlandsbanksagen, der omtales nærmere nedenfor under afsnit 1.2, afveg væsentligt fra det netop anførte.

Retsplejelovens § 21 a indeholdt ikke regler om udspørger, sekretariat og andre medhjælpere for undersøgelsesretterne, men i praksis udpegede justitsministeren en sekretær for dommeren og en repræsentant for det offentlige (typisk en advokat) samt i visse tilfælde tillige en byretsdommer til at bistå undersøgelsesretten. Det offentliges repræsentant – som i vidt omfang kan sammenlignes med

udspørgeren ved en undersøgelseskommission – stod som udgangspunkt for at foretage afhøringen af de personer, som afgav forklaring for undersøgelsesretten.

Om procesmåden ved undersøgelsesretterne indeholdt retsplejelovens § 21 a, stk. 3, blot en henvisning til retsplejelovens regler. Det blev i betænkning nr. 1315/1996 antaget, at en undersøgelsesret, der havde til opgave at vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser, som kunne give anledning til at søge et retligt ansvar gennemført mod nogen af de involverede, ville anvende strafferetsplejens regler med de efter forholdets karakter nødvendige modifikationer.

Ovenstående indebar bl.a., at undersøgelsesretten måtte antages at skulle gå frem efter retsplejelovens regler om editionspålæg i det omfang, skriftligt materiale ikke blev udleveret frivilligt. I praksis udleverede myndigheder, private personer og virksomheder dog normalt frivilligt sådant materiale til retten.

For så vidt angår forklaringer for retten gjaldt retsplejelovens regler om vidnepligt og straffelovens regler om forklaring under strafansvar med de undtagelser, som følger af de nævnte love. Retsplejelovens § 21 a, stk. 3, 3. pkt., indeholdt dog en udtrykkelig bestemmelse om, at retsplejelovens § 169 ikke fandt anvendelse, og vedkommende minister skulle derfor ikke give samtykke til, at en embedsmand afgav forklaring for undersøgelsesretten. Det fremgik endvidere af bemærkningerne til det lovforslag, der foreslog indsættelse af retsplejelovens § 21 a, at en tjenestemand ikke havde pligt til at udtale sig under strafansvar, hvis der var mulighed for, at der efter afslutningen af undersøgelsen ville blive indledt tjenstligt forhør eller almindelig strafferetlig forfølgning mod den pågældende.

Også i øvrigt måtte retsstillingen for de involverede personer – i mangel af udtrykkelig regulering i retsplejelovens § 21 a – udledes af retsplejelovens regler. Det gjaldt f.eks. spørgsmål om angivelse af sigtelse eller lignende, høring inden undersøgelsens afslutning, retten til aktindsigt og adgang til at overvære retsmøder. For nærmere herom henvises til betænkning nr. 1315/1996, side 33 ff. Her skal alene omtales den bisidderordning, der i praksis blev udviklet af undersøgelsesretterne.

I almindelighed blev de personer, for hvem et strafferetligt eller disciplinært ansvar ikke ville kunne udelukkes på afhøringstidspunktet, givet ret til at møde med en advokat som bisidder. For så vidt som de ikke havde forskellige, uforenelige interesser i sagen, fik en samlet, større gruppe af embedsmænd fra den samme faglige organisation sædvanligvis stillet én bisidder til rådighed af organisationen. For ministres vedkommende blev der beskikket en bisidder, hvis de ønskede det.

Bisiddernes processuelle stilling kunne ikke udledes af retsplejelovens regler og blev derfor fastlagt i undersøgelsesretternes praksis, der tog udgangspunkt i retsplejelovens regler om forsvarerens stilling under den politimæssige efterforskning. En undtagelse herfra var dog, at bisidderne i praksis

havde adgang til at overvære alle afhøringer, selvom den pågældende del af undersøgelsen foregik for lukkede døre.

Bisidderne havde ikke ret til at føre vidner eller foretage selvstændige afhøringer af vidnerne, men i praksis blev bisidderne i varierende grad givet mulighed herfor. Normalt fik bisidderne kopi af undersøgelsesmaterialet og af retsbøgerne vedrørende såvel deres klients som andre personers forklaringer, og i almindelighed kunne bisidderne gøre deres klient bekendt med dette materiale. Bisidderne kunne også gøre deres klient bekendt med, hvad der var passeret i retsmøder forud for klientens afgivelse af forklaring, men undersøgelsesretten gav dog i visse tilfælde bisidderne pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med bestemte oplysninger. Bisidderne havde ikke adgang til at komme med procedureindlæg i forbindelse med undersøgelsens afslutning, men de kunne afgive skriftlige indlæg inden for en rimelig frist. Der var dog ikke krav på en høringsprocedure vedrørende de andre bisidderes indlæg. Endelig bestemte undersøgelsesretten, om bisiddernes indlæg skulle optages i beretningen, jf. herved Højesterets kendelse af 17. august 1992 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1992, side 857 f.).

Som følge af den generelle henvisning til retsplejelovens regler i § 21 a, stk. 3, blev retsmøder i undersøgelsesretten som udgangspunkt gennemført for åbne døre. Efter retsplejelovens § 21 a, stk. 3, 2. pkt., havde undersøgelsesretten dog – i modsætning til kommissionsdomstole – adgang til at bestemme, at undersøgelsen i særlige tilfælde, der ikke var omfattet af retsplejelovens § 29 om dørlukning, skulle foregå for lukkede døre. Det var forudsat i forarbejderne til retsplejelovens § 21 a, at undtagelsesadgangen var tiltænkt et snævert anvendelsesområde, navnlig "hvor særlige hensyn til de berørte tjenestemænd i relation til en efterfølgende tjenestemandssag gør sig gældende", jf. Folketingstidende 1990-91, Tillæg B, sp. 780. Kompetencen til at træffe afgørelse om dørlukning blev oprindeligt tillagt justitsministeren, men på baggrund af den kritik, der rejste sig heraf i forbindelse med undersøgelsesrettens undersøgelse i Tamil-sagen, blev retsplejelovens § 21 a, stk. 3, ændret ved lov nr. 349 af 6. juni 1991, således at kompetencen blev overført til undersøgelsesretten selv.

Ifølge retsplejelovens § 21 a, stk. 4, kunne undersøgelsesrettens afgørelser af processuel karakter påkæres direkte til Højesteret.

Endelig fulgte det af retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 1. pkt., at undersøgelsesretten skulle afgive en beretning om undersøgelsen. Det fremgår af Højesterets kendelse af 17. august 1992 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1992, side 857 f.), at undersøgelsesretten endeligt afgjorde indholdet af og formen for beretningen. Beretningen skulle offentliggøres af justitsministeren, medmindre ganske særlige grunde talte imod offentliggørelse, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 2. pkt.

Retsplejelovens § 21 a blev ophævet ved ikrafttræden af lov om undersøgelseskommissioner den 1. juli 1999. Undersøgelsesretter blev ikke nedsat efter 1993, hvor nedsættelsen af undersøgelsesretten

i Himmerlandsbanksagen gav anledning til kritik (om denne kritik henvises til afsnit 1.2 nedenfor). I den mellemliggende periode frem til vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 blev undersøgelser med behov for vidneforklaringer mv. nedsat ved særlige love.

En oversigt over undersøgelsesretter nedsat i henhold til den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 a i perioden 1990-1994, hvor den seneste undersøgelsesret afgav beretning, findes i Talevski m.fl., side 403-407.

1.2 Kritikken af de tidligere undersøgelsesformer

Kritikken af de tidligere undersøgelsesformer blev særligt udtalt i kølvandet på undersøgelsesretten vedrørende Tamil-sagen, som afgav beretning i januar 1993. Kritikken af den udstrakte anvendelse af kommissionsdomstole og undersøgelsesretter vedrørte i bred forstand retssikkerhedsmæssige spørgsmål. Der kan henvises til beretningen fra en konference afholdt af Advokatrådet den 26. april 1993 på Christiansborg, Beretning fra Advokatrådets konference om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, Kbh., 1994.

De kritikpunkter, der blev rejst med størst styrke, drejede sig om dommeres medvirken i undersøgelserne og retsstillingen for de involverede. Disse kritikpunkter var i vidt omfang indbyrdes forbundne.

Hvad angår dommeres medvirken blev det for det første fremhævet, at dommere, som leder undersøgelsesretter, udfører opgaver, som efter deres art ikke er sædvanlige for domstolene, men som normalt udføres af administrative organer, typisk politiet. Bl.a. som følge heraf risikerede dommere – til skade for tilliden til domstolene – at blive gjort til aktører i sager, der reelt var afspejlinger af politiske konflikter. Det andet kritikpunkt i denne sammenhæng vedrørte risikoen for såkaldt "domsvirkning", dvs. tendensen til, at undersøgelsesretternes beretninger og indstillinger i medierne og i det politiske liv blev sidestillet med domme. Betænkelighederne herved skulle ses i lyset af, at undersøgelsesretter mv. efter grundloven og retsplejeloven ikke kan have dømmende myndighed, og at indstillingerne således kun kunne vedrøre grundlaget for andre myndigheders eventuelle indledning af disciplinærforfølgning, strafferetlig forfølgning mv. Procesformen var derfor heller ikke indrettet på en måde, der gjorde den egnet som "bærer" af en domslignende virkning. Det bemærkes i den forbindelse, at undersøgelsesretterne og kommissionsdomstolene typisk blev beklædt med landsdommere eller højesteretsdommere.

For så vidt angår de involveredes retsstilling gik kritikken navnlig på, at der kun var meget beskeden regulering af procesmåden ved de tidligere undersøgelsesorganer, og at de involverede ministre og embedsmænd ikke blev givet de processuelle garantier, som er påkrævet ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn. I den forbindelse blev det fremhævet, at de involverede personer ikke blev gjort bekendt

med de punkter, som eventuelt ville blive gjort til genstand for kritik i undersøgelsesrettens indstilling. Endvidere var der kritik af ordningen med bisiddere for de personer, hvis forhold blev undersøgt. Selv om der var udviklet en praksis for, at de involverede havde ret til at give møde med en bisidder, var bisidderens processuelle stilling ikke nærmere reguleret i lovgivningen og gav anledning til tvivl.

Et særligt kritikpunkt blev fremsat i forbindelse med nedsættelsen af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanksagen. Hvor undersøgelsesretterne i praksis sædvanligvis havde til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser, skulle denne undersøgelse ske med henblik på at tage stilling til en partstvist mellem Sparekassen Nordjylland og staten. I forbindelse med Folketingets behandling af beslutningsforslaget om nedsættelse af undersøgelsesretten sendte Højesterets præsident en skrivelse til Folketingets Præsidium. I skrivelsen af 3. november 1993 blev bl.a. fremhævet, at der var tale om en tvist mellem en privat part og staten, som efter de gældende regler hører under de almindelige domstole, jf. grundlovens § 3, og at det gav anledning til betydelige principielle betænkeligheder, at ikke alene fastlæggelsen af det faktiske hændelsesforløb, men også de juridiske tvivlsspørgsmål, som tvisten gav anledning til, blev forelagt for en undersøgelsesret. Det blev endvidere tilkendegivet, at "[s]agen 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."

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen noterede sig i sin beretning over beslutningsforslaget om nedsættelsen af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanksagen højesteretspræsidentens opfordring til at nedsætte et udvalg. I juni 1994 nedsatte den daværende regering Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer med professor Lars Nordskov Nielsen som formand. Udvalget fik bl.a. til opgave at foretage en samlet gennemgang og vurdering af undersøgelsesorganer, der kunne belyse og klarlægge forhold inden for den statslige forvaltning. Udvalget afgav i 1996 Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer. Betænkningens udkast til en lov om undersøgelseskommissioner omtales nærmere nedenfor i afsnit 2.1.

1.3 Undersøgelseskommissionerne om Færøbanksagen og Nørrebrosagen

På baggrund af den kritik, der var blevet fremført mod de hidtidige undersøgelsesformer, ophørte man i praksis med at nedsætte kommissionsdomstole og undersøgelsesretter efter 1993. I perioden frem til undersøgelseskommissionslovens ikrafttræden i 1999 blev i stedet i tre tilfælde nedsat undersøgelseskommissioner i henhold til særlige love. To af disse tilfælde omtales i nærværende afsnit, mens det tredje tilfælde omtales i det følgende afsnit.

Undersøgelseskommissionen til undersøgelse af den færøske banksag blev nedsat af justitsministeren i henhold til lov nr. 356 af 8. juni 1995. Ved lov nr. 389 af 22. maj 1996 nedsattes undersøgelseskommissionen til undersøgelse af Nørrebrosagen.

Begge de nævnte kommissioner kunne på de væsentligste punkter rummes inden for den gældende ordning, der senere blev gennemført med loven om undersøgelseskommissioner. Kommissionerne var sammensat af tre medlemmer og blev bistået af en udspørger og et sekretariat. Der gjorde sig dog i flere henseender særlige forhold gældende for undersøgelseskommissionen i Færøbanksagen, navnlig som følge af behovet for at inddrage Færøernes landsstyre. Lovens § 1 fastsatte endvidere, at formanden skulle opfylde betingelserne for at blive udnævnt til højesteretsdommer. I lyset af den i afsnit 1.2 nævnte kritik blev det dog ikke en højesteretsdommer, men en advokat, som blev udpeget som formand. Det samme var tilfældet for undersøgelseskommissionen i Nørrebrosagen.

Kommissorierne for undersøgelserne var fastsat direkte i de respektive love. Begge kommissorier omfattede – foruden en undersøgelse og klarlæggelse af de faktiske begivenhedsforløb – ansvarsvurderinger. I loven om undersøgelse af den færøske banksag var dette formuleret således, at undersøgelsen skulle kunne give grundlag for, at det efterfølgende kunne vurderes, om der kunne gøres et retligt ansvar gældende over for involverede myndigheder, virksomheder og personer. Af § 2, stk. 2, i loven om undersøgelse af Nørrebrosagen fremgik det, at undersøgelseskommissionen på grundlag af sin undersøgelse og klarlæggelse efter stk. 1 skulle udtale sig om, hvorvidt der af personer i offentlig tjeneste var begået fejl eller forsømmelser, der kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført. En sådan udtalelse skulle dog ikke omfatte de menige politifolk på Nørrebro.

Lovene indeholdt bestemmelser om pligt til at udlevere dokumenter mv. og besvare skriftlige spørgsmål fra kommissionerne. Med hensyn til vidneafhøringer fastsatte lovene, at kommissionerne – der som nævnt begge havde en advokat som formand – kunne anmode Københavns Byret om at indkalde personer til at afgive forklaring for retten. I Nørrebrosagen blev forklaringer afgivet i offentlige retsmøder, hvorimod loven om undersøgelse af Færøbanksagen foreskrev, at forklaring blev afgivet for lukkede døre. Begge love gav de personer, hvis forhold blev undersøgt, ret til en bisidder.

Under det første retsmøde i undersøgelseskommissionen vedrørende Nørrebrosagen opstod spørgsmål om bl.a. vidnefritagelse og beskikkelse af bisidder for de menige politifolk. Advokaten for de menige politifolk fremsatte således bl.a. begæring om, at de generelt skulle fritages for at vidne, jf. retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 1, idet undersøgelseskommissionen som ovenfor nævnt var udtrykkelig afskåret fra at udtale sig om, hvorvidt de menige politifolk på Nørrebro havde begået fejl eller forsømmelser, der kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført. Der blev endvidere fremsat begæring om beskikkelse af en bisidder for de menige politifolk.

Undersøgelseskommissionen tog ikke de nævnte begæringer til følge. For så vidt angår spørgsmålet om vidnepligt var det kommissionens opfattelse, at da kommissionen ikke skulle udtale sig om, hvorvidt de menige polititjenestemænd på Nørrebro havde begået fejl eller forsømmelser, der kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført mod disse, jf. lovens § 2, stk. 2, sidste pkt., havde de pligt til at afgive forklaring. Kommissionen fandt endvidere, at de som følge af begrænsningen i

lovens § 2, stk. 2, sidste pkt., sammenholdt med lovens § 5, stk. 4, ikke havde ret til at lade sig bistå af en bisidder. Københavns Byret nåede ved kendelse af 20. februar 1997 til samme resultat som kommissionen. Ved kendelse af 5. marts 1997 gav Østre Landsret derimod advokaten for de menige politifolk delvis medhold. Landsretten bestemte, at der ikke var grundlag for i medfør af retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 1, generelt at fritage de menige polititjenestemænd på Nørrebro for at afgive vidneforklaring, men at de havde ret til at lade sig bistå af en bisidder. Med Procesbevillingsnævnets tilladelse indbragte undersøgelseskommissionen landsrettens kendelse for Højesteret for så vidt angik spørgsmålet om bisidderbeskikkelse. Ved kendelse af 6. maj 1997 stadfæstede Højesteret landsrettens kendelse. Højesterets kendelse medførte, at de menige polititjenestemænd fik ret til at lade sig bistå af en bisidder, og denne fik som følge heraf ret til at modtage kopi af alt relevant materiale.

1.4 PET-kommissionen

PET-kommissionen blev nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed (PET-undersøgelsesloven). Loven blev vedtaget samtidig med vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner. Det fremgår af pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til forslaget til PET-undersøgelsesloven (lovforslag nr. L 65 af 28. oktober 1998), at loven bl.a. byggede på lovudkastet til lov om undersøgelseskommissioner i betænkning nr. 1315/1996, men at lovforslaget indeholdt en række afvigelser herfra, navnlig begrundet i hensynet til at sikre fortroligheden af det efterretningsmateriale, der indgik i undersøgelsen.

PET-kommissionen var sammensat af fem medlemmer med en landsdommer som formand. Den blev bistået af en udspørger (senere blev antaget yderligere en udspørger) og et sekretariat. Undersøgelseskommissionens kommissorium var fastsat i lovens § 3. Det fulgte heraf, at kommissionen skulle undersøge og redegøre for nærmere angivne faktiske forhold vedrørende politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989 og, for så vidt angår perioden 1968-1989, vurdere denne virksomhed og herunder belyse, om den blev udøvet i overensstemmelse med regler og retningslinjer fastsat af Folketinget eller regeringen.

PET-undersøgelseslovens bestemmelser om oplysnings- og vidnepligt, beskikkelse af bisidder og øvrige rettigheder for de personer, hvis forhold blev undersøgt, tavshedspligt og kære af kommissionens beslutninger svarede i vidt omfang til de gældende regler i lov om undersøgelseskommissioner om undersøgelseskommissioner med dommermedvirken. Som en væsentlig undtagelse hertil skal dog nævnes lovens § 18, hvorefter afhøringerne for kommissionen som udgangspunkt foregik for lukkede døre.

2. Lov om undersøgelseskommissioner

Det følgende indeholder først en kortfattet beskrivelse af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers lovudkast med særligt henblik på, hvordan kritikken af de tidligere undersøgelsesformer efter udvalgets opfattelse kunne imødekommes (afsnit 2.1). Dernæst redegøres for gældende ret efter lov om undersøgelseskommissioner (afsnit 2.2).

2.1 Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers lovudkast og lovens tilblivelse

Betænkning nr. 1315/1996 afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer indeholdt et udkast til en lov om undersøgelseskommissioner. Med sit udkast til lovforslag søgte udvalget i væsentligt omfang at begrænse grundlaget for kritikken af de tidligere undersøgelsesformer, således at der kunne etableres undersøgelsesorganer, der på en retssikkerhedsmæssigt mere forsvarlig måde kunne undersøge forhold i den statslige forvaltning.

For så vidt angår kritikken af dommeres medvirken og risikoen for "domsvirkning" var forslagets hovedpunkter:

- Dommere bør ikke være de eneste, der kan komme i betragtning til at forestå eller lede undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning. Efter en konkret vurdering bør det være muligt at bestemme, om undersøgelsen bør forestås eller ledes af en dommer eller en anden jurist.
- Hvis en dommer forestår eller leder undersøgelsen, bør det være en byretsdommer eller eventuelt en landsdommer (og med andre ord ikke en højesteretsdommer).
- En undersøgelseskommission bør kun kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om grundlaget for embedsmænds eventuelle retlige ansvar, hvis der efter en konkret vurdering er behov herfor. I så fald bør undersøgelseskommissionen have mindst tre medlemmer, og hvis et af medlemmerne er dommer, bør kommissionen kun foretage sådanne retlige vurderinger i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.
- Reglerne om undersøgelseskommissioner bør samles i en selvstændig lov og ikke nedfældes i retsplejeloven, og betegnelsen "undersøgelsesret" bør ændres til "undersøgelseskommission".
- Reglerne bør tages op til revision senest fem år efter deres ikrafttræden.

Det bemærkes, at udvalget var delt i spørgsmålet om dommermedvirken, idet et mindretal anbefalede, at der slet ikke burde medvirke dommere i undersøgelseskommissioner.

Med hensyn til kritikken af den manglende regulering og betryggelse af de involveredes retsstilling blev det i udvalgets udkast til lovforslag bl.a. foreslået, at en minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, skulle sikres en lovfæstet ret til en bisidder. Bisidderens rettigheder skulle omfatte ret til

kopi af alt materiale, til at overvære alle møderne i undersøgelseskommissionen eller i retten, og til at anmode kommissionen om at foranstalte bevisførelse og foretage en uddybende afhøring af de personer, der har været afhørt af kommissionen. Endvidere foreslog udvalget indførelse af regler om, at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den berørte minister eller embedsmand om de forhold af faktisk og eventuelt retligt karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter, og at den pågældende efter bevisførelsen skal orienteres om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning. I nær sammenhæng hermed blev det foreslået, at den berørte minister eller embedsmand og dennes bisidder ved undersøgelsens afslutning skulle have ret til at afgive en skriftlig udtalelse vedrørende de spørgsmål af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende.

For så vidt angår kritikken i forbindelse med undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanksagen tilkendegav udvalget, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes med henblik på at tage stilling til en partstvist eller med det formål at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb til brug for en efterfølgende stillingtagen til en partstvist.

Udkastet fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer dannede udgangspunkt for det lovforslag, der senere blev vedtaget som den gældende lov om undersøgelseskommissioner. Forslaget blev i stort set uændret form fremsat for Folketinget af et folketingsmedlem fra hvert politisk parti, første gang i folketingssamlingen 1996-97.[1] Under forslagets behandling i folketingssamlingen 1998-99 blev der forud for lovforslagets endelige vedtagelse vedtaget en række ændringer i forhold til udkastet fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Blandt de væsentligste ændringer skal fremhæves følgende:

For det første skete der en udvidelse af lovens anvendelsesområde. Hvor Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers kommissorium – og dermed det af udvalget udarbejdede udkast til lovforslag – angik undersøgelser af "forhold i den statslige forvaltning", omfatter loven om undersøgelseskommissioner undersøgelser af "nærmere bestemte forhold af almenvigtig betydning." Denne ændring havde baggrund i et notat af 22. december 1997 udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med professor Lars Nordskov Nielsen, højesteretsdommer Torben Melchior og lektor, dr.jur. Jens Peter Christensen. Notatet er optrykt som bilag 1 til betænkning nr. 3 af 5. maj 1999 af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen over forslag til lov om undersøgelseskommissioner og dannede ifølge udvalgets betænkning grundlag for en række ændringsforslag til lovforslaget, herunder ændringen af § 1, stk. 1.

[1] Forslaget blev i alt fremsat for Folketinget tre gange, jf. lovforslag nr. L 33 af 24. oktober 1996, folketingsåret 1996-97, lovforslag nr. L 3 af 8. oktober 1997, folketingsåret 1997-98, førstebehandlet den 14. januar 1998, samt lovforslag nr. L 3 af 8. oktober 1998, folketingsåret 1998-99, der blev vedtaget af Folketinget under tredjebehandlingen den 25. maj 1999.

For det andet er der i lov om undersøgelseskommissioner § 1, stk. 1, indsat en bestemmelse, der indebærer, at justitsministeren skal nedsætte en undersøgelseskommission, hvis Folketinget vedtager en beslutning herom.

For det tredje er møder i undersøgelseskommissionen og i retten som udgangspunkt offentlige, hvilket svarer til den tidligere retstilstand ved undersøgelsesretterne. Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer havde foreslået, at møderne som udgangspunkt ikke skulle være offentlige, bl.a. for at begrænse den tidligere nævnte kritik af dommeres medvirken og risikoen for "domsvirkning" af undersøgelsernes beretninger.

Endelig *for det fjerde* blev der i forbindelse med vedtagelsen af loven taget stilling til lovens anvendelse for Færøerne og Grønland. Udvalget havde – i overensstemmelse med sædvanlig praksis – ikke taget stilling til dette spørgsmål.

Parallelt med behandlingen af forslaget til lov om undersøgelseskommissioner var der i Folketinget drøftelser om Folketingets inddragelse i nedsættelsen af undersøgelseskommissioner og opfølgning af beretningerne. Drøftelserne resulterede i en folketingsbeslutning om ændring af Folketingets forretningsorden i 1999, hvorved der blev indsat et nyt kapitel XVIII (§§ 54-60) om spørgsmål vedrørende ministeransvar. Der henvises herom til afsnit 3.1.5 og til Talevski m.fl., side 343 ff.

2.2 Nærmere om gældende ret efter lov om undersøgelseskommissioner

Lov om undersøgelseskommissioner (lov nr. 357 af 2. juni 1999) er inddelt i 11 kapitler:

1) Nedsættelse af en undersøgelseskommission
2) Undersøgelseskommissionens sammensætning
3) Undersøgelseskommissionens opgaver
4) Tilrettelæggelse af undersøgelsen m.v.
5) Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse
6) Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse uden dommerdeltagelse
7) De berørte personers retsstilling
8) Tavshedspligt
9) Undersøgelseskommissionens beslutninger og domstolsprøvelse heraf
10) Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.
11) Ikrafttræden m.v.

Disse temaer behandles i det følgende, idet flere af temaerne dog af fremstillingsmæssige hensyn er slået sammen i gennemgangen. Som nævnt indledningsvis vil beskrivelsen af gældende ret navnlig fokusere på regler og emner med særlig betydning for udvalgets arbejde.

2.2.1 Nedsættelse af en undersøgelseskommission, undersøgelseskommissionens sammensætning og opgaver samt tilrettelæggelsen af undersøgelsen

Ifølge § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner er det justitsministeren, der har kompetencen til at nedsætte en undersøgelseskommission. Justitsministeren udpeger den eller de personer, som skal være medlemmer af kommissionen, formanden for kommissionen, hvis den skal have flere medlemmer, samt kommissionens udspørger, jf. stk. 2 og 3. Endelig sørger justitsministeren for, at der stilles den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand til rådighed for kommissionen, jf. stk. 5.

Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer havde fundet, at Folketinget kunne sikre sin indflydelse gennem de sædvanlige politiske kontrol- og ansvarsmekanismer, jf. betænkning nr. 1315/1996, side 91. Under folketingsbehandlingen blev dog indsat en bestemmelse i § 1, stk. 1, 2. pkt., hvorefter justitsministeren skal nedsætte en undersøgelseskommission, hvis Folketinget vedtager beslutning herom. I betænkningen over lovforslaget anfører Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, at reglen svarer til de politiske realiteter, som er, at hovedinitiativet til nedsættelse af en undersøgelseskommission vel kan være regeringens, men også og formentlig oftest vil ligge i Folketinget. I tilknytning til bestemmelsen i § 1, stk. 1, 2. pkt., blev indsat et nyt stykke i § 1 (stk. 4). Af stk. 4 fremgår det, at hvis en undersøgelseskommission er nedsat efter en folketingsbeslutning, sker den nærmere udformning af kommissoriet samt udpegningen af medlemmer, formand og udspørger i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen eller underudvalget under dette. I praksis er Folketingets Udvalg for Forretningsordenen blevet forelagt et udkast til kommissorium i de tilfælde, hvor undersøgelseskommissionen er blevet nedsat af justitsministeren uden en folketingsbeslutning herom.

2.2.1.1. Lov om undersøgelseskommissioner § 1, stk. 1, fastsætter, at en undersøgelseskommission kan nedsættes til at undersøge "nærmere bestemte forhold af almenvigtig betydning." Formuleringen svarer til den ramme, der efter grundlovens § 51 gælder for nedsættelse af parlamentariske kommissioner, og til den ramme, som er angivet i forarbejderne til den nu ophævede bestemmelse i retsplejelovens § 21 a om undersøgelsesretter.

Som nævnt i afsnit 2.1 havde Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer i overensstemmelse med sit kommissorium afgrænset undersøgelsens genstand til "forhold i den statslige forvaltning". Under behandlingen af lovforslaget i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen blev der imidlertid givet udtryk for ønskeligheden af at afgrænse lovforslagets § 1, stk. 1, således at der ville være grundlag for helt at ophæve retsplejelovens §§ 21 og 21 a. Der blev i den forbindelse henvist til, at Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer i sin betænkning havde bemærket, at det næppe kunne afvises, at den foreslåede undersøgelsesordning kunne være egnet i forhold til f.eks. kommuner, amtskommuner og statslige aktieselskaber mv.

På baggrund af det i afsnit 2.1 omtalte notat af 22. december 1997 blev formuleringen "forhold i den statslige forvaltning" derfor ændret til "nærmere bestemte forhold af almenvigtig betydning". I notatet anføres bl.a., at hovedformålet med en undersøgelseskommissions virksomhed – som for undersøgelsesretternes vedkommende – må antages at være at undersøge statslige myndigheders sagsbehandling, herunder sager om anvendelse af statslige midler, men at personer uden for den statslige forvaltning vil kunne blive inddraget i undersøgelsen, hvis det er relevant for at klarlægge, hvad der er foregået i den statslige forvaltning. Det er endvidere anført, at der i visse tilfælde kan være behov for at undersøge forhold uden for den statslige forvaltning – f.eks. forhold i statslige aktieselskaber – og at der formentlig undtagelsesvis også kan være anledning til at undersøge forhold i private virksomheder. Der tænkes i den forbindelse på tilfælde, hvor der er et samvirke med en statslig myndighed, og hvor der er behov for en samlet undersøgelse af den statslige myndighed og den private virksomhed.

For så vidt angår valget af formuleringen "nærmere bestemte forhold af almenvigtig betydning" fremgår det af notatets pkt. 3.2, at det næppe er muligt udtømmende at angive, hvilke forhold uden for den statslige forvaltning som en undersøgelseskommission skal kunne nedsættes for at undersøge. En udvidelse af lovforslagets anvendelsesområde fandtes derfor at burde udformes på en sådan måde, at der – som efter den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 a – i princippet ikke er nogen retlig grænse for, hvilke forhold uden for den statslige forvaltning en undersøgelseskommission kan nedsættes for at undersøge.

Det fremgår endvidere af notatets pkt. 3.2, at selvom det næppe udtømmende kan angives, hvilke forhold uden for den statslige forvaltning en undersøgelseskommission skal kunne nedsættes for at undersøge, kan der dog opstilles visse kriterier herfor:

1) En undersøgelseskommission bør som altovervejende hovedregel kun benyttes i tilfælde, hvor regeringen eller Folketinget har behov for at få belyst nogle forhold, som har betydning for de opgaver, som regeringen eller Folketinget udfører. For at markere dette er det i bestemmelsen fastsat, at det forhold, som det overvejes at undersøge, skal have "almenvigtig betydning". Dette indebærer, at forholdet som altovervejende hovedregel skal have tilknytning til staten, f.eks. vedrøre statslige myndigheders sagsbehandling, herunder sager om anvendelse af statslige midler.

   En undersøgelse af private forhold vil således normalt alene kunne tænkes, hvis den indgår som et integreret element i en undersøgelse af statslige myndigheders forhold.

2) En undersøgelseskommission bør ikke nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer. Det samme gælder, hvis der allerede må antages at

foreligge tilstrækkeligt faktuelt grundlag for, at der kan træffes beslutning om f.eks. at rejse tiltale eller indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer.

3) En undersøgelseskommission bør ikke kunne nedsættes med henblik på at udføre en undersøgelse, som falder uden for de formål, som en kommissionsundersøgelse skal kunne tjene. F.eks. bør en undersøgelseskommission ikke kunne nedsættes med henblik på at tage stilling til en retstvist mellem to private borgere eller virksomheder.

Endelig fremgår det af notatet, at en undersøgelseskommission ikke bør kunne få til opgave at tage stilling til retlige tvister mellem staten og private og mellem private indbyrdes. Tilsvarende gælder tvister mellem staten og kommunerne eller mellem kommunerne indbyrdes. En undersøgelseskommission bør i forlængelse heraf heller ikke kunne få til opgave at tilvejebringe det faktiske grundlag for sådanne partstvister. Denne begrænsning af undersøgelseskommissionernes opgaver skal ses i lyset af den kritik, som blev fremsat i skrivelsen af 3. november 1993 fra Højesterets præsident til Folketingets Præsidium i forbindelse med nedsættelsen af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanksagen (jf. nærmere i afsnit 1.2).

Der kan desuden henvises til Talevski m.fl., side 30 f.

2.2.1.2. Sammensætningen af undersøgelseskommissionen er reguleret i lovens §§ 2 og 3, der med en enkelt redaktionel ændring svarer til udkastet fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Ifølge § 2, stk. 1, kan en undersøgelseskommission bestå af et eller flere medlemmer. Dog følger det af stk. 5, at en kommission, der anmodes om at foretage retlige vurderinger efter lovens § 4, stk. 4, skal bestå af mindst tre medlemmer.

Med hensyn til de personelle krav til kommissionens medlemmer giver lov om undersøgelseskommissioner videre rammer end de tidligere regler om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter. Kommissioner, der alene består af et enkelt medlem, skal beklædes med en person med juridisk kandidateksamen, jf. § 2, stk. 2, og er der flere medlemmer af kommissionen, skal formanden være jurist, medens de øvrige medlemmer kan have anden sagkundskab, jf. stk. 3.

Som det fremgår, er der intet krav om dommermedvirken. Et flertal i Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer fandt dog ikke, at muligheden for at bruge en dommer skulle udelukkes, og lovudkastet og loven er i overensstemmelse hermed. Hvis en dommer vælges som medlem af en undersøgelseskommission, skal dommeren være formand for kommissionen, jf. § 2, stk. 4. Det er forudsat i forarbejderne til loven, at der i givet fald udpeges en byretsdommer eller eventuelt en landsdommer (dvs. ikke en højesteretsdommer). I praksis har der til samtlige undersøgelseskommissioner, som hidtil har afsluttet deres arbejde, været udpeget en landsdommer, jf. i øvrigt nærmere i kapitel 3.

Lovens § 3 fastsætter, at kommissionens medlemmer, udspørger og medhjælpere i øvrigt skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder, personer m.v., hvis forhold undersøges.

2.2.1.3. Rammerne for de opgaver, som kan fastsættes i kommissoriet for en undersøgelseskommission, er reguleret i lovens § 4. I overensstemmelse med grundlovens § 61, 2. pkt. – og svarende til den nu ophævede § 21 a, stk. 2, i retsplejeloven om undersøgelsesretter – fastslås det indledningsvis i stk. 1, at undersøgelseskommissionen ikke har dømmende myndighed.

§ 4, stk. 2-4, regulerer nærmere de opgaver, som en undersøgelseskommission kan gives. Efter stk. 2 kan en undersøgelseskommission få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb. Kommissionen kan endvidere få til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, jf. stk. 3. Endelig kan kommissionen ifølge stk. 4 få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar; dog kan en undersøgelseskommission ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. I tilknytning hertil bemærkes det dog, at det fremgår af § 4, stk. 5, at en undersøgelseskommission, som har en dommer som medlem, alene foretager retlige vurderinger som nævnt i stk. 4 i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

En undersøgelseskommission kan tillægges en eller flere af de nævnte opgaver. I praksis vil undersøgelseskommissioner i alle tilfælde få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb efter § 4, stk. 2. Om udformningen af kommissorierne for de hidtidige undersøgelseskommissioner henvises i øvrigt til kapitel 3.

Det forudsættes i forarbejderne til bestemmelserne i § 4, stk. 2 og 4, at undersøgelseskommissionen skal udvise forsigtighed ved sin bedømmelse af såvel faktum som retsregler. Af betænkning nr. 1315/1996, side 114 f., hedder det om dette spørgsmål bl.a.:

> ”En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder bevisvurderinger, bør – også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk 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.”

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen henviste i sin betænkning over lovforslaget til ovenstående uddrag af betænkning nr. 1315/1996 som begrundelse for at ændre affattelsen af lovforslagets §

4, stk. 2. I det oprindelige forslag kunne kommissionen få til opgave at "undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb." Ændringsforslaget førte til, at bestemmelsen fik sin gældende formulering, hvorefter kommissionen kan få til opgave at "undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb". Det fremgår af Udvalget for Forretningsordenens betænkning, at ændringen skulle ses i sammenhæng med den kritik, der var blevet fremsat af de tidligere undersøgelsesformer for at have en slags "domsvirkning" (se nærmere ovenfor i afsnit 1.2).

2.2.1.4. Reglerne om tilrettelæggelsen af undersøgelsen m.v. fremgår af lovens kapitel 4 (§§ 5-7). Det følger af lovens § 5, at undersøgelseskommissionen tilrettelægger undersøgelsen efter samråd med udspørgeren, og at formanden leder undersøgelseskommissionens møder. Efter § 6 kan undersøgelseskommissionen anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen. § 7 foreskriver, at der skal føres protokol over møderne i kommissionen. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen skal protokollen bl.a. indeholde oplysninger om hovedindholdet af de afgivne forklaringer, jf. retsplejelovens § 186, samt om mundtlig orientering efter § 23 i lov om undersøgelseskommissioner.

2.2.2 Vidnepligt og anden oplysningspligt

Kapitlerne 5 og 6 i lov om undersøgelseskommissioner indeholder reglerne om vidnepligt og anden oplysningspligt ved undersøgelser henholdsvis med og uden dommerdeltagelse. De væsentligste forskelle på de to regelsæt angår vidnepligt og mulighederne for at gennemtvinge de øvrige oplysningspligter. Undersøgelseskommissioner uden dommermedvirken er i disse tilfælde henvist til at anmode Københavns Byret om at indkalde en person til at afgive vidneforklaring og/eller anvende retsplejelovens regler om vidnetvang for at gennemtvinge de øvrige oplysningspligter. Forskellene er begrundet i, at anvendelse af sanktioner (vidnetvang mv.) som middel til at oplyse sagen er beføjelser, som alene bør tilkomme dommere. I praksis har de undersøgelseskommissioner, der hidtil har været nedsat, alle været med dommerdeltagelse.

2.2.2.1. I undersøgelser, *hvor en dommer er formand*, gælder der efter lovens § 9, stk. 1 og 2, at enhver har pligt til at udlevere materiale og til skriftligt at afgive en redegørelse eller besvare spørgsmål, når undersøgelseskommissionen anmoder herom. Disse pligter gælder, uanset om de pågældende oplysninger er undergivet tavshedspligt, jf. stk. 3, der antages at fortrænge såvel de almindelige regler om tavshedspligt som særlige bestemmelser herom. Pligterne gælder dog ikke i det omfang, der ikke er pligt til at afgive vidneforklaring om de pågældende forhold efter bestemmelsen i § 12 (omtalt umiddelbart nedenfor). Materiale udarbejdet af en minister eller embedsmand i embeds medfør kan dog ifølge § 9, stk. 1, 3. pkt., ikke nægtes udleveret under henvisning til manglende vidnepligt efter § 12.

Det følger af lovens § 10, at hvis pligten til at udlevere materiale i lovens § 9, stk. 1, ikke opfyldes, kan undersøgelseskommissionen give pålæg om udlevering af materiale. Ved manglende efterlevelse af pålægget kan anvendes tvangsmidler efter reglerne i retsplejelovens § 178.

Lovens § 11 foreskriver, at der er vidnepligt over for undersøgelseskommissionen, men vidnepligten begrænses af lovens § 12. Undtagelsen i § 12, stk. 1, 1. pkt., er udslag af forbuddet mod selvinkriminering. Der er således ikke pligt til at afgive forklaring i det omfang, der må antages at være mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Efter 2. pkt. er der heller ikke vidnepligt i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for, at det offentlige gør et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende over for den pågældende i anledning af de nævnte forhold (jf. i øvrigt nærmere nedenfor om lovens § 14).

§ 12, stk. 2, indeholder en vidnefritagelsesregel for den i § 12, stk. 1, nævnte persons nærmeste, idet der dog kan gives pålæg om 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. Betingelserne for at pålægge vidnepligt svarer til dem, der gælder efter bestemmelsen i retsplejelovens § 171, stk. 3, der regulerer vidnefritagelse for bl.a. en parts nærmeste.

Endelig fastslår § 12, stk. 3, at vidnepligten i øvrigt gælder med de undtagelser, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 18 om vidner. Dog finder retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, ikke anvendelse. Fravigelsen af disse bestemmelser indebærer i hovedtræk, at der for en undersøgelseskommission består en videre pligt til at afgive forklaring om oplysninger, der efter lovgivningen er omfattet af tavshedspligt, end i den almindelige retspleje.

Efter § 13 finder reglerne i retsplejelovens kapitel 18 om vidner i øvrigt tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. Der sigtes hermed ikke til reglerne om vidneudelukkelse og vidnefritagelse, idet disse reglers anvendelse er reguleret i § 12, men derimod til de øvrige regler om afgivelse af forklaring m.v. i retsplejelovens kapitel 18 med de modifikationer, der følger af forholdets natur.

Om sandhedspligt foreskriver § 14, at straffelovens §§ 158-160 finder tilsvarende anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommissionen. Straffelovens § 158 fastsætter, at den, der afgiver falsk forklaring for retten, straffes med fængsel i indtil 4 år. Det følger dog af § 159, stk. 1, at falsk forklaring ikke straffes, hvis den afgives af nogen som sigtet i en offentlig straffesag eller under afhøring i tilfælde, hvor forklaring ifølge loven ikke må kræves. Hvis falsk forklaring afgives i tilfælde, hvor den afhørte var berettiget til at nægte forklaring, kan straffen nedsættes og under i øvrigt formildende omstændigheder bortfalde, jf. straffelovens § 159, stk. 2. Ved § 14 i lov om undersøgelseskommissioner er det forudsat, at en person, der efter § 12, stk. 1, ikke er forpligtet til at afgive forklaring, sidestilles med en "sigtet" i straffelovens § 159, stk. 1.

2.2.2.2. For *undersøgelseskommissioner uden dommerdeltagelse* gælder en pligt til udlevering af materiale, afgivelse af skriftlige redegørelser og skriftlig besvarelse af spørgsmål fra kommissionen, der svarer til de ovenfor omtalte regler i § 9. Imidlertid har undersøgelseskommissionen ikke den i § 10 fastsatte ret til at give pålæg om udlevering af materiale og til at gennemtvinge et pålæg efter retsplejelovens § 178. Undersøgelseskommissionen må i stedet anmode Københavns Byret om tage sådanne skridt, jf. lovens § 17.

Der er ikke vidnepligt for en undersøgelseskommission uden dommermedvirken, idet en sådan kommission alene kan opfordre en person til frivilligt at afgive forklaring, jf. § 18, stk. 1. Vælger personen at afgive forklaring, finder reglerne i retsplejelovens kapitel 18 om vidner anvendelse, jf. § 18, stk. 2.

Som ved de øvrige oplysningspligter har undersøgelseskommissionen dog mulighed for at anmode Københavns Byret om at indkalde en person til at afgive forklaring for retten som vidne, jf. § 19, stk. 1. Ved en sådan vidneforklaring gælder ifølge § 19, stk. 2, de bestemmelser om vidnepligt og undtagelser fra vidnepligten i lovens §§ 11 og 12, der er beskrevet ovenfor.

Endelig fastslår § 20, at ved afgivelse af forklaring mv. for Københavns Byret, finder reglerne i retsplejelovens kapitel 18 tilsvarende anvendelse.

2.2.3 De berørte personers retsstilling og bestemmelser om tavshedspligt

Kapitel 7 i lov om undersøgelseskommissioner om de berørte personers retsstilling indeholder regler om valg og beskikkelse af bisidder for en person, hvis forhold undersøges, og om bisidderens og klientens rettigheder under undersøgelsen. Lovens kapitel 8 omhandler tavshedspligt.

2.2.3.1. Det følger af lov om undersøgelseskommissioner § 21, stk. 1, at "[d]en person, hvis forhold undersøges", har ret til en bisidder efter eget valg. Vælger den pågældende ikke en bisidder, kan undersøgelseskommissionen efter stk. 2 alligevel beskikke en bisidder for den pågældende. Hjemlen i stk. 2 forudsættes anvendt i særlige situationer, hvor kommissionen finder, at der er et klart behov for, at den pågældendes interesser varetages af en bisidder.

Retten til en bisidder forudsætter ikke, at kommissionen har fået til opgave at foretage retlige vurderinger, men finder også anvendelse i rene faktum-undersøgelser. Det fremgår således af bemærkningerne til bestemmelsen i § 21, stk. 1, at retten til en bisidder gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger efter lovens § 4, stk. 4, eller kommissionen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage sådanne vurderinger, jf. § 4, stk. 5. 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 fremgår det i øvrigt af bemærkningerne, at det må antages, at deres faglige organisation i praksis vil stille en bisidder til rådighed, og der henvises i den forbindelse til den hidtidige praksis (for en nærmere beskrivelse af praksis om udpegning af bisiddere for embedsmænd ved undersøgelsesretterne henvises til afsnit 1.1.3 ovenfor).

Det anføres endvidere i bemærkningerne, at kredsen af personer med ret til en bisidder også kan omfatte ministre, selvom kommissionen ifølge lovens § 4, stk. 4, 2. pkt., er afskåret fra at foretage retlige vurderinger til belysning af ministres ansvar. Retten til en bisidder gælder bl.a. for den minister, som i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, kan risikere et politisk ansvar eller et retligt ansvar.

Endelig fremgår det af bemærkningerne til lovens § 21, stk. 1, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at andre personer end de ministre og embedsmænd, som har ret til en bisidder, modtager rådgivning i forbindelse med en kommissionsundersøgelse. Sådanne personer og deres rådgivere vil imidlertid ikke have de rettigheder, som følger af lovens §§ 22-24 (omtalt nedenfor). Det forudsættes dog, at justitsministeren efter omstændighederne – og efter forudgående indhentelse af en udtalelse fra undersøgelseskommissionen – kan bestemme, at statskassen betaler salær og godtgørelse til rådgiveren efter bestemmelsen i § 24, stk. 1, og at rådgiveren normalt tillades at overvære afhøringen af sin klient, selv om afhøringen foretages for lukkede døre.

Bestemmelsen i § 21, stk. 1, er sprogligt justeret i forhold til det oprindelige lovudkast fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Justeringen var udtryk for en konsekvensrettelse som følge af det i afsnit 2.1 omtalte notat af 22. december 1997, som blev optrykt som bilag 1 til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over lovforslaget. I tilknytning til forslaget til ændret affattelse af § 21, stk. 1, fremgår det af notatets pkt. 4.4.2 bl.a.:

> ”Det er imidlertid næppe muligt generelt i selve loven at angive den personkreds, som – ved en udvidelse af anvendelsesområdet for loven – vil have ret til en bisidder. Vurderingen må træffes i den konkrete situation, og der må i den forbindelse lægges vægt på undersøgelsens formål, således som dette f.eks. er kommet til udtryk i kommissoriet. Alene de personer, hvis forhold – i lyset af undersøgelsens formål – direkte er genstand for en undersøgelse, bør således have en bisidder og de øvrige rettigheder, som er fastsat i kapitel 7 […] Andre personer, som kan blive berørt af undersøgelsen, må nøjes med det i bemærkningerne til lovforslaget anførte vedrørende rådgivning m.v.”

Efter lovens § 21, stk. 3, kan undersøgelseskommissionen på ethvert tidspunkt bestemme, at den valgte bisidder ikke må fungere som sådan, eller at beskikkelse af en bisidder skal tilbagekaldes, hvis afgørende hensyn til den person, hvis forhold undersøges, eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det. Det forudsættes i bemærkningerne til bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen ved en beslutning af denne karakter kan søge vejledning i retsplejelovens betingelser for, at retten kan nægte

at beskikke en advokat, som sigtede ønsker, eller afvise en valgt forsvarer, jf. retsplejelovens § 733, stk. 2, jf. § 730, stk. 3. Retsplejelovens § 733, stk. 2, der er blevet ændret siden vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner, har i dag følgende ordlyd:

> "*Stk. 2.* Retten kan ved kendelse nægte at beskikke den advokat, som sigtede ønsker som forsvarer, hvis dennes medvirken vil medføre en forsinkelse af betydning for sagens fremme eller der er påviselig risiko for, at advokaten vil hindre eller modvirke sagens opklaring."

Ved kendelse af 14. december 2016 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2017, side 911 ff.) tog Højesteret stilling til en kære fra en kontorchef i Justitsministeriet og en tidligere udenrigsminister over Østre Landsrets kendelse af 8. juli 2016. Landsretten havde stadfæstet Tibetkommissionens afgørelse om at nægte en advokat beskikkelse som bisidder for de kærende, idet advokaten allerede var beskikket som bisidder for en anden kontorchef i Justitsministeriet. Højesteret tog de kærendes påstand om, at advokaten kunne beskikkes som bisidder for dem, til følge. Efter at have gennemgået reglerne om beskikkelse af bisidder i § 21 i lov om undersøgelseskommissioner anførte Højesteret bl.a. i sin begrundelse:

> "Det følger heraf, at personer, hvis forhold undersøges af en undersøgelseskommission, som udgangspunkt har ret til en bisidder efter eget valg, og at fravigelse af udgangspunktet kræver, at der foreligger afgørende hensyn til den pågældende selv eller til undersøgelsens gennemførelse.
>
> Højesteret finder, at der i sager, der behandles af en undersøgelseskommission, ikke – som i straffesager og i sager, der behandles efter retsplejelovens kapitel 93 c om undersøgelser ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed – er grundlag for at opstille en formodning for, at flere personer, der skal afhøres af kommissionen, har sådanne modstridende interesser, at de ikke kan have samme bisidder. Flere personer, der skal afhøres af en undersøgelseskommission, kan derfor få bistand af samme bisidder, medmindre der foreligger oplysninger, som giver grundlag for at antage, at de pågældende har modstridende interesser af en sådan styrke, at afgørende hensyn til dem selv eller til undersøgelsens gennemførelse taler for, at de skal have hver sin bisidder."

Højesteret fandt herefter, at der efter de oplysninger, der forelå på daværende tidspunkt, ikke var grundlag for at fastslå, at afgørende hensyn talte imod, at den pågældende advokat blev beskikket som bisidder for såvel den første kontorchef som for de kærende.

Om sagens nærmere omstændigheder fremgår det af kendelsen, at Tibetkommissionen den 13. juni 2016 afslog beskikkelse af den samme bisidder for begge kontorchefer. Begrundelsen herfor var, at kommissionen på baggrund af den seneste højesteretspraksis om reglen i retsplejelovens § 734, stk. 2 (om forsvaret for flere sigtede under en straffesag), fandt, at advokaten ikke kunne repræsentere begge kontorchefer, medmindre det med høj grad af sandsynlighed kunne siges, at de ikke havde modstridende interesser. Efter Tibetkommissionens opfattelse forelå der ikke den fornødne høje grad af sandsynlighed for, at de to kontorchefer ikke havde modstridende interesser, hvorfor advokaten ikke kunne beskikkes for

dem begge. Den 23. juni 2016 traf Tibetkommissionen afgørelse om at afslå at beskikke advokaten som bisidder for en tidligere udenrigsminister, ligeledes under henvisning til, at det ikke på daværende tidspunkt med den fornødne høje grad af sandsynlighed kunne siges, at der ikke var modstridende interesser mellem den daværende udenrigsminister og højtstående embedsmænd i Justitsministeriet. Tibetkommissionens afgørelser af 13. juni 2016 og 23. juni 2016 blev stadfæstet ved kendelse afsagt af Østre Landsret den 8. juli 2016. Højesteret nåede som nævnt til det modsatte resultat.

2.2.3.2. Bisidderens rettigheder med hensyn til indsigt i undersøgelsen og bevisførelse fremgår af § 22 i lov om undersøgelseskommissioner. Lovens § 22, stk. 1, giver bisidderen ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen og i Københavns Byret (smh. ovenfor i afsnit 2.2.2 om lovens kapitel 6 om vidnepligt og anden oplysningspligt ved undersøgelser uden dommermedvirken). Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at retten til at overvære møderne i kommissionen er ubetinget, men at retten ikke omfatter interne møder, herunder rådslagninger, men de "eksterne" møder, hvis parallelitet i retsplejen er retsmøderne. Undersøgelseskommissionen kan i medfør af § 22, stk. 3, sidste pkt., give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med, hvad der er foregået under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten. Betingelserne herfor svarer til betingelserne i § 22, stk. 3, 2. pkt., for at give et pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet, jf. umiddelbart nedenfor.

Efter § 22, stk. 2, har bisidderen ret til af undersøgelseskommissionen at få kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen. Der er tale om en ubetinget ret, som dog ikke omfatter materiale udarbejdet af undersøgelseskommissionen til intern brug som f.eks. udkast til beslutninger eller beretning og brevveksling mellem kommissionens medlemmer eller mellem kommissionens medlemmer og medhjælpere. Ifølge stk. 3, 1. pkt., må bisidderen ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere materialet til sin klient. Det forudsættes derimod, at bisidderen som udgangspunkt har ret til at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet. Undersøgelseskommissionen kan dog give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med indholdet af materialet, hvis afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det, jf. § 22, stk. 3, 2. pkt. I de sjældne undtagelsestilfælde, hvor den person, hvis forhold undersøges, ikke har ret til en bisidder, er det forudsat i Folketingets Udvalg for Forretningsordenens betænkning over lovforslaget, at der tilkommer den pågældende samme adgang til aktindsigt, som den pågældende ellers ville have gennem sin bisidder, og at denne adgang i disse tilfælde må administreres af undersøgelseskommissionen.

Lovens § 22, stk. 4 og 5, giver bisidderen ret til at anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte bevisførelse og til at foretage uddybende afhøring af de personer, der har afgivet forklaring. Det forudsættes i bemærkningerne til disse bestemmelser, at undersøgelseskommissionen (eller Københavns Byret) kan afskære bevisførelse eller uddybende afhøring, der skønnes at være uden betydning for undersøgelsen, jf. herved princippet i retsplejelovens § 341.

2.2.3.3. I lovens § 23 er fastsat bestemmelser om undersøgelseskommissionens pligt til at orientere den person, hvis forhold undersøges, og dennes bisidder samt om retten til at afgive en udtalelse ved undersøgelsens afslutning.

Undersøgelseskommissionen har for det første en pligt til *inden afhøringen* at orientere om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter, jf. § 23, stk. 1. Det forudsættes i bemærkningerne til bestemmelsen, at orienteringen gives så hurtigt som muligt efter iværksættelse af undersøgelsen. I sin betænkning over lovforslaget lagde Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vægt på denne udtalelse og understregede, at det afgørende er, at praksis med hensyn til orienteringstidspunkt og mødeberammelse bliver sådan, at bisidderen og dennes klient sikres en rimelig forberedelsestid forud for afhøringen. Sker der i løbet af undersøgelsen væsentlige ændringer i de forhold, som er nævnt i stk. 1, skal undersøgelseskommissionen orientere herom, jf. stk. 2.

Undersøgelseskommissionen har for det andet pligt til *efter bevisførelsen* at orientere om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen skal orienteringen – hvis det er relevant – omfatte de punkter, der eventuelt vil blive kritiseret i beretningen. I de tilfælde, hvor kommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger i medfør af lovens § 4, stk. 4, omfatter orienteringspligten alene de faktiske forhold vedrørende den pågældende.

Orienteringspligten i stk. 3 har til formål at understøtte den ret til kontradiktion, som fastslås i lovens § 23, stk. 4. Efter bestemmelsen gives den pågældende og dennes bisidder ret til ved undersøgelsens afslutning at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, som undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende. Kommissionen har efter § 23, stk. 4, 2. pkt., mulighed for at fastsætte en frist for afgivelse af denne udtalelse.

Det fremgår af bemærkningerne til § 23, stk. 4, at den berørte og dennes bisidder ikke har krav på at blive hørt over indlæg fra andre berørte og deres bisiddere, men at undersøgelseskommissionen kan beslutte at iværksætte en sådan høringsprocedure, hvis den finder det hensigtsmæssigt.

2.2.3.4. Bestemmelserne om salær til bisidderen findes i lovens § 24. Efter stk. 1 fastsættes salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen afgiver indstilling til justitsministeren herom, og det forudsættes, at justitsministeren i almindelighed følger indstillingen. Det følger af § 24, stk. 2, at den beskikkede bisidder ikke må modtage salær og godtgørelse ud over det efter stk. 1 fastsatte beløb. Derimod fremgår det af bemærkningerne til bestemmelsen, at en valgt bisidder kan aftale med sin klient eller dennes organisation, at den pågældende skal have et salær ud over dette beløb.

2.2.3.5. Kapitel 8 i lov om undersøgelseskommissioner om tavshedspligt omfatter §§ 25 og 26. Udgangspunktet efter § 25, stk. 1 og 2, er, at undersøgelseskommissionens medlemmer, andre personer, der deltager i undersøgelsen, og bisidderne er underlagt tavshedspligt efter reglerne i straffelovens §§ 152-152 e med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til (jf. dog ovenfor i afsnit 2.2.3.2 om bisidderens ret til at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet, medmindre der er givet pålæg efter § 22, stk. 3).

En undtagelse er fastsat i lovens § 26, stk. 1, hvorefter tavshedspligten i § 25, stk. 1, ikke er til hinder for, at undersøgelseskommissionen udleverer materiale, som indgår i undersøgelsen, hvis det er af betydning for at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller. Ifølge § 26, stk. 2, er der tavshedspligt med hensyn til dette materiale, og straffelovens §§ 152-152 e finder tilsvarende anvendelse.

Det forudsættes endvidere, at undersøgelseskommissionen uden at handle i strid med sin tavshedspligt kan udlevere kopi af udkast til protokoltilførsel til den, der har afgivet forklaring, for at sikre sig, at forklaringen bliver korrekt gengivet, og at kommissionen må give den pågældende en kopi af den endelige tilførsel til protokollen.

Tavshedspligten forudsættes heller ikke at være 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, i det omfang det er relevant for bisidderens varetagelse af klientens tarv. Dette gælder dog ikke, hvis bisidderen har fået et pålæg efter lovens § 22, stk. 3, om ikke at gøre klienten bekendt med de nævnte oplysninger.

2.2.4 Undersøgelseskommissionens beslutninger og domstolsprøvelse heraf

Om en undersøgelseskommissions beslutninger bestemmer § 27, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner, at en undersøgelseskommission bestående af flere medlemmer træffer beslutning ved stemmeflerhed, jf. dog § 4, stk. 5, hvorefter en dommer, der er medlem af en undersøgelseskommission, alene foretager retlige vurderinger i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Ifølge § 27, stk. 2, er formandens stemme afgørende ved stemmelighed.

Beslutninger truffet af en undersøgelseskommission kan indbringes for Østre Landsret af enhver med retlig interesse heri inden for en frist på 2 uger efter, at beslutningen er meddelt den pågældende, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt. Ifølge stk. 2 gælder dette dog ikke for de beslutninger, som en undersøgelseskommission uden dommerdeltagelse træffer efter lovens §§ 17 og 19 om at anmode Københavns Byret om at give pålæg om udlevering af materiale eller at indkalde en person til at afgive vidneforklaring.

Indbringelse af kommissionens beslutninger sker ved indgivelse af kæreskrift til kommissionen, og reglerne om kæremål i borgerlige sager finder i øvrigt tilsvarende anvendelse, jf. § 28, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Særligt for så vidt angår en undersøgelseskommissions beslutninger efter lovens § 21, stk. 3, om, at en valgt bisidder ikke må fungere som sådan, og om tilbagekaldelse af beskikkelse af en bisidder, bestemmes det i § 28, stk. 3, at sådanne beslutninger kan indbringes for Den Særlige Klageret inden for en uge efter, at beslutningen er meddelt. Retsplejelovens § 737 (om kære af rettens afgørelser om afvisning af en valgt forsvarer og om nægtelse og tilbagekaldelse af forsvarerbeskikkelse) finder tilsvarende anvendelse på sådanne beslutninger.

2.2.5 Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.

Det følger af lovens § 29, at offentlighedsloven, forvaltningsloven, lov om offentlige myndigheders registre og ombudsmandsloven ikke gælder for den virksomhed, som udøves af undersøgelseskommissionen. Lov om offentlige myndigheders registre er ophævet ved § 76, stk. 2, i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af persondataoplysninger (persondataloven). Hverken undersøgelseskommissionsloven, persondataloven eller forarbejderne til disse love tager stilling til spørgsmålet, om undersøgelseskommissioner omfattes af persondataloven. Talevski m.fl., side 182 ff., antager, at persondataloven finder anvendelse på en undersøgelseskommissions virksomhed.

Princippet om mødeoffentlighed under såvel undersøgelseskommissionens møder som møder i retten er fastslået i § 30, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelsen er udtryk for en af de væsentligste ændringer i forhold til det udkast til lovforslag, som blev udarbejdet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Ifølge udkastets § 29, stk. 2, skulle møder i undersøgelseskommissionen foregå for lukkede døre, hvilket navnlig var begrundet i hensynet til undersøgelsens effektivitet og hensynet til de personer, undersøgelsen retter sig imod. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen fandt imidlertid i sin betænkning over lovforslaget, at udgangspunktet burde være, at undersøgelserne skulle være offentlige. Udvalget henviste i den forbindelse navnlig til de principielle synspunkter om større åbenhed om den offentlige sektor, som efter udvalgets opfattelse med rette var blevet tillagt stadig større vægt i årtierne forud. Udvalget henviste endvidere til, at der typisk vil knytte sig en væsentlig offentlig interesse til det funktionsområde i det ministerium mv., som undersøgelsen omfatter, og til, at offentlighed om undersøgelsen ville kunne have væsentlig betydning for den almindelige tillid til, at undersøgelsen finder sted på en saglig og i øvrigt rigtig måde.

Udvalget for Forretningsordenen anerkendte dog de hensyn, der lå bag det oprindelige udkast. Udgangspunktet om mødeoffentlighed kan således fraviges af undersøgelseskommissionen eller af retten, hvis det findes påkrævet af hensyn til ro og orden i lokalet eller statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt, af hensyn til sagens oplysning, af hensyn til at beskytte nogen mod unødvendig krænkelse eller af andre særlige grunde, jf. § 30, stk. 1, 2. pkt., nr. 1-4. § 30, stk. 2, foreskriver dog, at referat- eller navneforbud anvendes i stedet for dørlukning, hvis de nævnte hensyn herved tilgodeses tilstrækkeligt.

Materiale, der indgår i undersøgelsen, vil ofte være afgivet af en offentlig myndighed omfattet af offentlighedsloven. Lov om undersøgelseskommissioner bestemmer i § 31, stk. 1, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt i sådant materiale efter offentlighedsloven. Bestemmelsen gælder først, når en undersøgelseskommission er nedsat. Det fremgår imidlertid af offentlighedslovens § 33, nr. 5, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det følger af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at den kan anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, hvis det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Der henvises til de specielle bemærkninger til § 33, nr. 5, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, der som eksempel på bestemmelsens anvendelse nævner, at der er truffet en (regerings-)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, uden at der endnu foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der søges aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Denne retsopfattelse er lagt til grund af Folketingets Ombudsmand i Ombudsmandens udtalelse af 12. februar 2016 i sag 2016-8.

§ 31, stk. 2, indeholder endvidere en bestemmelse om, at der, indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, ikke er adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens kapitel 3 a (om aktindsigt ved domstolene). § 31, stk. 2, blev ændret ved lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Offentlighed i retsplejen), således at den tidligere henvisning til retsplejelovens § 41 blev erstattet af den nuværende henvisning til retsplejelovens kapitel 3 a.

Endelig indeholder § 32 reglerne om undersøgelseskommissionens beretning om resultatet af undersøgelsen. Det fremgår af § 32, stk. 2, at beretningen offentliggøres (af justitsministeren), medmindre ganske særlige grunde taler imod det. Det forudsættes, at en kopi af kommissionens protokol og eventuel retsbog samt eventuelle udtalelser efter § 23, stk. 4, optages som bilag til beretningen.

2.2.6 Ikrafttræden m.v.

Lov om undersøgelseskommissioner trådte i kraft den 1. juli 1999, jf. § 33, stk. 1. I medfør af stk. 2 blev retsplejelovens §§ 21 og 21 a samtidig ophævet.

Lovens § 34 indeholder reglerne om lovens anvendelse for Færøerne og Grønland.

I overensstemmelse med anbefalingen fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer blev der indsat en revisionsbestemmelse, der skulle sikre, at reglerne blev taget op til overvejelse og vurderet på ny

inden for en overskuelig fremtid, således at der kunne tages stilling til et eventuelt behov for justeringer. Af § 35 i den vedtagne lov fremgik, at "[f]orslag om revision af loven fremsættes for Folketinget senest i folketingsåret 2003-04." Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 452 af 9. juni 2004 om ændring af lov om undersøgelseskommissioner, der ændrede fristen fra folketingsåret 2003-04 til folketingsåret 2005-06. Af bemærkningerne til lovforslaget (nr. L 232 af 23. april 2004) fremgår, at det ikke i folketingsåret 2003-04 var muligt at besvare de spørgsmål, som blev stillet i forarbejderne til revisionsbestemmelsen. Baggrunden herfor var bl.a., at der på daværende tidspunkt var nedsat tre undersøgelseskommissioner, hvoraf ingen endnu havde færdiggjort deres arbejde, og en besvarelse af spørgsmålene ville forudsætte nærmere undersøgelser og overvejelser.

Der blev ikke i folketingsåret 2005-06 eller følgende år fremsat forslag til revision af loven.

3. Andre undersøgelsesorganer og -former

I de følgende afsnit redegøres for parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg (i afsnit 3.1) og andre undersøgelsesorganer mv. (i afsnit 3.2). Afsnittene er i vidt omfang udtryk for en ajourføring af dele af kapitlerne 4 og 5 i betænkning nr. 1315/1996, hvortil der fortsat på en række punkter kan henvises for en uddybende fremstilling.

Forud for gennemgangen af de øvrige undersøgelsesorganer og -former skal knyttes nogle enkelte bemærkninger til spørgsmålet om valg af undersøgelsesform. Som det fremgår af det følgende, er nedsættelse af en undersøgelseskommission blot én blandt flere muligheder, der vil kunne vælges til at undersøge en sag i den statslige forvaltning, afhængigt af sagens nærmere karakter. Spektret af mulige undersøgelsesformer til at belyse en given sag vil i første række bero på den regulering, der gælder for det enkelte undersøgelsesorgan mv., og i visse tilfælde har der udviklet sig en praksis for forholdet mellem undersøgelsesformerne. Imidlertid er valget af undersøgelsesform, herunder navnlig spørgsmålet om, hvorvidt en undersøgelseskommission bør nedsættes, ikke genstand for generel eller systematisk regulering. Det beror således på en konkret vurdering, herunder af politisk karakter, hvilken undersøgelsesform der må anses for egnet i hver enkelt sag.

Spørgsmålet er dog i et vist omfang omtalt i forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven. Som det fremgår af afsnit 2.2.1.1 ovenfor, blev spørgsmålet omtalt i det notat af 22. december 1997, som blev udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med professor Lars Nordskov Nielsen, højesteretsdommer Torben Melchior og lektor, dr.jur. Jens Peter Christensen, og optrykt som bilag til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over lovforslaget. I notatet anføres bl.a., at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer, og at en undersøgelseskommission ikke bør kunne få til opgave at tage stilling til eller tilvejebringe det faktiske grundlag for afgørelse af partstvister.

3.1 Parlamentariske kommissioner, spørgsmål, forespørgsler og folketingsudvalg

Folketinget råder over en række instrumenter, som det anvender i den parlamentariske kontrol af ministrene og regeringen. Grundloven giver mulighed for nedsættelse af parlamentariske kommissioner, men en sådan har ikke været nedsat siden umiddelbart efter anden verdenskrig. I praksis samler interessen sig navnlig om forespørgsler, § 20-spørgsmål samt udvalgsspørgsmål. De to første instrumenter knytter sig til arbejdet i Folketingets plenum, mens udvalgsspørgsmålene stilles af de stående udvalg. En del af udvalgsspørgsmålene danner udgangspunkt for samråd med ministrene, hvor udvalget har mulighed for i dialog med ministrene at søge en sag eller et sagsforløb dyberegående belyst.

Der har været en meget stærk udvikling i Folketingets anvendelse af disse instrumenter. I de to første årtier under 1953-grundloven blev der rejst 5-6 forespørgsler hvert folketingsår. Antallet er siden steget til 60-70 forespørgsler i midten af 1990'erne, og antallet af årlige forespørgsler har siden midten af 2000'erne ligget på 40-50. Udviklingstendensen har været den samme for antallet af årlige § 20-spørgsmål, der steg fra ca. 1.000-2.000 i begyndelsen af 1990'erne til mere end 7.000 i folketingsåret 2005-06. Efter at Folketinget fra folketingsåret 2007-08 ændrede proceduren, således at spørgsmål, der rummer en anmodning om oplysninger om faktiske forhold, skal stilles som udvalgsspørgsmål, er antallet af § 20-spørgsmål faldet drastisk. Således var antallet af spørgsmål i folketingsåret 2014-15 (1. og 2. samling) og 2015-16 kun omkring 1.500. Til gengæld er antallet af udvalgsspørgsmål steget. Det har de seneste ti år svinget mellem 9.000 og 16.000 om året.[2]

3.1.1 Parlamentariske kommissioner

Det følger af grundlovens § 51, at:

> "Folketinget kan nedsætte kommissioner af sine medlemmer til at undersøge almenvigtige 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 i øvrigt fastsat nærmere regler om parlamentariske kommissioner.

Beslutningen om at nedsætte en parlamentarisk kommission træffes af Folketinget alene. En parlamentarisk kommission sammensættes af det antal folketingsmedlemmer, der besluttes af Folketinget, og medlemmerne vælges efter forholdstal, jf. grundlovens § 52.

3.1.1.1. Om den parlamentariske kommissions opgave fastsætter grundlovens § 51 blot, at den består i "at undersøge almenvigtige sager", men grundloven indeholder ingen nærmere beskrivelse af, hvad der ligger heri.

[2] Kilde: Året, der gik i Folketinget – Beretning om Folketingsåret 2015-16 (Folketingets Administration, 2016).

Bestemmelsen i 1849-grundlovens § 50, der i vidt omfang svarede til den nugældende grundlovs § 51, tog navnlig sigte på kommissioner, der skulle virke som led i tingenes forberedelse af forslag til love og andre regeringsforanstaltninger, men anvendelsen af parlamentariske kommissioner var ikke ved forarbejderne til bestemmelsen begrænset til lovforberedelse mv. 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, og det konkluderes i betænkning nr. 1315/1996, side 156, at der ikke er retlige grænser for, hvilke sager i den statslige forvaltning en parlamentarisk kommission kan pålægges at undersøge, når blot sagen kan karakteriseres som "almenvigtig".

En parlamentarisk kommission er ikke retligt begrænset til undersøgelse og klarlæggelse af et faktisk begivenhedsforløb, men kan også nedsættes til at foretage en vurdering af, om der er grundlag for at antage, at der er handlet retsstridigt eller ulovligt af personer, herunder ministre, inden for den statslige forvaltning, og i den forbindelse fremkomme med indstilling om, hvorvidt der er grundlag for at søge et retligt ansvar gjort gældende mod de pågældende.

Den seneste parlamentariske kommission blev nedsat i juni 1945 (og senere fornyet) til at undersøge forhold i forbindelse med Danmarks besættelse og under besættelsestiden. Der har ikke efter den gældende grundlov af 1953 været nedsat parlamentariske kommissioner. Valget af denne undersøgelsesform blev udsat for stærk kritik i forbindelse med, at Folketinget tog stilling til den parlamentariske kommissions arbejde i 1955, jf. nærmere herom Jens Peter Christensen, Ministeransvar (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997), side 562 f.

I betænkning nr. 1315/1996, side 171 ff., anføres, at parlamentariske organer af en række nærmere angivne grunde ikke er egnede til at foretage undersøgelser og klarlægge faktiske begivenhedsforløb, jf. også nedenfor under 3.1.3.

3.1.1.2. Om sagens oplysning fremgår det af grundlovens § 51, at parlamentariske kommissioner er "berettigede til at fordre skriftlige eller mundtlige oplysninger af såvel private borgere som af offentlige myndigheder."

Bestemmelsen medfører en pligt for private borgere og offentlige myndigheder til at meddele skriftlige eller mundtlige oplysninger efter anmodning fra kommissionen. Oplysningerne afgives som udgangspunkt under strafansvar, jf. straffelovens § 162 og – for ministres vedkommende – ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

En parlamentarisk kommission er ikke udstyret med særlige tvangsmidler til håndhævelse af oplysningspligten. Det antages i betænkning nr. 1315/1996, side 157 f., at spørgsmålet om særlige tvangsmidler næppe vil have den store praktiske betydning med hensyn til *offentlige myndigheder*.

For så vidt angår ministre kan det påregnes, at de allerede som følge af det parlamentariske ansvar i almindelighed vil være indstillet på skriftligt at besvare kommissionens spørgsmål, at udlevere foreliggende skriftligt materiale og at give møde for at afgive forklaring for kommissionen. Hvis ministre undlader skriftligt eller mundtligt at besvare spørgsmål fra den parlamentariske kommission eller undlader at udlevere skriftligt materiale, som kommissionen anmoder om, vil der efter omstændighederne kunne foreligge en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5.

Ministrene vil som udgangspunkt også kunne pålægge embedsmænd at afgive forklaring for den parlamentariske kommission. Det antages i øvrigt, at embedsmænd vil kunne ifalde disciplinært ansvar eller i grove tilfælde strafansvar, jf. straffelovens §§ 156 eller 157, hvis de undlader at opfylde oplysningspligten, og at dette vil gælde, selv om de ikke har fået en tjenestebefaling om at afgive forklaring. Almindelige principper om forbud mod selvinkriminering vil formentlig i dag indebære begrænsninger i embedsmænds pligt til at afgive forklaring og fremkomme med oplysninger, jf. herved Jens Peter Christensen i Talevski m.fl., side 331 ff.

Spørgsmålet om tvangsmidler vil således formentlig kun kunne tænkes at få praktisk betydning i forhold til *private personer*. Der fremhæves dog i betænkning nr. 1315/1996, side 158, en række muligheder for at håndhæve oplysningspligten.

I den statsretlige litteratur er det antaget, at en parlamentarisk kommission kan foranstalte vidneafhøring ved domstolene, hvis formålet 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.

Det antages endvidere i den statsretlige litteratur, at lovgivningens regler om vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesgrunde finder anvendelse på afhøringer for en parlamentarisk kommission, og dette antages i betænkning nr. 1315/1996, side 158, også at gælde for meddelelse af skriftlige oplysninger til kommissionen.

Der gælder ingen regler om proceduren i forbindelse med afhøringer ved en parlamentarisk kommission, herunder om beskikkelse af bisidder for de afhørte.

I forbindelse med nedsættelsen af de parlamentariske kommissioner vedrørende besættelsestiden blev spørgsmålene om vidneførsel mv. ikke aktualiseret, idet der sideløbende blev nedsat en kommissionsdomstol, der fik til opgave at foretage de undersøgelser og afhøringer, som den parlamentariske kommission fandt nødvendige.

3.1.1.3. Spørgsmålet om offentlighed i forbindelse med den parlamentariske kommissions arbejde er ikke reguleret i grundloven. Folketinget vil ved nedsættelsen kunne fastsætte nærmere regler om, hvorvidt offentligheden skal have adgang til møder og dokumenter. Det anføres i betænkning nr. 1315/1996, side 159, at den parlamentariske kommission muligvis også selv vil kunne fastsætte regler om spørgsmålet, og at det uden en sådan beslutning må antages, at kommissionen vil tage udgangspunkt i de regler, der gælder for offentlighedens adgang til folketingsudvalgs møder og dokumenter, jf. nærmere nedenfor i afsnit 3.1.3.3.

Der er ikke fastsat regler om, at rapporten fra den parlamentariske kommission skal være offentlig, men i praksis har beretninger eller betænkninger afgivet af parlamentariske kommissioner været offentlige.

3.1.2 Forespørgsler

Ifølge grundlovens § 53 kan ethvert medlem af Folketinget med dettes samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring.

Bestemmelsen giver folketingsmedlemmerne en almindelig adgang til at afkræve ministrene oplysninger og forklaringer (den såkaldte interpellationsret). Som det fremgår af grundlovens § 53 og § 21, stk. 2, i Folketingets forretningsorden, kan interpellationsretten kun udøves med Folketingets samtykke. Det har undtagelsens karakter, at Folketinget nægter at godkende en forespørgsel.

Vedkommende minister er forpligtet til at besvare forespørgslen og vil ved besvarelsen være forpligtet af bl.a. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter han ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Spørgsmålet om ministerens videregivelse af fortrolige oplysninger er nærmere omtalt af bl.a. Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Grundloven med kommentarer (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015), side 339 f.

Ministerens besvarelse efterfølges af en folketingsdebat. I forbindelse med debatten kan beslutning kun træffes i form af vedtagelse af et "forslag til vedtagelse" efter reglerne i forretningsordenens § 24. I beslutningen kan Folketinget over for ministeren give udtryk for tingets opfattelse, herunder eventuelt give udtryk for tingets tillid eller mistillid til ministeren med den virkning, at ministeren ikke kan forblive i sit embede, jf. grundlovens § 15, stk. 1.

Fremgangsmåden for indgivelse af en forespørgsel og afholdelse af forespørgselsdebat, herunder muligheden for såkaldte hasteforespørgsler, er nærmere reguleret i Folketingets forretningsordens § 21.

3.1.3 Folketingsudvalg

De nærmere regler om folketingsudvalgenes nedsættelse og sammensætning er fastsat i Folketingets forretningsorden. Det følger af § 7, stk. 1, at der ved begyndelsen af hver folketingssamling nedsættes en række stående udvalg. Efter § 7, stk. 7, kan Folketinget endvidere nedsætte særlige udvalg til behandling af enkelte sager. Kun folketingsmedlemmer kan være medlemmer af folketingsudvalg. Valget sker efter forholdstal, jf. herved grundlovens § 52 og forretningsordenens § 36, stk. 1.

Folketingets stående udvalg beskæftiger sig normalt med lovgivningsspørgsmål mv. inden for udvalgets område og med opgaver af generel kontrollerende karakter i forhold til vedkommende ministers forvaltning af området.

De stående udvalg har udviklet sig til at være et meget benyttet kontrolinstrument. Udvalgene kan således som nævnt ovenfor under dagsordenens såkaldte almindelige del stille spørgsmål til ministrenes skriftlige besvarelse. De kan derudover, hvad der er et vigtigt led i den parlamentariske kontrol med ministrene, skriftligt stille spørgsmål til ministrenes besvarelse i samråd med udvalgene. Samrådene, som i årene efter udvalgsreformen i 1972-73 var lukkede, har siden folketingsåret 1997-98 også kunnet afvikles som åbne samråd. Ved de åbne samråd er der adgang for offentligheden og medierne, ligesom der kan transmitteres fra samrådene. De åbne samråd var ikke flittigt benyttet de første år, men antallet steg kraftigt fra 259 til 472 i folketingsårene 2003-04 til 2006-07, jf. Flemming Juul Christiansen og Asbjørn Skjæveland i Jørgen Grønnegård Christensen og Jørgen Elklit, Det Demokratiske System (Hans Reitzel, 2. udgave, 2009), side 112. Nedenstående tabel viser udviklingen i antal besvarede samrådsspørgsmål siden folketingsåret 2006-07, herunder andelen af samrådsspørgsmål besvaret i samråd, som er åbne for offentligheden. Det ses, at aktiviteten har været svingende fra ca. 500 samråd om året og op til ca. 1.100 samråd pr. år. En meget stor andel af besvarelserne foregår i åbne samråd. Andelen har i de seneste år svinget mellem 80 og 90 procent.

Udviklingen i antallet af samrådsspørgsmål mv. til ministre fra Folketingets stående udvalg (inkl. Grønlandsudvalget og Færøudvalget).
Folketingsåret 2006-07 til folketingsåret 2015-16.

Folketingsår	Udvalgs-spørgsmål	Besvarede samrådsspørgsmål*	Heraf besvaret i åbne samråd	Temamøder, ekspertmøder og andre møder	Høringer og konferencer
2006-07	9.095	652	472 (72 %)	8	18
2007-08	12.162	525	350 (67 %)	9	15
2008-09	13.961	849	694 (82 %)	15	62
2009-10	16.025	1.154	1.035 (90 %)	30	76
2010-11	14.813	980	862 (88 %)	69	22
2011-12	13.610	764	657 (86 %)	122	24

Folketingsår	Udvalgs-spørgsmål	Besvarede samrådsspørgsmål*	Heraf besvaret i åbne samråd	Temamøder, ekspertmøder og andre møder	Høringer og konferencer
2012-13	13.816	813	727 (89 %)	90	26
2013-14	14.989	677	582 (86 %)	85	28
2014-15	13.040	474	388 (82 %)	85	18
2015-16	13.452	891	806 (90 %)	87	40

Kilder: 2006-07 – 2008-09: Årbog & Registre til Folketingstidende.

2009-10 – 2010-11: Parlamentariske oplysninger – folketingsåret.

2011-12 – 2015-16: Året, der gik, i Folketinget.

**Omfatter samrådsspørgsmål, som er stillet i det pågældende folketingsår og besvaret i et samråd i samme folketingsår. Samrådsspørgsmål, som er stillet, men ikke besvaret i folketingsåret, er ikke medtaget i tabellen. En minister kan besvare flere samrådsspørgsmål i samme samråd, hvilket i praksis er ofte forekommende. Folketingets officielle publikationer om folketingsarbejdet indeholder imidlertid ikke data om antallet af afholdte samråd i folketingsåret.*

De stående udvalgs formelle kontrolinstrumenter er spørgsmål til enten skriftlig besvarelse eller besvarelse i samråd med udvalget. Folketinget har ved siden af disse formelle instrumenter i den viste tiårsperiode taget andre instrumenter i anvendelse. Det drejer sig dels om høringer og konferencer, dels om tema- og ekspertmøder mv.

Der er et samspil mellem den parlamentariske kontrol i de stående udvalg og anvendelsen af andre kontrolorganer. Det er således ofte sådan, at når enten et flertal i Folketinget eller regeringen beslutter at nedsætte en undersøgelseskommission eller at iværksætte en undersøgelse i andet regi, vil der have været et forudgående forløb i udvalgsregi, hvor udvalget gennem spørgsmål og samråd har søgt at afdække et hændelsesforløb, som har påkaldt sig udvalgets interesse. Det er også sådan, at udvalgene inddrages i den parlamentariske opfølgning, efter en undersøgelseskommission eller et andet undersøgelsesorgan har afsluttet sine undersøgelser.

Udvalgenes parlamentariske kontrol kan føre til, at en minister trækker sig fra sit embede. Erfaringen er, at det sjældent er afslutningen af en særlig undersøgelse, f.eks. i en undersøgelseskommission, som har denne konsekvens, jf. Claus Dethlefsen i Børge Dahl m.fl. (red.), Festskrift til Jens Peter Christensen (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016), side 399 ff. I praksis vil eventuelle parlamentariske konsekvenser i sager, som på denne måde er genstand for granskning, ofte være draget, inden den særlige undersøgelse er afsluttet, og ofte også inden den er iværksat.

I det følgende omtales under 3.1.3.1-3.1.3.3 de undersøgelser af konkrete sager, der tidligere har været gennemført af stående udvalg eller *ad hoc*-udvalg. I de seneste tiår synes undersøgelser i folke-

tingsudvalgene i parlamentarisk regi at være blevet afløst af den markant forøgede brug af samrådsinstituttet, der omtales nærmere under 3.1.3.4, men det vil i princippet fortsat være muligt at iværksætte sådanne undersøgelser. Det bemærkes dog, at spørgsmålet om folketingsudvalgs undersøgelser var genstand for overvejelser i betænkning nr. 1315/1996, side 171 ff., hvor hovedkonklusionerne bl.a. var, at et folketingsudvalg mv. – bortset fra mindre undersøgelser – næppe i almindelighed vil være et egnet forum for undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning. I den forbindelse henviste udvalget navnlig til,

- at folketingsmedlemmer normalt ikke har den fornødne erfaring eller de nødvendige professionelle forudsætninger i øvrigt for at indsamle og gennemgå skriftligt materiale og foretage afhøringer til klarlæggelse af komplicerede begivenhedsforløb,
- at sådanne undersøgelser vil være uforholdsmæssigt tidskrævende for parlamentarikere,
- at et parlamentarisk undersøgelsesorgans effektivitet kan blive svækket af uenighed, herunder som følge af partipolitiske meningsforskelle mv.,
- at konklusionerne fra et sådant udvalg risikerer at fremstå uden nogen særlig autoritet, fordi der i offentligheden kan være manglende tillid til undersøgelsens uvildighed og objektivitet, og
- at klarlæggelse af et kompliceret faktum ofte vil forudsætte afhøring af de implicerede personer, herunder embedsmænd. Dette skal ses i sammenhæng med, at udvalget påpegede en række betænkeligheder ved parlamentariske organers mulighed for at indkalde embedsmænd til afhøring.

3.1.3.1. Hverken grundloven eller Folketingets forretningsorden indeholder regler for udvalgenes undersøgelser af nærmere bestemte, mere konkrete forhold i den statslige forvaltning, som allerede har fundet sted, men såvel Folketinget som udvalget selv kan beslutte, at et stående udvalg skal iværksætte en sådan undersøgelse. Efter anbefaling fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer (se betænkning nr. 1315/1996, kapitel 4) blev der dog den 29. maj 1999 med vedtagelse af beslutningsforslag nr. B 136 om ændring af forretningsorden for Folketinget indsat et nyt kapitel XVIII (§§ 54-60) i Folketingets forretningsorden, der omhandler Folketingets Udvalg for Forretningsordenens behandling af spørgsmål vedrørende ministeransvar. Disse regler omtales særskilt nedenfor i afsnit 3.1.5.

Som eksempel på, at et stående udvalg har undersøgt en konkret afsluttet sag i den statslige forvaltning, kan nævnes Folketingets Udvalg for Forretningsordenens undersøgelse af AMBI-sagen i 1992-93, der blev besluttet ved en motiveret dagsorden, hvorved Folketinget også fastlagde udvalgets kommissorium.

Nedsættelse af et *ad hoc*-udvalg til at undersøge forhold i den statslige forvaltning besluttes af Folketinget, der fastsætter udvalgets opgaver i forbindelse med nedsættelsen af udvalget. Som eksempel kan nævnes Det Særlige Undersøgelsesudvalg (også kaldet Stavad-udvalget), der blev nedsat ved

motiveret dagsorden vedtaget af Folketinget i oktober 1994 i forbindelse med en forespørgselsdebat om undersøgelsesrettens beretning om Himmerlandsbanksagen.

Parlamentariske udvalg har i praksis normalt haft til opgave at vurdere ministres forhold, herunder eventuelt fremkomme med indstilling eller udtalelse om ministres politiske eller retlige ansvar. I de seneste eksempler på denne type undersøgelser beskæftigede udvalgene sig ikke med spørgsmålet om de involverede embedsmænds retlige ansvar eller med vurderinger af bestemte embedsmænds forhold i øvrigt, idet udvalgene anså det for ministrenes opgave at tage stilling til disse spørgsmål.

Om udvalgene 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 mv.

3.1.3.2. Der gælder ikke særlige regler om oplysningspligt over for folketingsudvalg, herunder om afgivelse af vidneforklaringer. Heller ikke ministre er i almindelighed forpligtet til at besvare spørgsmål fra folketingsudvalg. Det anføres dog i betænkning nr. 1315/1996, side 164 f., at der i praksis er mange måder, hvorpå udvalgene kan få en sag belyst, selvom der ikke er fastsat særlig lovgivning om oplysningspligt: Udvalgene kan anmode ministre om skriftligt at besvare spørgsmål, udlevere dokumenter til udvalgene eller møde i samråd for at redegøre nærmere for sagen, og sådanne oplysninger vil som udgangspunkt blive afgivet under strafansvar, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Under hensyn til det parlamentariske ansvar, der påhviler ministrene, og på grund af almindelig respekt for Folketinget, vil ministrene normalt give møde og medvirke til udvalgets oplysning af sagen. I betænkning nr. 1315/1996 anføres det, at sagen endvidere vil kunne oplyses ved deputationer under udvalgsmøder, dvs. ved at private personer forelægger deres synspunkter for udvalget, gennem skriftligt materiale fra andre myndigheder (end ministerier) og private personer samt ved, at udvalgene rekvirerer ekstern bistand.

Om afhøring af embedsmænd anfører Jens Peter Christensen, Ministeransvar, side 567, at det i forbindelse med nedsættelsen af Stavad-udvalget blev overvejet, om udvalget skulle have adgang til at indkalde embedsmænd til at afgive forklaring for udvalget, men at DJØF modsatte sig dette med henvisning til grundlæggende retssikkerhedshensyn. Det anføres videre af Jens Peter Christensen, at også det forfatningsmæssige grundprincip om, at ministeren er ansvarlig over for Folketinget, mens embedsmændene er ansvarlige over for ministeren, taler for, at et sådant oplysningsskridt ikke tages i anvendelse. Der kan i den forbindelse også henvises til Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers overvejelser i betænkning nr. 1315/1996, side 177 f. Der kan endvidere henvises til bestemmelsen i § 57, stk. 3, i Folketingets forretningsorden, hvorefter Folketingets Udvalg for Forretningsordenen ikke kan stille spørgsmål til embedsmænd under sin behandling af sager om ministeransvar. Bestemmelsen er nærmere omtalt nedenfor under 3.1.5.2.

Bortset fra reglerne om Udvalget for Forretningsordenens behandling af spørgsmål om ministeransvar (omtalt nedenfor i afsnit 3.1.5) findes der ingen regler eller praksis for proceduren i et folketingsudvalg, der undersøger forhold i den statslige forvaltning, herunder om beskikkelse af bisiddere for de personer, der eventuelt måtte blive afhørt af udvalget.

3.1.3.3. Spørgsmålet om *mødeoffentlighed* er reguleret i Folketingets forretningsorden, hvorefter ordinære udvalgsmøder normalt gennemføres for lukkede døre, medmindre udvalget beslutter andet, jf. § 8, stk. 3. Udvalgene kan dog træffe beslutning om, at oplysninger om forhandlingerne kan tilgå offentligheden, jf. § 8, stk. 7, og der kan efter bestemmelsens stk. 9 træffes beslutning om – ud over ordinære udvalgsmøder – at afholde åbne møder, åbne temamøder eller høringer. Endelig indeholder § 8, stk. 8, 1.-3. pkt., særlige regler om samråd, der indebærer, at et samråd skal afholdes for åbne døre, hvis mindst tre udvalgsmedlemmer støtter dette. For Udvalget for Forretningsordenens behandling af spørgsmål om ministeransvar gælder den i afsnit 3.1.5 omtalte regel i forretningsordenens § 60.

Der kan efter Folketingets forretningsordens § 42 i særdeles påtrængende tilfælde dispenseres fra reglerne i forretningsordenen, herunder reglerne om mødeoffentlighed, når ¾ af de stemmende tilslutter sig et forslag herom stillet af formanden eller skriftligt af 17 medlemmer.

De almindelige regler om *dokumentoffentlighed* finder i Danmark ikke anvendelse på parlamentet, og Folketinget, herunder folketingsudvalgene, er således ikke omfattet af offentlighedslovens regler herom. Der er dog i et vist omfang på andet grundlag tilvejebragt dokumentoffentlighed. Folketingets Præsidium har således fastsat regler om adgang til Folketingets parlamentariske dokumenter m.v. Efter disse regler er et stort antal parlamentariske dokumenter, bl.a. skriftlige spørgsmål til ministre fra Folketingets medlemmer eller udvalg og ministrenes skriftlige besvarelse heraf, i almindelighed offentligt tilgængelige. Offentligheden har dog ikke adgang til interne eller fortrolige parlamentariske dokumenter. Der er heller ikke offentlig adgang til udvalgsprotokoller og referater og resuméer af møder i udvalg. Offentligt tilgængelige parlamentariske dokumenter offentliggøres på Folketingets hjemmeside.

Folketingsudvalgets afrapportering efter afslutning af undersøgelsen af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning vil normalt tage form af en beretning, jf. herved forretningsordenens § 8 a, stk. 6. 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 a, stk. 2. Udvalgets beretning eller betænkning vil normalt blive offentliggjort.

3.1.3.4. Et i nærværende sammenhæng centralt element i udvalgenes løbende kontrol er udvalgsspørgsmålene, der kan vedrøre et lovforslag, der er til behandling i udvalget, eller et emne, der ligger inden for udvalgets ansvarsområde. Udvalgsspørgsmål til mundtlig besvarelse besvares af ministeren

på et udvalgsmøde (samråd), jf. § 8, stk. 6, i Folketingets forretningsorden. Udvalget kan beslutte at holde samrådet for åbne eller lukkede døre. Samrådet skal afholdes for åbne døre, hvis mindst tre medlemmer støtter dette, jf. forretningsordenens § 8, stk. 8. Langt de fleste samråd er i dag "åbne samråd", hvor offentligheden har adgang, og som lyd- og videooptages, jf. herved opgørelserne i tabellen i afsnit 3.1.3 ovenfor.

Navnlig de åbne samråd er i praksis et meget benyttet parlamentarisk kontrolinstrument. Det skyldes bl.a., at samråd kan indkaldes med meget kort varsel, og i praksis foranlediget af blot et enkelt udvalgsmedlem. Der knytter sig ofte en betydelig offentlig interesse til de åbne samråd, hvilket lægger yderligere pres på ministeren for at besvare spørgsmål, og når ministeren udtaler sig, sker det under ministeransvar, jf. særligt bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Som det fremgår nærmere under 3.1.3 ovenfor, er afholdelse af samråd blevet en dagligdags foreteelse med i gennemsnit tæt ved 1.000 samrådsspørgsmål årligt, hvoraf cirka tre fjerdedele besvares for åbne døre.

Til illustration af de åbne samråds funktion kan henvises til Dethlefsen, a.st., side 410, hvor det anføres, at de fleste sager gennem de seneste fem år, der har kostet en minister embedet, er gennemført parlamentarisk ved åbne samråd og spørgsmål i fagudvalgene. Som eksempler på, at ministre er gået af efter afholdelse af åbne samråd mv., kan nævnes den såkaldte Christiania-sag, hvor justitsministeren efter et åbent samråd i december 2013 gik af, og den såkaldte Landbrugspakke-sag fra februar 2016, hvor miljø- og fødevareministeren gik af kort efter en åben høring i Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg med deltagelse af en række eksterne eksperter.

Som en mindre vidtgående reaktionsmulighed end (truslen om) et mistillidsvotum i Folketinget kan et folketingsudvalg udtrykke forskellige grader af kritik af vedkommende minister i en udvalgsberetning (såkaldte "næser"). En sådan kritik kan f.eks. fremsættes i nær tilknytning til afholdelsen af et samråd, hvor ministeren efter udvalgets opfattelse ikke har svaret for sig på tilfredsstillende vis. Dette var f.eks. tilfældet for den daværende social-, børne- og integrationsminister i december 2013 i forbindelse med sagen om bevilling af midler fra en støttepulje til kampagnen "Stemmer på Kanten" og ministerens oplysninger om sagen til Folketinget, jf. Beretning afgivet af Socialudvalget den 18. december 2013 (SOU Alm. del, bilag 73). Det samme var tilfældet for miljø- og fødevareministeren i april 2017 i forbindelse med sagen om kvotekoncentrationen i fiskeriet i Danmark, jf. Beretning afgivet af Miljø- og Fødevareudvalget den 6. april 2017 (MOF Alm. del, bilag 375). Et flertal i udvalget udtalte herved "sin meget skarpe kritik" af ministerens håndtering af sagen.

3.1.4 Undersøgelser ved Det Udenrigspolitiske Nævn og udvalg under Nævnet

I Folketingets regi er sager med tilknytning til den statslige forvaltning også blevet undersøgt af udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn. I 1987 nedsatte Nævnet således en gruppe på to nævnsmedlemmer til at behandle en sag om to danskere, der i Polen var tiltalt for spionage. Udvalgets arbejde

blev, efter hvad der foreligger oplyst, afsluttet ved en mundtlig afrapportering i Nævnet. I 1988 nedsatte Nævnet et udvalg, der fik til opgave at undersøge hændelsesforløbet i forbindelse med 18 østtyskeres ophold på den danske ambassade i Østberlin i september 1988. Udvalgets bestod af fire af Nævnets medlemmer fra de fire største partier. Resultatet af undersøgelsen blev offentliggjort i en beretning afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn den 3. november 1988 (optrykt i Folketingstidende 1988-89, Tillæg B, side 47).

Som det seneste eksempel kan nævnes, at der i september 1995 blev nedsat en undersøgelsesgruppe under Nævnet med et medlem fra hvert af Folketingets partier, som skulle undersøge "regeringens håndtering af Thule-sagen". Undersøgelsen blev foretaget på grundlag af en gennemgang af sagens akter, der blev stillet til rådighed af udenrigsministeren, og drøftelser med de involverede ministre. Undersøgelsesgruppen havde oprindeligt et ønske om også at tale med embedsmænd i de involverede ministerier, men en sådan udspørgning fandt ikke sted, idet repræsentanter for DJØF på et møde med undersøgelsesgruppens formand gjorde det klart, at man modsatte sig embedsmænds deltagelse i parlamentariske undersøgelser. Undersøgelsesgruppens redegørelse blev afgivet i marts 1996 og er offentliggjort (se Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 400). Udenrigspolitisk Nævn har ikke siden nedsat lignende undersøgelsesgrupper. I den forbindelse kan henvises til, at undersøgelsesgruppen i sin indstilling frarådede, at man fremover i sager, der involverer både ministre og embedsmænd, gennemfører undersøgelser, hvor det ikke er muligt at modtage forklaringer fra alle væsentlige aktører i sagen, jf. Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 405 f.

Udenrigspolitisk Nævn har senere – uden forudgående behandling i en undersøgelsesgruppe – afgivet en beretning om Nævnets inddragelse i forbindelse med beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde (afgivet på baggrund af regeringens håndtering af sagen om sanktionerne mod Østrig), jf. Folketingstidende 1999-2000, Tillæg B, side 419 ff. Beretningen blev afgivet på grundlag af drøftelser med statsministeren og udenrigsministeren på fire møder i perioden 1.-24. februar 2000, skriftlige og mundtlige spørgsmål til de pågældende ministre og en redegørelse om de relevante bestemmelser i grundloven og nævnsloven udarbejdet af Folketingets administration.

Der er ikke fastsat nærmere regler om undersøgelser af udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn. Sådanne regler kan fastsættes af Nævnet i forbindelse med udvalgets nedsættelse eller af det pågældende udvalg. Sådanne regler må selvsagt ikke stride imod lovgivningen. Om vidne- og oplysningspligt mv. over for udvalget kan derfor i vidt omfang henvises til det i afsnit 3.1.3.2 anførte.

3.1.5 Folketingets Udvalg for Forretningsordenen

Folketingets forretningsorden har siden 1999 indeholdt et kapitel XVIII om spørgsmål vedrørende ministeransvar, der omfatter §§ 54-60. Kapitlet blev indført samtidig med vedtagelsen af undersøgelseskommissionsloven og på baggrund af anbefalingerne i betænkning nr. 1315/1996.

Ifølge forretningsordenens § 54 behandler Udvalget for Forretningsordenen efter henvisning eller på eget initiativ spørgsmål om, hvorvidt forhold fra en ministers side skal give grundlag for, at ministeren søges draget til ansvar for det pågældende forhold. Bestemmelsen tager således alene sigte på *ministerens* forhold og eventuelle ansvar, idet det forudsættes i forarbejderne, at et eventuelt embedsmandsansvar som hidtil alene vil være et anliggende for regeringens bedømmelse (Folketingstidende 1998-99, Tillæg B, side 838). Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 54 (Folketingstidende 1998-99, Tillæg B, side 841), at den sigter til såvel spørgsmål om retligt ansvar (rigsretstiltale) som spørgsmål om politisk ansvar (mistillidsvotum eller påtale af ministerens forhold).

Om forholdet mellem bestemmelserne i Folketingets forretningsordens kapitel XVIII og de hidtidige måder, hvorpå Folketinget har været inddraget i undersøgelser om fejl og forsømmelser i centraladministrationen (herunder bl.a. de i afsnit 3.1.3 og 3.1.4 omtalte), anfører Claus Dethlefsen i Talevski m.fl., side 347:

> ”Nogle af disse former for parlamentarisk inddragelse må anses for erstattet ved forretningsordenens kap. XVIII, men dels eksisterer de i et vist omfang fortsat, dels vil forretningsordenens bestemmelser antagelig […] blive udfyldt på baggrund af disse tidligere anvendte undersøgelsesformer og de tidligere reformovervejelser.”

Dethlefsen anfører endvidere, a.st., side 370 ff., at behandlingen af sager om ministeransvar selv efter gennemførelsen af undersøgelseskommissionsloven og forretningsordenens kapitel XVIII er foregået i andre udvalg, eller at der har været fremsat ønske herom. Videre anfører han om spørgsmålet om rette udvalg bl.a., at skillelinjen som udgangspunkt går mellem det sagsorienterede og det personorienterede/ansvarsorienterede undersøgelsesforløb, således at sidstnævnte bør foregå i Udvalget for Forretningsordenen. Det taler endvidere for, at sagen behandles i Udvalget for Forretningsordenen, hvis der findes behov for at tage en sag op på et mere systematisk grundlag og undersøge, om der er grundlag for at kritisere en minister eller tidligere minister, eller hvis der er fremsat alvorligere påstande om en klar tilsidesættelse af grundloven eller lovgivningen i øvrigt. Endelig anføres det, at forudsætningen for, at et fagudvalg kan afslutte en sag om påståede fejl, nok må være, at reaktionen ikke kan forventes at være mere end en irettesættelse eller en ”næse” eller lignende (dvs. ikke et mistillidsvotum eller en rigsretstiltale).

Omtalen i det følgende henviser først og fremmest til Udvalget for Forretningsordenen. Det skal dog indledningsvis præciseres, at § 59 i Folketingets forretningsorden foreskriver, at Udvalget for Forretningsordenen nedsætter et permanent underudvalg til forberedende behandling af de opgaver, der påhviler udvalget ifølge forretningsordenens kapitel XVIII. Underudvalget afgiver udtalelse til Udvalget for Forretningsordenen til brug for dettes beretning eller betænkning. Forretningsordenens §

59 sikrer, at de folketingsgrupper, der ikke er repræsenteret i Udvalget for Forretningsordenen, udpeger en observatør til underudvalget. Observatørerne har ret til at tilkendegive deres synspunkter i underudvalgets udtalelser.

3.1.5.1. Udvalget for Forretningsordenens *opgaver* er fastlagt i nær tilknytning til undersøgelseskommissionsordningen, der blev indført samtidig med den nævnte ændring af forretningsordenen. Ifølge forretningsordenens § 55 kan udvalget afgive indstilling til Folketinget om, at der nedsættes en undersøgelseskommission efter reglerne i undersøgelseskommissionsloven. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med undersøgelseskommissionslovens § 1, stk. 1, 2. pkt., hvorefter justitsministeren skal nedsætte en undersøgelseskommission, hvis der vedtages en folketingsbeslutning herom, og § 1, stk. 4, hvorefter Udvalget for Forretningsordenen eller et underudvalg nedsat af udvalget i givet fald skal inddrages ved den nærmere udformning af kommissoriet mv. Disse lovbestemmelser er nærmere omtalt i afsnit 2.2.1 ovenfor.

Det følger endvidere af forretningsordenens § 56, at alle beretninger fra undersøgelseskommissioner, der vedrører ministres, herunder afgåede ministres, forhold, behandles af Udvalget for Forretningsordenen med henblik på eventuel indstilling om ansvarsspørgsmålet. Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 1, har udvalget i praksis behandlet beretningerne fra samtlige de undersøgelseskommissioner, der hidtil har afsluttet deres arbejde.

Udvalget for Forretningsordenens opgaver med hensyn til opfølgning på en undersøgelseskommissionsberetning skal ses i sammenhæng med den i afsnit 2.2.3.1 omtalte bestemmelse i undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 2. pkt., hvorefter en undersøgelseskommission ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Undersøgelseskommissionen vil dog kunne redegøre for de faktiske omstændigheder omkring ministerens berøring med sagen, f.eks. hvilken viden ministeren måtte have haft. Som anført af Dethlefsen i Talevski m.fl., side 378, må Udvalget for Forretningsordenen som udgangspunkt lægge undersøgelseskommissionens beretning til grund for sin behandling og bør ikke – bortset fra den kontradiktion, der skal foregå (se herom umiddelbart nedenfor) – foretage en efterprøvelse af beretningen.

I praksis har Udvalget for Forretningsordenen – som nærmere beskrevet i kapitel 3 – behandlet samtlige beretninger fra de hidtil gennemførte undersøgelseskommissioner. I to tilfælde (Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen) har en beretning fra en undersøgelseskommission givet et flertal i udvalget anledning til at udtrykke kritik af en ministers adfærd – det vil populært sagt sige at tildele en "næse". I to andre tilfælde (Skattefradragskommissionen og Dan Lynge-kommissionen) har et mindretal ønsket at give en minister en sådan "næse". Hverken Farum-kommissionens eller Blekingegade-kommissionens beretning gav udvalget eller et mindretal heri anledning til at fremsætte kritik, og ved opfølgningen af PET-kommissionens beretning fandt udvalget, at der ikke efter så

mange år var grundlag for at drage nogen til ansvar for de kritisable forhold, der blev afdækket i beretningen.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 54, at forretningsordenens kapitel XVIII ikke alene tager sigte på udvalgsbehandling i tilknytning til nedsættelse af undersøgelseskommissioner eller til opfølgning af en beretning fra en sådan kommission, idet der undertiden uden for disse rammer vil kunne foreligge tilstrækkeligt grundlag for at tage et ansvarsspørgsmål op til overvejelse. Bestemmelsen i forretningsordenens § 58, 1. pkt., der omhandler den situation, at udvalget på grundlag af en beretning fra en undersøgelseskommission eller på andet grundlag overvejer at søge ministeransvar gjort gældende, er i tråd hermed. Det forudsættes dog i bestemmelsens sidste pkt., at udvalget kun undtagelsesvis foretager en supplerende undersøgelse til klarlæggelse af faktiske forhold. Dette er i overensstemmelse med det i betænkning nr. 1315/1996, side 176, anførte, hvor det forudsættes, at et parlamentarisk organ i visse tilfælde kan have behov for at gennemføre mindre undersøgelser for at tilvejebringe yderligere oplysninger end dem, der fremgår af f.eks. en undersøgelseskommissionsberetning, inden der på fyldestgørende vis kan redegøres for bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt ministre bør søges draget til ansvar for deres embedsførelse.

3.1.5.2. Om Udvalget for Forretningsordenens *sagsoplysning* i de her omhandlede sager fremgår det af forretningsordenens § 57, stk. 2, at udvalget kan søge bistand gennem udpegning af en eller flere sagkyndige, der er uafhængige af de personer og myndigheder mv., hvis forhold undersøges. Ifølge bestemmelsens stk. 3 kan udvalget derimod ikke stille spørgsmål til embedsmænd. Som det fremgår umiddelbart nedenfor, har den minister, hvis forhold undersøges, ret – men ikke pligt – til at afgive skriftlige oplysninger og mundtlig forklaring.

Folketingets forretningsorden indeholder en række regler om udvalgets *sagsbehandling* og om *retssikkerhedsgarantier* for de involverede ministre. Reglerne bygger i det væsentlige på anbefalingerne i betænkning nr. 1315/1996, side 183 f.

Det følger af § 56, 2. pkt., i Folketingets forretningsorden, at der under Udvalget for Forretningsordenens behandling af en undersøgelseskommissionsberetning gives vedkommende minister lejlighed til at kommentere beretningen over for udvalget.

Ifølge forretningsordenens § 57, stk. 1, gives en minister, hvis forhold undersøges, ret til en bisidder efter eget valg. Der er ingen udtrykkelige bestemmelser om afholdelse af udgifterne til bisidderen, men det antages, at de afholdes over Folketingets budget. Bestemmelsen indeholder endvidere regler om ministerens og dennes bisidders ret til at blive gjort bekendt med undersøgelsens skriftlige materiale, til at overvære møder i udvalget med andre personer og stille spørgsmål til disse personer og til at anmode om, at udvalget foranstalter yderligere bevisførelse inden for de rammer, der gælder for

udvalgets sagsoplysning. Efter bestemmelsens sidste pkt. udarbejdes der referat af ministerens mødedeltagelse, som tilstilles ministeren og dennes bisidder i kopi.

Forretningsordenens § 58 omhandler den situation, at Udvalget for Forretningsordenen på grundlag af en undersøgelseskommissionsberetning eller på andet grundlag overvejer at søge ministeransvar gjort gældende. I så fald skal vedkommende minister tidligst muligt gøres bekendt med de kritikpunkter, som udvalget overvejer at fremdrage i sin indstilling, jf. § 58, 1. pkt. Efter 2. pkt. kan ministeren endvidere forlange at modtage udvalgets udkast til beretning eller betænkning, og ifølge § 58, 3. pkt., skal han have lejlighed til på det således foreliggende grundlag at afgive skriftlig udtalelse til udvalget og til i møde med udvalget at redegøre for sine synspunkter. I de tilfælde, hvor udvalgets behandling undtagelsesvis omfatter en supplerende undersøgelse til klarlæggelse af nogle faktiske forhold, fremgår det endvidere af bestemmelsen, at ministeren inden en skriftlig eller mundtlig udspørgning bør gøres bekendt med, hvilke faktiske forhold undersøgelsen omfatter, jf. § 58, sidste pkt.

Afgørelsen af, om og i hvilket omfang der skal være *mødeoffentlighed* i Udvalget for Forretningsordenen og underudvalget under behandlingen af de her omtalte sager, er i medfør af forretningsordenens § 60 henlagt til Udvalget for Forretningsordenen. Udvalget for Forretningsordenen vil i den forbindelse ikke være afskåret fra at træffe beslutning om, at udvalgets og underudvalgets møder kan transmitteres i radio eller tv mv., jf. Dethlefsen i Talevski m.fl., side 388.

Spørgsmålet om udvalgets afgivelse af beretning eller betænkning og indstilling samt om offentliggørelse heraf er ikke særskilt reguleret, og der henvises derfor til det i afsnit 3.1.3.3 anførte om folketingsudvalgenes afrapportering.

3.2 Andre undersøgelsesorganer mv.

Den følgende redegørelse for andre undersøgelsesorganer mv. følger den afgrænsning, som blev foretaget i betænkning nr. 1315/1996, kapitel 5, hvortil der i øvrigt henvises for en uddybende beskrivelse. Heri påpeges det, at langt størstedelen af undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning foretages af vedkommende myndighed selv 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 nedenfor. Beskrivelsen er ikke udtømmende, idet der bl.a. er lagt vægt på at beskrive *generelt fungerende* undersøgelsesorganer, der har til opgave at undersøge forhold, der *allerede har fundet sted*, i den *statslige forvaltning*.

Uden for beskrivelsen i det følgende falder således f.eks. reglerne om Rigsretten og de almindelige domstoles virksomhed i straffesager og civile sager og reglerne om politiets og anklagemyndighedens

behandling af straffesager. Det samme gælder myndighedernes behandling af sager om disciplinærforfølgning i vedkommende myndigheds eget regi med henblik på placering af et eventuelt tjenstligt ansvar. I den forbindelse bemærkes dog, at der ved gennemførelse af tjenstlige forhør også foretages en egentlig sagsoplysning, der efter omstændighederne kan antage karakter af en faktum-undersøgelse i lighed med – om end i mindre skala end – en undersøgelseskommission. Indledning af disciplinærforfølgning mod en tjenestemand forudsætter, at der er et grundlag herfor, f.eks. i form af en tjenstlig indberetning om et formodet pligtstridigt forhold eller – i sjældne tilfælde – en indberetning fra anklagemyndigheden om en straffedom mod den ansatte. De nærmere regler for gennemførelsen af tjenstligt forhør, herunder om retten til bisidder, vidnepligt og offentlighed, fremgår af tjenestemandslovens kapitel 4.

3.2.1 Folketingets Ombudsmand

Grundlovens § 55 har følgende ordlyd:

> ”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 lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 (ombudsmandsloven).

3.2.1.1. Ombudsmandens virksomhed omfatter ifølge lovens § 7, stk. 1, alle dele af den offentlige forvaltning. Ombudsmanden har indseende med, om myndigheder og personer omfattet af hans virksomhed handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres tjeneste, jf. lovens § 21. Ombudsmandens retlige bedømmelsesgrundlag omfatter således både, om forvaltningens sagsbehandling har været i overensstemmelse med gældende ret (legalitet), og om sagsbehandlingen har været i overensstemmelse med ”god forvaltningsskik”. Ombudsmanden vurderer endelig den forvaltningsvirksomhed, der ikke består i at træffe afgørelser (faktisk forvaltningsvirksomhed), hvilket navnlig har betydning i de sager, hvor ombudsmanden inspicerer klientinstitutioner, f.eks. fængsler.

Det er karakteristisk for ombudsmandens undersøgelser, at de – trods ordlyden af bl.a. ombudsmandslovens § 21 – først og fremmest retter sig imod forvaltningsorganet som sådant, herunder navnlig mod dets sagsbehandling og afgørelser, og ikke mod enkeltpersoner inden for forvaltningen. Ombudsmanden anvendte således aldrig de nu ophævede muligheder i den tidligere ombudsmandslovs § 9, stk. 1 og 2, for at pålægge anklagemyndigheden at rejse forundersøgelse eller tiltale ved de almindelige domstole og at pålægge vedkommende statslige styrelse at rejse disciplinærsag.

3.2.1.2. Sagens *oplysning* er nærmere reguleret ved ombudsmandslovens kapitel 6 (§§ 19-20). Det fremgår heraf bl.a., at myndigheder mv., der er undergivet ombudsmandens tilsyn, som udgangspunkt

er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden, jf. § 19, stk. 1. De nævnte myndigheder mv. kan endvidere afkræves skriftlige udtalelser, jf. § 19, stk. 2.

De nævnte oplysningspligter er ikke sanktioneret ved nogen særlig straffebestemmelse, men ombudsmanden kan efter § 19, stk. 3, indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Sådanne forklaringer afgives efter reglerne i retsplejelovens kapitel 68. Denne adgang til indenretlige afhøringer har aldrig været benyttet.

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 ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1. For embedsmænds vedkommende vil der endvidere kunne blive tale om strafansvar efter straffelovens §§ 156-157 og navnlig om disciplinæransvar.

Efter ombudsmandslovens § 19, stk. 4, kan ombudsmanden besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Ombudsmanden kan iværksætte undersøgelse såvel på grundlag af klager som på eget initiativ. *Sagsbehandlingen* i begge sagstyper foregår normalt på skriftligt grundlag.

Ombudsmanden iværksætter hverken på eget initiativ eller efter klage undersøgelser, som forudsætter, at et kompliceret faktisk begivenhedsforløb skal klarlægges. Som eksempel kan nævnes, at ombudsmanden fandt at måtte afstå fra at undersøge det begivenhedsforløb, der fandt sted på Nørrebro den 18.-19. maj 1993 (forløbet blev i stedet undersøgt af en undersøgelseskommission nedsat ved særlig lov, jf. nærmere ovenfor i afsnit 1.3). I sin begrundelse herfor henviste ombudsmanden bl.a. til, at en tilfredsstillende gennemførelse af undersøgelsen måtte kræve foretagelse af egentlige afhøringer (til dels under vidneansvar) og rådighed over forskellige former for sagkundskab. Da ombudsmanden ikke rådede over disse midler, ville undersøgelsen i alt væsentligt være begrænset til en række juridisk prægede spørgsmål, og undersøgelsen ville dermed langt fra opfylde kravet om en så vidt muligt udtømmende undersøgelse af begivenhedsforløbet.

3.2.1.3. Ombudsmandens *reaktionsmuligheder* fremgår navnlig af ombudsmandslovens § 22, hvorefter ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag. Viser det sig efter ombudsmandens undersøgelse af en sag, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal ombudsmanden give meddelelse om sagen til Folketingets Retsudvalg og til vedkommende minister, kommunalbestyrelse eller regionsråd, jf. § 24.

Offentligheden har ikke ret til aktindsigt hos ombudsmanden i det materiale, der indgår i ombudsmandens undersøgelse, men i praksis offentliggøres ombudsmandens udtalelser i konkrete sager oftest på Ombudsmandens hjemmeside. Ombudsmanden afgiver endvidere en årlig beretning til Folketinget. Beretningen offentliggøres, jf. § ombudsmandslovens § 11, stk. 1.

3.2.1.4. Om *forholdet til Folketinget* bestemmer ombudsmandslovens § 10 bl.a., at ombudsmanden i udøvelsen af sit hverv er uafhængig af Folketinget. Det følger endvidere af lovens § 12, stk. 1, at ombudsmanden skal give Folketinget og vedkommende minister meddelelse, hvis han i særlige tilfælde bliver opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser.

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 1998, 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.

3.2.2 Statsrevisorerne og Rigsrevisionen

Den statslige revision varetages af statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Om statsrevisorerne indeholder grundloven følgende bestemmelse:

> "**§ 47.** Statsregnskabet skal fremlægges for folketinget 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 at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan fordre sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorernes antal og virksomhed fastsættes ved lov.
>
> *Stk. 3*. Statsregnskabet med revisorernes bemærkninger forelægges folketinget til beslutning."

Rigsrevisionen er ikke som statsrevisorerne en grundlovsbestemt myndighed. I praksis løser statsrevisorerne imidlertid deres opgave i tæt samspil med Rigsrevisionen.

Nærmere regler om statsregnskabet er fastsat i lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen m.v. Reglerne om statens regnskabsvæsen omfatter samtlige ministerier, institutioner mv., hvis driftsbudget er optaget på bevillingslov, jf. lovens § 2, stk. 1. De nævnte myndigheder mv. skal meddele finansministeren de oplysninger og tilvejebringe det regnskabsmæssige materiale, som finansministeren finder nødvendigt for at aflægge statsregnskabet, jf. lovens § 4.

3.2.2.1. Nærmere regler om de revisorer, der er nævnt i grundlovens § 47, stk. 2 (*statsrevisorerne*), er fastsat i lovbekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 med senere ændringer (statsrevisorloven) og i en

folketingsbeslutning af 20. juni 1975 om statsrevisorernes valg og virksomhed som senest ændret ved folketingsbeslutning af 1. marts 2012.

Folketinget vælger for en periode på fire år mindst fire og højst seks lønnede statsrevisorer og en stedfortræder for hver af disse, jf. statsrevisorlovens § 1. I praksis vælges seks statsrevisorer og seks 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.

Efter statsrevisorlovens § 2, stk. 2, er statsrevisorernes *opgave* at gennemgå det årlige regnskab og at påse, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finanslov eller anden bevillingslov, jf. herved grundlovens § 47, stk. 2, 2. pkt.

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. Efter lovens § 2, stk. 7, og § 9 i den nævnte folketingsbeslutning bistår statsrevisorerne herudover folketingsudvalgene med at fremskaffe revisionsmæssige oplysninger.

Om statsrevisorernes *sagsoplysning* fremgår det af statsrevisorlovens § 4, stk. 1, at statsrevisorerne ved besigtigelser og undersøgelser på stedet kan søge alle regnskabsmæssige oplysninger nærmere uddybet. Endvidere gælder det, at enhver, som virker i offentlig tjeneste, har pligt til at meddele statsrevisorerne de oplysninger og aktstykker, som de anser fornødne for udøvelsen af deres hverv, jf. lovens § 4, stk. 3, og grundlovens § 47, stk. 2, 3. pkt.

Under udførelsen af deres opgaver bistås statsrevisorerne af rigsrevisor (Rigsrevisionen), jf. nærmere herom nedenfor under 3.2.2.2. Statsrevisorerne er berettiget til at lægge de beretninger, der afgives af Rigsrevisionen, til grund for deres virksomhed, jf. statsrevisorlovens § 3.

Statsrevisorernes *sagsbehandling* er ikke nærmere reguleret i statsrevisorloven, og folketingsbeslutningen indeholder kun få regler herom, herunder om mødeledelse, mødeindkaldelse, afstemningsregler og protokolførsel.

Statsrevisorerne er ikke en del af den offentlige forvaltning, men et organ under Folketinget. De almindelige regler om *dokumentoffentlighed* finder i Danmark ikke anvendelse på parlamentet og organer under dette, og reglerne i offentlighedsloven herom finder derfor ikke anvendelse på statsrevisorernes virksomhed. Der er således f.eks. ikke adgang til aktindsigt i statsrevisorernes dokumenter.

Ifølge statsrevisorlovens § 5, stk. 1, forelægges statsregnskabet Folketinget til beslutning med statsrevisorernes endelige betænkning. Betænkningen offentliggøres. Ifølge § 5, stk. 2, 2. pkt., skal statsrevisorerne inden afgivelse af betænkning 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 i forbindelse med bemærkningerne til sagen, jf. lovens § 5, stk. 3, og folketingsbeslutningens § 7.

3.2.2.2. De nærmere regler om *rigsrevisor* (*Rigsrevisionen*) er fastsat i lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012 om revisionen af statens regnskaber m.m. (rigsrevisorloven).

Rigsrevisor udpeges af Folketingets formand efter indstilling fra statsrevisorerne og med godkendelse af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Udpegningen sker for en periode på seks år med mulighed for forlængelse med fire år, jf. rigsrevisorlovens § 1. Ved lovens § 1, stk. 6, er det fastslået, at rigsrevisor er uafhængig ved udførelsen af sit hverv.

Rigsrevisionens *hovedopgaver* er revision af statslige regnskaber og statsfinansierede regnskabsområder, jf. rigsrevisorlovens § 2, samt gennemgang af tilskudsregnskaber m.v., jf. lovens §§ 4-5. Hertil kommer revisionsopgaver i henhold til særlig lov (f.eks. Danmarks Radio) eller vedtægtsbestemmelse.

Rigsrevisorlovens § 3 fastsætter, hvilke forhold der skal påses ved revisionen. Der skelnes mellem *finansiel revision* (§ 3, 1. pkt.) og *forvaltningsrevision* (§ 3, 2. pkt.). Finansiel revision omfatter den grundlæggende kontrol med, at regnskaberne er korrekt ført og afsluttet, at der er fornøden dokumentation, og at almindelige og specielle regler for finansforvaltning er overholdt. Forvaltningsrevision omfatter bedømmelse af, om enkeltdispositioner, programmer eller en institutions samlede opgaver er udført på en økonomisk og hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de opstillede mål. Forvaltningsrevision omfatter både større undersøgelser og løbende forvaltningsrevision. I forbindelse med både finansiel revision og forvaltningsrevision foretager Rigsrevisionen endvidere *juridisk-kritisk revision*. Det er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at tilrettelæggelsen af revisionen, herunder valget af revisionsmetoder, i hvert enkelt tilfælde må ske efter de retningslinjer, som rigsrevisor skønner mest hensigtsmæssige.

Mens den finansielle revision bygger på en gennemgang af statsregnskabet, bygger såvel den juridisk-kritiske revision som forvaltningsrevisionen på de beretninger, som Rigsrevisionen udarbejder i løbet af året. I forberedelsen af disse beretninger kan Rigsrevisionen rekvirere dokumenter og oplysninger fra de pågældende myndigheder og institutioner, ligesom Rigsrevisionen i vidt omfang indhenter den nødvendige information gennem møder med disse. I de seneste år har Rigsrevisionen i gennemsnit

udarbejdet 25 beretninger om året.[3] Disse beretninger redegør for resultaterne af emneafgrænsede undersøgelser, som Rigsrevisionen har gennemført. De spænder fra undersøgelser af bestemte institutioner eller projekter over analyser af f.eks. økonomi- og rapporteringssystemer til tværgående tematisk afgrænsede undersøgelser, f.eks. på it-området. Den enkelte beretning vil ofte tage form af såvel forvaltningsrevision som juridisk-kritisk revision.

Selv om statsrevisorerne og Rigsrevisionen er to adskilte revisionsorganer, er der i praksis et tæt samarbejde mellem dem. Rigsrevisor skal afgive en bevillingskontrolberetning til statsrevisorerne inden en frist, der aftales mellem rigsrevisor og statsrevisorerne, jf. rigsrevisorlovens § 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. Beretningerne offentliggøres på Rigsrevisionens hjemmeside.

Den nærmere procedure for behandlingen af Rigsrevisionens beretninger er fastsat i rigsrevisorlovens § 18. Proceduren, herunder om statsrevisorernes fremsendelse af beretningen til Folketinget og vedkommende minister og ministerens afgivelse af bemærkninger, er nærmere behandlet af Peter Christensen i Juristen 1994, side 398 f. I artiklen anfører Peter Christensen bl.a., at det er almindeligt, at statsrevisorerne knytter bemærkninger til næsten alle beretninger. Statsrevisorernes kritik kan gå fra skarp påtale til en almindelig holdt henstilling. Statsrevisorernes endelige stillingtagen finder sted i den endelige betænkning over statsregnskabet (se afsnit 3.2.2.1 ovenfor).

Rigsrevisor bistår endvidere statsrevisorerne ved deres gennemgang af statsregnskabet. Rigsrevisor foretager undersøgelser og afgiver beretning eller notater vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. En væsentlig del af beretningerne efter lovens § 17, stk. 2, jf. ovenfor, afgives således også efter lovens § 8, stk. 1.

Rigsrevisor afgiver endelig en årlig beretning til statsrevisorerne om sin virksomhed, jf. rigsrevisorlovens § 17, stk. 4.

Som det fremgår af ovenstående, gennemfører statsrevisorerne ikke undersøgelser i eget regi, men støtter sig på Rigsrevisionens arbejde. Rigsrevisionen forelægger sine beretninger for statsrevisorerne, som derpå knytter deres bemærkninger til de enkelte beretninger. Beretningerne med statsrevisorernes bemærkninger offentliggøres umiddelbart efter, at statsrevisorerne på et møde har behandlet den pågældende beretning fra Rigsrevisionen.

[3] http://www.rigsrevisionen.dk/bagved-revisionen.

Det tætte samspil mellem statsrevisorerne og Rigsrevisionen indebærer, at rigsrevisor orienterer statsrevisorerne om Rigsrevisionens arbejdsplan for det kommende år, ligesom statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at gennemføre bestemte undersøgelser. I gennemsnit en tredjedel af de årligt ca. 25 beretninger er således udarbejdet efter anmodning fra statsrevisorerne.

Hverken Rigsrevisionens eller statsrevisorernes undersøgelser er umiddelbart rettet mod enkeltpersoner, f.eks. embedsmænd eller ministre. I en række tilfælde har statsrevisorerne imidlertid fremsat kritik af ministres forhold. Kritik udtrykt af statsrevisorerne på grundlag af Rigsrevisionens beretninger udgør en del af den parlamentariske kontrol. Som sådan kan den stå alene, og statsrevisorernes kritik kan da ses som en særskilt form for parlamentarisk sanktion. I en række tilfælde følges statsrevisorernes kritik op af Folketingets stående udvalg gennem samråd og udvalgsspørgsmål til skriftlig besvarelse. Folketingsudvalgs behandling af kritik fra statsrevisorerne kan i nogle tilfælde føre til, at kritikken af ministeren skærpes og føre til, at ministeren må gå af. Et eksempel herpå var forløbet i forbindelse med statsrevisorbemærkningen til Beretning nr. 4/2006 om fødevarekontrollen, der førte til den daværende familie- og forbrugerministers afgang. Ligeledes er det forekommet, at kritik i beretninger fra statsrevisorerne er besluttet fulgt op af undersøgelser ved kommissionsdomstole eller undersøgelsesretter eller af advokatundersøgelser. Sådanne opfølgende undersøgelser har navnlig haft det sigte at vurdere ansvarsforholdene for de involverede embedsmænd. Som eksempler på sådanne opfølgende ansvarsundersøgelser kan nævnes den kommissionsdomstol, der i 1982 blev nedsat vedrørende den såkaldte postskandalesag, den kommissionsdomstol, der i 1990 blev nedsat i sagen om landbrugets fonde, den undersøgelsesret, der blev nedsat i 1990 i den såkaldte Hartling-kontosag samt den advokatundersøgelse, der i 1994 blev iværksat af den såkaldte Ask og Urd-sag, og den advokatundersøgelse, der i 1999 blev iværksat af den såkaldte VUE-sag, jf. i det hele herom Jens Peter Christensen, "Statsrevisorerne og ministrenes ansvar" i Statsrevisorerne – 150 år (Arnold Busck, 2001), side 200-246.

Den kritik, som statsrevisorerne med varierende styrke knytter til de beretninger, som Rigsrevisionen forelægger dem, er i praksis næsten undtagelsesfrit baseret på enighed mellem statsrevisorerne.

Som det fremgår, kan den parlamentariske kontrol efter omstændighederne udfolde sig i et varierende samspil mellem Folketinget og Rigsrevisionen og statsrevisorerne. Kritik formuleret i parlamentarisk regi kan føre til, at Rigsrevisionen enten af egen drift eller efter anmodning fra statsrevisorerne tager en sag op. Omvendt kan revisionsmæssig kritik føre til, at sagen tages op af Folketinget, f.eks. med det sigte at iværksætte en dyberegående undersøgelse. Kommissoriet for sådanne undersøgelser, som er iværksat i kølvandet på en revisionsberetning, kan være at undersøge, om der er grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende, om den hidtidige opgaveløsning har været hensigtsmæssig, eller en kombination heraf. Når kommissoriet retter sig mod en vurdering af behovet for ændringer i den hidtidige opgaveløsning, har man til tider valgt en anden undersøgelsesform end en undersøgelseskommission eller en advokatundersøgelse. Det skete f.eks. da trafikministeren i 1993 nedsatte en

arbejdsgruppe ("Bernstein-udvalget") bestående af embedsmænd til at undersøge de bevillingsmæssige og forretningsmæssige forhold vedrørende DSB's færgedrift mellem Kalundborg og Aarhus. Arbejdsgruppen, der var ledet af Landbrugsministeriets departementschef, afgav tre redegørelser (Betænkning nr. 1263/1994). Dele af dens arbejde blev fulgt op af en advokatundersøgelse med henblik på at vurdere bl.a., om der var grundlag for at indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer i DSB.

Om *sagsoplysningen* bestemmer rigsrevisorlovens § 12, stk. 1, at rigsrevisor af enhver offentlig myndighed kan 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. Oplysningspligten påhviler chefen for institutionen, og den er ikke begrænset af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Rigsrevisionen er ikke en del af den offentlige forvaltning, men en institution under Folketinget. De almindelige regler om *dokumentoffentlighed* finder i Danmark ikke anvendelse på parlamentet og organer under dette, herunder Rigsrevisionen. Reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven finder dog med visse modifikationer anvendelse på Rigsrevisionens virksomhed, jf. Folketingets Udvalg for Forretningsordenens bekendtgørelse nr. 96 af 24. januar 2014, der er fastsat i medfør af rigsrevisorlovens § 18 b, stk. 1.

3.2.3 Lovbestemt undersøgelse

Folketinget kan vedtage en særskilt lov om undersøgelse af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning. I en sådan lov kan der fastsættes nærmere regler om undersøgelsen, herunder om de procedureregler, der skal gælde for undersøgelsens gennemførelse. Som eksempler kan nævnes undersøgelseskommissionerne til undersøgelse af Færøbanksagen og Nørrebrosagen, der er nærmere omtalt ovenfor i afsnit 1.3, og PET-kommissionen, der er nærmere omtalt i afsnit 1.4 og kapitel 3.

3.2.4 Særlige administrative undersøgelsesorganer

En minister vil normalt undersøge nærmere bestemte forhold i forvaltningen gennem sit departement eller sine styrelser. Større undersøgelser er dog i praksis undertiden blevet udført af et særligt administrativt undersøgelsesorgan, som vedkommende minister har nedsat for at foretage undersøgelsen.

Som eksempel på en sådan undersøgelsesform kan nævnes de ulovbestemte dommerundersøgelser, der er omtalt ovenfor i afsnit 1.1.1, hvoraf det også fremgår, at brugen af denne undersøgelsesform ophørte efter vedtagelsen af den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 a om undersøgelsesretter i 1990.

Der kræves ikke særlig lovhjemmel til at nedsætte et administrativt organ, der skal undersøge nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning.

Undersøgelsesorganets 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 ifølge betænkning nr. 1315/1996, side 208, ikke eksempler på, at et administrativt undersøgelsesorgan har taget stilling til, om ministre bør søges draget til ansvar for deres embedsførelse.

Det administrative undersøgelsesorgan er en del af den offentlige forvaltning og derfor som udgangspunkt omfattet af den offentligretlige lovgivning, herunder offentlighedsloven.

Undersøgelsesorganet må normalt 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.

3.2.5 Advokatundersøgelser mv. og deres forhold til undersøgelseskommissionsordningen

Advokatundersøgelser – og lignende undersøgelser forestået af en jurist, der ikke er advokat – er ikke reguleret i lovgivning eller administrative regler. Nedsættelse af en advokatundersøgelse kræver ikke lovhjemmel. Advokaten vil ikke have hjemmel til at kræve vidner afhørt og vil heller ikke kunne kræve, at offentlige myndigheder udleverer skriftligt materiale, der ikke er tilgængeligt efter reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven. Myndighederne vil dog i almindelighed frivilligt kunne udlevere materiale til advokaten, selv om materialet ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Det er jævnligt sket, at advokatens undersøgelse og vurdering er blevet offentliggjort, men lovgivningen stiller ikke krav herom. Advokaten har endvidere tavshedspligt efter straffelovens § 152 b.

3.2.5.1. Brugen af advokatundersøgelser i det offentlige er beskrevet nærmere i bl.a. betænkning nr. 1315/1996 og i Talevski m.fl., side 33 ff.

Det fremgår af betænkning nr. 1315/1996, side 210, at Kammeradvokaten og andre advokater i visse tilfælde er 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 blevet anmodet om at vurdere, om der bør gøres ansvar gældende mod nogen minister.

Det fremgår endvidere af betænkning nr. 1315/1996, side 215 ff., at det efter udvalgets opfattelse i fremtiden bør 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 undersøgelseskommissioner. Sådanne undersøgelser er af retlig 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 ifølge betænkningen 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 i tilknytning hertil, 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 ville således efter udvalgets forslag blive integreret i reglerne om undersøgelseskommissioner.

Det fremgår dog af betænkning nr. 1315/1996, at der fortsat kan opstå behov for advokatrådgivning vedrørende spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar, og at det kan 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 eller klarlægge det faktiske grundlag, som den retlige vurdering skal baseres på, eventuelt med den pågældende advokat som formand for kommissionen.

Herudover fremgår det af betænkning nr. 1315/1996, at der af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling efter udvalgets opfattelse normalt bør 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 omfattende og uoverskueligt materiale.

3.2.5.2. Anvendelsen af advokatundersøgelser i det offentlige er endvidere efterfølgende beskrevet i Talevski m.fl., side 33-39. Det fremgår heraf bl.a., at de advokatundersøgelser, der har været gennemført af statslige forhold efter vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner, bl.a. har været karakteriseret ved, at vedkommende ministerium har udpeget en advokat til at gennemgå og systematisere foreliggende skriftligt materiale og udtale sig om, hvorvidt der er begået fejl og forsømmelser af involverede embedsmænd, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende, samt at advokaten – af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling – ikke har

måttet tale med eller indhente skriftlige redegørelser fra de involverede embedsmænd eller andre med kendskab til sagen.

Med hensyn til spørgsmålet om anvendelse af advokatundersøgelser for fremtiden er der derefter – på baggrund af en kritik, der havde været rejst af rigsrevisor og statsrevisorerne om anvendelse af advokatundersøgelser i to tilfælde, hvor sagerne ikke fandtes at kunne belyses tilstrækkeligt ved denne undersøgelsesform, og på grundlag af de anbefalinger, der er indeholdt i betænkningen om undersøgelsesorganer – anført følgende konklusioner (side 38 f.):

- "Gennemførelsen af loven om undersøgelseskommissioner udelukker ikke, at der – uden lovhjemmel – iværksættes advokatundersøgelser af den beskrevne karakter. Da der imidlertid i en advokatundersøgelse ikke kan ske afhøring m.v. af involverede embedsmænd og ministre, må man til stadighed være opmærksom på, om en advokatundersøgelse vil være egnet til at belyse et bestemt sagsforløb på tilfredsstillende måde.
- En advokatundersøgelse af den nævnte karakter bør således ikke anvendes, hvis det på forhånd må antages, at advokaten ikke – på skriftligt grundlag – på forsvarlig måde kan udtale sig om spørgsmålet om eventuelt retligt ansvar for de involverede embedsmænd. I en sådan situation bør der i stedet nedsættes en undersøgelseskommission, eventuelt med en advokat som medlem.
- Omvendt bør en undersøgelseskommission ikke nedsættes, blot fordi en sådan undersøgelse – i modsætning til en advokatundersøgelse – i princippet kan få "vendt alle sten", hvis det på forhånd må antages, at der ikke er grund til at afhøre vidner eller få udarbejdet skriftlige redegørelser m.v. for at vurdere ansvarsspørgsmålet på forsvarlig måde.
- Forventes advokaten – på skriftligt grundlag – at skulle klarlægge et kompliceret faktisk begivenhedsforløb ved systematisering og tolkning af *et ganske omfattende og uoverskueligt materiale*, bør det overvejes at nedsætte en undersøgelseskommission i stedet for. Herved sikres det, at undersøgelsen – af hensyn til de involverede embedsmænd m.v. – foregår under retssikkerhedsmæssigt betryggende former."

Det bemærkes, at der i advokatundersøgelsen af DSB's samarbejde med Waterfront – efter aftale med DSB – blev afholdt møder med en række personer, der var relevante for undersøgelsen. Det fremgår af beretningen fra advokatundersøgelsen, at advokaterne bl.a. havde gjort de pågældende opmærksom på, at de ikke havde pligt til at deltage i møderne eller i øvrigt at udtale sig, at de havde adgang til at medtage bisiddere til møderne, og at de havde adgang til at gennemgå relevant materiale forud for samtalerne. Der henvises til Beretning om advokatundersøgelsen af DSB's samarbejde med Waterfront af 2. april 2013, side 6 og 11 ff.

Kapitel 4
Undersøgelseskommissionernes virksomhed og de praktiske erfaringer

1. De hidtidige undersøgelseskommissioners virksomhed

Der har siden 1999 været nedsat ni undersøgelseskommissioner, hvoraf de otte er nedsat i henhold til lov om undersøgelseskommissioner. Den første af undersøgelseskommissionerne, PET-kommissionen, blev nedsat i henhold til en særlig lov af 2. juni 1999. Den senest nedsatte er Undersøgelseskommissionen om politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg mv. (Tibetkommissionen). Kommissionen, der blev nedsat den 23. december 2015 og siden gennedsat den 4. juli 2018, er fortsat i gang med sit arbejde og indgår ikke i udvalgets undersøgelse. Tilsvarende gælder for Undersøgelseskommissionen om SKAT, der blev nedsat den 13. september 2017.

1.1 De enkelte undersøgelser

Nedenfor er en oversigt over de undersøgelseskommissioner, der har været nedsat siden 1999, og som har afsluttet deres arbejde (Irak- og Afghanistankommissionen dog uden at afgive beretning).

Oversigt over undersøgelseskommissioner omfattet af undersøgelsen

Kommission	Funktionsperiode	Formand	Antal medlemmer	Samlede omkostninger
PET-kommissionen	17/8/1999- 24/6/2009 9 år og 10 mdr.	Landsdommer Leif Aamand (opr. landsdommer Ulla Rubinstein)	5	Kr. 77.514.141
Farum-kommissionen	6/8/2003- 12/4/2012 8 år og 8 mdr.	Landsdommer John Mosegaard	3	Kr. 61.985.285
Dan Lynge-kommissionen	15/9/2003- 19/9/2006 3 år	Landsdommer Lis Sejr	3	Kr. 11.269.082
Skattefradrags-kommissionen	19/3/2004- 16/6/2006 2 år og 3 mdr.	Landsdommer Lars Lindencrone Petersen	3	Kr. 20.170.918
Blekingegade-kommissionen	15/9/2010- 26/5/2014 3 år og 8 mdr.	Landsdommer Jens Rosenløv	3	Kr. 19.988.794
Statsløsekommissionen	23/8/2011- 17/8/2015 4 år	Landsdommer Peter Buhl	3	Kr. 42.241.877
Skattesags-kommissionen	12/3/2012- 3/11/2014 2 år og 8 mdr.	Landsdommer Lars E. Andersen	3	Kr. 28.475.942
Irak- og Afghanistan-kommissionen	7/11/2012- 2/7/2015 2 år og 8 mdr.	Landsdommer Michael Kistrup (opr. vicepræsident, Sø- og Handelsretten, Michael B. Elmer)	3	Kr. 18.576.933

Funktionsperioden regnes fra kommissionens nedsættelse. For alle kommissionerne gælder det, at der er gået en periode fra beslutningen om at nedsætte kommissionen til den faktiske nedsættelse. Herom henvises til tabel 1, side 127.

Disse undersøgelser, der omtales nærmere i det følgende, er genstand for udvalgets erfaringsopsamling. I afsnit 1.1.1-1.1.8 redegøres der for deres virksomhed, herunder for deres tids- og ressourceforbrug, kommissionsberetningernes konklusioner og opfølgningen herpå.

Som det fremgår, skiller de to første undersøgelser – PET-kommissionen og Farum-kommissionen – sig ud, hvad navnlig angår funktionsperiode og samlet omkostningsniveau, og som det også vil fremgå af det følgende, havde disse to kommissioner helt særegne faktum-undersøgelsesopgaver. I lyset heraf må der udvises forsigtighed med at drage generelle konklusioner om undersøgelseskommissionsordningen ud fra disse to undersøgelser. Det samme gør sig gældende for Irak- og Afghanistankommissionen, idet den blev nedlagt, før den havde afgivet beretning. På den baggrund vil udvalgets erfaringsopsamling overvejende koncentrere sig om de erfaringer, der kan udledes af de fem kommissioner af mere "almindeligt tilsnit" – Dan Lynge-kommissionen, Skattefradragskommissionen, Blekingegade-kommissionen, Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen – som har virket og afsluttet deres arbejde i perioden siden 1999.

1.1.1 PET-kommissionen

1.1.1.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Kommissionen blev nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed (PET-undersøgelsesloven).

Loven blev vedtaget samtidig med lov om undersøgelseskommissioner, der trådte i kraft den 1. juli samme år. Det fremgår af pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til forslaget til PET-undersøgelsesloven (lovforslag nr. L 65 af 28. oktober 1998), at loven bl.a. bygger på lovudkastet til lov om undersøgelseskommissioner i Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, men at lovforslaget indeholder en række afvigelser herfra, navnlig begrundet i hensynet til at sikre fortroligheden af det efterretningsmateriale, der indgår i undersøgelsen.

Ved breve af 17. august 1999 udpegede justitsministeren landsdommer Ulla Rubinstein, Østre Landsret, som formand for kommissionen og professor, dr.jur. et phil. Ditlev Tamm, professor, dr.jur. Jens Vedsted-Hansen, lektor, ph.d. Henrik S. Nissen samt lektor, ph.d. Johnny Laursen som medlemmer. Ved landsdommer Ulla Rubinsteins udtræden af kommissionen den 1. juli 2000 udpegede justitsministeren landsdommer Leif Aamand, Østre Landsret, som ny formand for kommissionen. Som udspørger for kommissionen blev udpeget advokat Axel Kierkegaard, og senere blev advokat Allan Lund Christensen antaget som yderligere udspørger.

Kommissionen holdt sit første møde den 1. september 1999.

Kommissionen afgav sin beretning den 24. juni 2009 (ca. 10 år og 1 måned fra beslutningen om nedsættelsen og 9 år og 10 mdr. efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på ca. 4.600 sider fordelt på 16 bind.

1.1.1.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium blev fastlagt i lovens § 3, der lyder som følger:

> "§ 3. Undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for
>
> 1) politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989 i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark og
>
> 2) karakteren af de aktiviteter i politiske partier m.v., der i den nævnte periode var baggrunden for politiets efterretningsvirksomhed på dette område.
>
> *Stk. 2*. Undersøgelseskommissionen skal endvidere, for så vidt angår perioden 1968-1989, vurdere politiets efterretningsvirksomhed set i forhold til de aktiviteter, der er nævnt i stk. 1, nr. 2, og herunder belyse, om virksomheden er udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.
>
> *Stk. 3*. Undersøgelseskommissionen kan inden for de rammer, der i øvrigt er fastsat i stk. 1 og 2, beslutte, at dens opgave også skal omfatte nærmere angivne forhold, der vedrører perioden efter 1989. Undersøgelseskommissionens beslutninger herom kan ikke påkæres."

1.1.1.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afholdt 155 egentlige kommissionsmøder.

Kommissionen afholdt 146 møder i forbindelse med vidneafhøringer og afhørte i alt 88 vidner. Der er ikke oplysninger om antallet af vidner, der har haft en bisidder, men det fremgår af kommissionens beretning, at i det omfang vidnerne har haft ønske derom, og der har været tale om tidligere eller nuværende embedsmænd eller ministre, har vidnerne fået beskikket en bisidder, som har været til stede under afhøringerne, jf. lovens § 12.

Kommissionen gennemgik i alt 13.414 sager fra PET, omfattende skønnet mere end en million dokumentsider, samt materiale i elektronisk form i et omfang svarende til hundrede tusinder dokumentsider. Hertil kom et omfattende materiale i danske og udenlandske arkiver og materiale modtaget fra ministerier, styrelser og privatpersoner.

1.1.1.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 77.514.141.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 51.337.101, hvoraf kr. 27.030.053 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 24.307.048 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 26.177.040, hvoraf kr. 18.455.064 var til lokaler og kontorhold, kr. 4.547.529 var til bisiddere, og kr. 3.174.448 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

1.1.1.5. Kommissionens konklusioner
Kommissionen havde hovedsageligt til opgave at undersøge og redegøre for de i kommissoriet angivne forhold vedrørende politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989.

Kommissionen skulle også vurdere, om PET's virksomhed i perioden 1968-1989 med hensyn til overvågning af politisk virksomhed blev udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, der var fastsat af Folketinget eller regeringen. Kommissionen havde dog ikke til opgave at udtale sig om eller vurdere enkeltpersoners retlige ansvar.

Kommissionen tilkendegiver i sin sammenfatning, at det overordnede billede er, at PET har overholdt regler og retningslinjer. Kommissionen har dog kunnet konstatere et antal tilfælde, hvor PET ikke overholdt gældende regler, eller hvor PET's praksis havde karakter af en omgåelse af regeringserklæringen af 30. september 1968. Kommissionen understreger, at selv om der ses eksempler på, at PET har overtrådt eller omgået gældende regler og retningslinjer, må det overordnet vurderes, at der har været tale om forholdsvis få forhold, og at disse som oftest har været af mindre graverende art og derfor i den historiske sammenhæng må tillægges mindre betydning.

Hvad særligt angår spørgsmålet om regeringserklæringens retlige status og betydning, var kommissionen delt. Et flertal var af den opfattelse, at regeringserklæringen ikke i sig selv kunne anses som udtryk for de retningslinjer, som PET efterfølgende fik til opgave at arbejde efter, hvorimod et mindretal fandt, at erklæringen måtte lægges til grund som retligt bindende.

1.1.1.6. Opfølgning på kommissionens beretning.
Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 19. december 2011 beretning om PET-kommissionens beretning. Af beretningen fremgår bl.a. følgende:

”Udvalget finder sammenfattende, at PET-kommissionen afdækker eksempler på kritisable forhold, men at der ikke efter så mange år er grundlag for at drage nogen til ansvar. Udvalget ser med stor alvor på disse eksempler.

Udvalget konstaterer samtidig, at PET i de senere år har gennemgået større omorganiseringer, og at åbenheden om tjenestens virke er styrket.”

1.1.2 Farum-kommissionen

1.1.2.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Folketinget traf den 5. december 2002 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Den 30. juni 2003 indstillede justitsministeren til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, at landsdommer John Mosegaard, Østre Landsret, blev udpeget som formand for undersøgelseskommissionen, og at tidligere amtskommunaldirektør Finn Hansen samt statsautoriseret revisor Carsten Gerner blev udpeget som medlemmer af undersøgelseskommissionen. Advokat Christian Sinding blev udpeget som udspørger.

Kommissionen blev nedsat den 6. august 2003.

Den 12. april 2012 afgav kommissionen beretning (ca. 9 år og 5 måneder efter folketingsbeslutningen om nedsættelsen og 8 år og 8 måneder efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på ca. 4.700 sider fordelt på 16 bind, hvortil kommer ca. 7.400 siders digitale bilag.

1.1.2.2. Kommissionens kommissorium

Farum-kommissionens kommissorium lyder som følger:

”**1.1.** På baggrund af Folketingets beslutning af 5. december 2002 om nedsættelse af en kommission til undersøgelse af Farum-sagen nedsætter justitsministeren herved i medfør af lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af Farum-sagen (Farum-kommissionen).

1.2. Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til de beskrivelser og påstande, der er fremkommet i medierne og den offentlige debat, om en lang række kritisable forhold vedrørende Farum Kommune.

Fremkommer der i forbindelse med kommissionens undersøgelse andre forhold, som er af sådan karakter, at de må anses for at høre med i en redegørelse om forholdene vedrørende Farum Kommune, kan kommissionen også undersøge og redegøre for sådanne forhold.

Som eksempler på de angivne kritisable forhold kan nævnes sager om kommunens låneoptagelse, kommunens indgåelse af aftaler med organisationer og private virksomheder, indgåelse af reklame- og sponsoraftaler mellem sportsklubber og private virksomheder med forretningsforbindelser til kommunen, kommunens afholdelse af udgifter i forbindelse med restaurationsbesøg mv., kommunens køb af fast ejendom, kommunens behandling af bygge- og plansager, herunder opførelse af ungdomsboliger, kommunens aktiveringsindsats samt kommunens behandling af sager om aktindsigt. Endvidere har der i debatten været rejst kritik af den måde, hvorpå tilsynsmyndigheder mv. har reageret på forholdene i Farum Kommune.

Undersøgelseskommissionen skal inden for de anførte rammer bl.a. undersøge og redegøre for borgmesterens varetagelse af sine opgaver som øverste daglige leder af administrationen, formand for økonomiudvalget og formand for kommunalbestyrelsen, kommunalbestyrelsesmedlemmernes varetagelse af deres opgaver, de kommunale embedsmænds varetagelse af deres opgaver, samarbejdet mellem kommunalpolitikerne og de kommunale embedsmænd, den kommunale revisions varetagelse af sine opgaver, Farum Kommunes aftaler med organisationer og private virksomheder, herunder sportsklubber og finansieringsinstitutter, dispositioner foretaget af Farum Kommune, som har været til gavn for bestemte politiske partier eller personer, f.eks. i forbindelse med valgkampe, de forskellige tilsynsmyndigheders varetagelse af deres opgaver, herunder Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt, Frederiksborg Amtskommune, relevante ministerier samt Arbejdsmarkedsrådet og Hillerød Politis varetagelse af sine opgaver i forbindelse med anmeldelser af Farum Kommune.

1.3. Undersøgelsen skal omfatte perioden fra 1. januar 1990 til tidspunktet for kommissionens nedsættelse.

Undersøgelseskommissionen kan dog beslutte også at inddrage forhold, der ligger forud for 1. januar 1990, hvis kommissionen finder behov for det med henblik på at kunne give en sammenhængende redegørelse for begivenhedsforløbet i den nævnte periode.

1.4. Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner endvidere til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen af det samlede begivenhedsforløb kan begrunde.

1.5. For tiden verserer en omfattende strafferetlig efterforskning vedrørende Farum Kommune.

Efterforskningen, der forestås af Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, angår en lang række af de forhold, der er nævnt ovenfor under pkt. 1.2.

På den baggrund har undersøgelseskommissionen ikke til opgave at undersøge og redegøre for de dele af det samlede begivenhedsforløb, der efter en eventuel tiltalerejsning er omfattet af anklageskriftet. I det omfang der ved et eventuelt anklageskrift rejses tiltale mod en person, har undersøgelseskommissionen således ikke til opgave at undersøge og redegøre for, hvilken rolle vedkommende har haft med hensyn til det eller de forhold, der

omfattes af tiltalen mod vedkommende. Derimod kan undersøgelseskommissionen undersøge og redegøre for, hvilken rolle andre personer, myndigheder mv. har haft med hensyn til sådanne forhold.

Ved tilrettelæggelsen af sit arbejde skal undersøgelseskommissionen i øvrigt tage hensyn til den fortsatte strafferetlige efterforskning i Farum-sagen og til eventuelle efterfølgende straffesager ved domstolene. Undersøgelseskommissionen kan i den forbindelse - hvis den finder det rigtigt eller hensigtsmæssigt - bl.a. bestemme, at dens undersøgelse af dele af det samlede begivenhedsforløb skal afvente den videre strafferetlige behandling af Farum-sagen.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen og Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet i fornødent omfang drøfter de spørgsmål, der løbende kan opstå om forholdet mellem undersøgelseskommissionens arbejde og den verserende straffesag - herunder også mere praktiske spørgsmål med henblik på at sikre, at kommissionen fra politi- og anklagemyndighed kan modtage det materiale, som kommissionen finder relevant for sin undersøgelse.

1.6. Hvis undersøgelseskommissionen afgiver sin beretning på et tidspunkt, hvor eventuelle straffesager vedrørende forhold, der er omfattet af pkt. 1.2 og 1.3 ovenfor, er afsluttet ved domstolene, anmodes kommissionen om - såfremt det findes hensigtsmæssigt med henblik på at opnå en samlet beskrivelse af alle væsentlige forhold vedrørende Farum Kommune - i beretningen at medtage en gengivelse af, hvad der er blevet afdækket under domstolenes behandling af straffesagerne."

1.1.2.3. Kommissionens arbejde

1.1.2.3.1. Kommissionen afhørte 222 vidner over 93 afhøringsdage. 84 vidner fik beskikket en bisidder, og der medvirkede i alt 20 bisiddere.

Kommissionen foretog dokumentindsamling fra Farum Kommune, øvrige myndigheder, organisationer og private virksomheder. Samlet håndterede kommissionen, hvad der svarer til ca. 1,5 millioner dokumentsider.

1.1.2.3.2. Kommissionen traf undervejs en række processuelle afgørelser om bl.a. tavshedspligt og videregivelse af oplysninger og om en anmodning om bevilling af beløb til brug for regnskabsmæssig assistance mv. til et af sagens hovedvidner.

Af særlig betydning i nærværende sammenhæng er den afgørelse, som kommissionen traf den 2. december 2010, om ikke at give yderligere udsættelse for bisidderens supplerende afhøring af den involverede borgmester. Kommissionen anfører bl.a. i sin begrundelse:

"Kommissionen har herved foretaget en afvejning af relevansen af den ønskede yderligere bevisførelse over for resursehensyn og hensynet til, at kommissionens beretning afgives inden for en rimelig tid."

Baggrunden var, at den supplerende afhøring af den involverede borgmester flere gange havde måttet udsættes, og at kommissionen ved udløb af fristen for indsendelse af en afhøringsplan og bemærkninger til de tidligere foretagne afhøringer fortsat ikke havde modtaget dette materiale.

Samtidig med denne beslutning imødekom kommissionen et forslag fra bisidderen om, at den involverede borgmester kunne afgive en skriftlig redegørelse med bemærkninger til øvrige vidneforklaringer efter protokollen, ligesom der blev givet adgang til supplerende skriftlige bemærkninger vedrørende vidnets egne forklaringer afgivet den 8. og 10. marts 2010. Østre Landsret stadfæstede den 21. januar 2011 kommissionens afgørelse.

1.1.2.3.3. Kommissionen valgte fra september 2005 og frem at afgive årlige redegørelser om sit arbejde, herunder om det hidtidige og forventede tidsforbrug og kommissionens foreløbige ressourceforbrug. Kommissionen anfører, at formålet med redegørelserne var at orientere om kommissionens arbejde med henblik på at sikre, at arbejdet efter emneafgrænsning, tidsmæssigt forløb og ressourceanvendelse var i overensstemmelse med kommissoriegivers forventninger og i givet fald at give Folketinget mulighed for bl.a. præcisering af kommissoriet. De årlige redegørelser blev offentliggjort på kommissionens hjemmeside.

1.1.2.4. Omkostninger til kommissionen
De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 61.985.285.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 29.384.267.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 32.601.018, hvoraf kr. 12.258.846 var til lokaler og kontorhold, kr. 18.790.949 var til bisiddere, og kr. 1.551.223 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

1.1.2.5. Kommissionens konklusioner
1.1.2.5.1. Kommissionen havde ikke til opgave at foretage retlige vurderinger med henblik på at afklare, om nogen havde pådraget sig et ansvar. Kommissionens faktum-undersøgelse af den rejste kritik og overvejelser om behovet for forslag til ændringer af lovgivning mv. skulle ske i forhold til den gældende retlige ramme for kommuners og myndighedernes virke.

Kommissionen fremhævede, at dens grundlag for på tidspunktet for beretningens afgivelse at komme med forslag til ændringer af lovgivning mv. på grundlag af Farum-sagen 1990-2003 var påvirket af, at kommissionen måtte bedømme eventuelle forslag i lyset af den mellemliggende udvikling i lovgivningen mv. i tiden frem til beretningens afgivelse. Dette problem forelå allerede, før kommissionen påbegyndte sit arbejde, idet der i maj 2003 gennemførtes ny lovgivning i lyset af Farum-sagen.

Senere kom der endvidere yderligere udvalgsbetænkninger og lovgivning til af betydning for kommissoriet.

Kommissionen foreslog ikke desto mindre en række lovgivningsmæssige initiativer vedrørende byrådets arbejde, bl.a. om udsendelse af dagsorden og mødemateriale og tidsfristerne herfor, om tydeliggørelse af, hvornår en borgmester kan afsættes, samt om målrettet information og uddannelse af byrådsmedlemmer, herunder i form af relevante vejledninger om kommunal jura og økonomi. For så vidt angår forholdet mellem borgmesteren og administrationen fandt kommissionen, at flere af de undersøgte forløb gav anledning til generelle overvejelser om generel og speciel habilitet. Kommissionen anbefalede endvidere en genovervejelse af behovet for lovgivning om meddeleret og – navnlig – ansættelsesretligt værn.

1.1.2.5.2. Kommissionen gjorde sig endvidere nogle overvejelser om revision af lov om undersøgelseskommissioner eller praksis for så vidt angår tids- og ressourceanvendelse ved langvarige kommissionsundersøgelser. Baggrunden herfor var, at Farum-kommissionens undersøgelse blev ganske langvarig – hvilket ifølge kommissionen navnlig skyldtes sammenhængen med de straffesager, der blev ført sideløbende med kommissionens undersøgelse – og ganske ressourcekrævende på grund af undersøgelsens omfang.

Efter kommissionens opfattelse bør der forud for beslutningen om at nedsætte langvarige kommissionsundersøgelser være foretaget overvejelser om både den forventede ressource- og tidsanvendelse, og dette bør tilkendegives offentligt og over for de personer, som forventes udpeget som kommissionsmedlemmer og udspørger. Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at det allerede synes at være praksis at anmode undersøgelseskommissioner om at tilrettelægge arbejdet således, at de så vidt muligt kan afgive beretning inden for et nærmere fastsat tidsrum, og henviser herved til kommissorierne for Blekingegade-kommissionen, Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen.

I forhold til afhøringer foreslår kommissionen, at det kan overvejes at indføre en adgang for medarbejdere i kommissionens sekretariat til at foretage en kort indledende afhøring af et muligt vidne med spørgsmål til belysning af, om det er relevant at indkalde vidnet til afhøring i et kommissionsmøde. En sådan indledende afhøring vil ifølge kommissionen typisk kunne ske pr. telefon og bør være forbundet med notatpligt om forløbet.

1.1.2.6. Opfølgning på kommissionens beretning

1.1.2.6.1. Forud for Farum-kommissionens nedsættelse, men foranlediget af Farum-sagen, nedsatte indenrigs- og sundhedsministeren i maj 2002 en ekspertgruppe vedr. indsigt i den kommunale administration under ledelse af professor, dr.jur. Jens Peter Christensen, der fik til opgave at overveje, om de redskaber, den kommunale styrelseslovgivning gav kommunalbestyrelsen, den kommunale revi-

sion, tilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet var tilstrækkelige. Ekspertgruppen afgav betænkning (nr. 1425/2002) i december samme år. På baggrund af ekspertgruppens anbefalinger fremsatte ministeren i 2003 et forslag til ændring af kommunestyrelsesloven med flere love, der bl.a. forbedrede mulighederne for indsigt i den kommunale administration og gennemførte en tilsynsreform. Lovforslaget blev vedtaget og trådte i kraft den 1. januar 2004. Endvidere blev der i 2007 fremsat yderligere et lovforslag om ændring af kommunestyrelsesloven med flere love, der bl.a. indebar øgede krav til den kommunale og regionale revisions sagkundskab og uafhængighed. Lovforslaget blev vedtaget og trådte i kraft den 1. januar 2012. Der henvises til økonomi- og indenrigsministerens besvarelse af 16. august 2012 af spørgsmål nr. 6 fra Underudvalget under Udvalget for Forretningsordenen (2011-12, alm. del).

Endvidere blev der i oktober 2012 af økonomi- og indenrigsministeren nedsat et udvalg om afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder. Udvalget blev nedsat på baggrund af anbefalingerne i Farum-kommissionens beretning vedrørende reglerne i lov om kommunernes styrelse om udsendelse af dagsorden og sagsmaterialets tilgængelighed og om tydeliggørelse af reglerne om suspension og afsættelse af borgmesteren. Udvalget afgav betænkning (nr. 1538/2013) i juni 2013. På baggrund af betænkningen fremsatte økonomi- og indenrigsministeren et forslag til ændring af bl.a. kommunestyrelsesloven om suspension og afsættelse af en borgmester, frister for materiale til kommunalbestyrelsesmøder mv., der blev vedtaget som lov nr. 1470 af 17. december 2013, og som trådte i kraft den 1. januar 2014.

Endelig kan nævnes, at justitsministeren i december 2013 besluttede at nedsætte Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger. Udvalget, der afgav betænkning (nr. 1553/2015) i februar 2015, foretog bl.a. en vurdering af behovet for lovgivning om meddeleret og ansættelsesretligt værn for offentligt ansatte.

1.1.2.6.2. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 8. maj 2013 beretning om Farum-kommissionens beretning. I sin beretning tilkendegiver Udvalget for Forretningsordenen, at det ikke har fundet grundlag for at drage nogen til ansvar.

Af beretningen fremgår endvidere, at Udvalget for Forretningsordenen bakker op om Farum-kommissionens forslag om, at der forud for beslutningen om at nedsætte en undersøgelseskommission er foretaget overvejelser om både den forventede ressourceanvendelse og tidsanvendelse. Udvalget noterer sig i denne forbindelse med tilfredshed, at dette allerede efterleves i praksis, hvorved der henvises til, at der i kommissorierne for Statsløsekommissionen, Skattesagskommissionen, Irak- og Afghanistankommissionen og Blekingegade-kommissionen blev indsat bemærkninger om, hvornår beretningen burde afgives.

Udvalget fandt derimod, at kommissionens forslag om en kort indledende afhøring af et muligt vidne foretaget af kommissionens sekretariat med henblik på at belyse, om det er relevant at indkalde vidnet til afhøring i et kommissionsmøde, gav anledning til en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Desuden fandt udvalget den screeningsprocedure, som allerede finder sted i dag, tilstrækkelig til at sikre, at kun de relevante vidner indkaldes.

I beretningen noterer Udvalget for Forretningsordenen sig endvidere med tilfredshed, at mange af de nødvendige lovgivningsmæssige initiativer allerede var blevet taget. Udvalget bakkede dog op om kommissionens betragtninger om, at enkelte lovgivningsmæssige initiativer fortsat udestod.

Det bemærkes, at der – som nævnt i Farum-kommissionens kommissorium – sideløbende med undersøgelseskommissionens arbejde førtes straffesager mod flere af de involverede personer. Straffesagerne fandt først deres endelige afslutning ved Østre Landsrets dom af 6. oktober 2009 og Procesbevillingsnævnets efterfølgende nægtelse af anketilladelse til Højesteret af 18. december 2009.

1.1.3 Dan Lynge-kommissionen

1.1.3.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 25. april 2003 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 15. september 2003 udpegede justitsministeren landsdommer Lis Sejr, Vestre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Claus Søgaard-Christensen samt professor, dr.jur. Eva Smith som medlemmer. Advokat Gunnar Homann blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 19. september 2006 afgav kommissionen sin beretning (ca. 3 år og 5 mdr. fra beslutningen om nedsættelsen og ca. 3 år efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på 1.290 sider fordelt på 3 bind. Hertil kommer protokoller og bilag.

1.1.3.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

> ”Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af Dan Lynge-sagen.
>
> Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til politiets samarbejde med Dan Lynge såvel i forbindelse med efterforskning og bekæmpelse af rockerkriminalitet som i andre sammenhænge.

Undersøgelsen skal omfatte dels politiet – herunder Politiets Efterretningstjeneste – dels andre relevante myndigheder, herunder den overordnede anklagemyndighed og Justitsministeriet.

Kommissionens undersøgelse og redegørelse skal bl.a. omfatte de påstande om kritisable forhold i sagen, som er fremkommet i medierne og den offentlige debat, herunder påstande om:
– at politiets samarbejde med Dan Lynge skulle have været af en sådan karakter, at der har været tale om agentvirksomhed i strid med retsplejelovens regler,
– at politiet ikke skulle have taget de fornødne skridt i anledning af informationer fra Dan Lynge om bl.a. forestående attentater i rockermiljøet,
– at politiet uberettiget skulle have udbetalt pengebeløb (»dusør«) til Dan Lynge,
– at anklagemyndigheden uberettiget skulle have undladt at retsforfølge Dan Lynge i anledning af strafbare forhold, og
– at Justitsministeriet i besvarelsen af et spørgsmål fra Folketinget skulle have afgivet urigtige oplysninger om kontakter mellem Dan Lynge og politiet.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar."

I et brev af 20. januar 2004 anmodede Justitsministeriet undersøgelseskommissionen om at inddrage et yderligere forhold i undersøgelsen. I brevet hedder det:

"Ekstra Bladet har i en række artikler i december 2003 omtalt forhold vedrørende den politimæssige indsats over for rockerkriminaliteten i 1990'erne.

Det anføres i artiklerne, at politiet og anklagemyndigheden angiveligt havde kendskab til en person, der solgte våben til Hells Angels, uden at der i den anledning blev grebet ind, herunder gennemført efterforskning og retsforfølgning mod vedkommende. I artiklerne er henvist til rapportmateriale fra politiet samt til notater fra et møde mellem en række ledende personer inden for politi og anklagemyndighed vedrørende sagen om Dan Lynge, hvor den pågældende person skulle være omtalt. Det fremgår endvidere, at den pågældende skulle have forbindelse til Dan Lynge.

I besvarelsen af et spørgsmål, som medlem af Folketinget Søren Søndergaard (EL) har stillet justitsministeren i anledning af Ekstra Bladets artikler, er det på den baggrund tilkendegivet, at en undersøgelse og vurdering af det i artiklerne omtalte forhold naturligt og rigtigst bør inddrages i arbejdet i den kommission, der er nedsat til undersøgelse af Dan Lynge-sagen. Besvarelsen af 14. januar 2004 af spørgsmål nr. S 1435 fra medlem af Folketinget Søren Søndergaard vedlægges.

I overensstemmelse med det anførte anmodes kommissionen om at inddrage det pågældende forhold i kommissionens arbejde…"

1.1.3.3. Kommissionens arbejde
Kommissionen afhørte på 29 møder i alt 44 personer. 19 vidner fik beskikket en bisidder. Der medvirkede i alt 7 bisiddere.

Yderligere 2 vidner fik beskikket en advokat i forbindelse med afhøringerne, da kommissionen vurderede, at afhøringstemaet for disse vidners vedkommende indebar en risiko for selvinkriminering.

Kommissionen indhentede materiale fra de relevante dele af politi- og anklagemyndigheden og fra Justitsministeriet. Nærmere oplysninger om det undersøgte materiales omfang fremgår ikke af beretningen.

1.1.3.4. Omkostninger til kommissionen
De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 11.269.082.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 7.323.673, hvoraf kr. 6.029.724 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 1.293.949 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 3.945.410, hvoraf kr. 1.364.959 var til lokaler og kontorhold, kr. 1.476.223 var til bisiddere, og kr. 1.104.229 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

1.1.3.5. Kommissionens konklusioner
Kommissionen udtalte kritik af en række forhold vedrørende politiets håndtering af samarbejdet med Dan Lynge. Kommissionen udtalte således kritik af, *at* oplysninger om det såkaldte "Høvding-drab" ikke blev videregivet til rette myndighed, *at* politiet ikke i tilstrækkelig grad sagde fra over for Dan Lynges initiativer, som bragte politiet i uacceptable situationer, hvor politiet var afskåret fra at gribe ind over for kriminelle handlinger, *at* oplysninger om Dan Lynges involvering i begået narkotikakriminalitet ikke blev nøjere overvejet og eventuelt forelagt anklagemyndigheden, *og at* der i tre tilfælde blev udleveret fortrolige oplysninger til Dan Lynge, som gik ud over, hvad formålet tilsagde.

Kommissionen vurderede sammenfattende, at der havde været ledelsesmæssigt svigt i forhold til tilrettelæggelsen af og ansvarsforholdene i relation til politiets samarbejde med Dan Lynge, herunder politiets håndtering af oplysninger om kriminelle forhold. Kommissionen fandt dog ikke, at der var grundlag for at søge enkeltpersoner draget til ansvar for dette ledelsesmæssige svigt.

Kommissionen vurderede endvidere, at Justitsministeriet ved besvarelsen af spørgsmål nr. S 2267 i Folketinget besluttede at besvare spørgsmålet specifikt, for så vidt angår PET's deltagelse i området for rockerbekæmpelse, selvom spørgsmålet efter sin ordlyd ikke var begrænset til dette område. Kommissionen konstaterede, at svaret ikke isoleret set indeholdt objektivt urigtige oplysninger. Et flertal

i kommissionen afstod fra at tage stilling til, om svaret efter sin formulering tilstrækkeligt tydeligt præciserede præmisserne for svaret, idet en sådan stillingtagen ville indebære en stillingtagen til spørgsmål om ministeransvar. Et medlem af kommissionen erklærede sig uenig i denne afgrænsning og udtalte, at svaret ikke burde have været udformet som sket, men da svaret ikke indeholdt urigtige oplysninger, fandt dette medlem ingen anledning til, at et tjenstligt eller retligt ansvar søgtes gennemført.

1.1.3.6. Opfølgning på kommissionens beretning

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 23. maj 2007 beretning om Dan Lynge-kommissionens beretning. Af beretningen fremgår bl.a. følgende:

> "*Udvalget* noterer sig undersøgelseskommissionens skarpe kritik af samarbejdet med Dan Lynge og noterer sig, at kommissionen ikke har fundet grundlag for at søge enkeltpersoner draget til ansvar for det ledelsesmæssige svigt.
>
> Udvalget har noteret sig de nye retningslinjer fra Rigsadvokaten vedrørende anvendelsen af meddelere og går ud fra, at disse retningslinjer vil forebygge, at noget lignende kan ske igen, og hvis det alligevel skulle ske, så muliggøre, at enkeltpersoner kan drages til ansvar, da der så vil være sket overtrædelse af klare retningslinjer.
>
> […]
>
> Udvalget har noteret sig undersøgelseskommissionens konklusioner. Hvad angår justitsminister Lene Espersens omstridte besvarelse af spørgsmål nr. S 2267, bemærker udvalget, at det kan give anledning til uheldige misforståelser, hvis en minister ved sit svar indlægger en begrænsning, der ikke er forudsat i spørgsmålets formulering.
>
> Et flertal i udvalget med undtagelse af EL finder dog ikke anledning til en kritik i det konkrete tilfælde, da justitsministerens svar efter sit indhold er korrekt, og da der ikke synes at have været noget ønske om at vildlede Folketinget og offentligheden, idet formålet med svaret var at vise størst mulig åbenhed."

1.1.4 Skattefradragskommissionen

1.1.4.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 27. november 2003 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 19. marts 2004 udpegede justitsministeren landsdommer Lars Lindencrone Petersen, Østre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Birgitte Refn Wenzel samt statsautoriseret revisor Sten Lauritzen som medlemmer. Advokat Michael Rekling blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 16. juni 2006 afgav kommissionen sin beretning (ca. 2 år og 7 mdr. fra beslutningen om nedsættelsen og 2 år og 3 mdr. efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på ca. 1.050 sider fordelt på 2 bind. Hertil kommer 2 bind med protokoller.

1.1.4.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

> "Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af den såkaldte skattefradragssag.
>
> Lovforslag L 61 af 24. oktober 2001 om ændring af en række skattelove indeholdt i § 1, nr. 2, bestemmelser, der tog sigte på en nærmere regulering af det forhold, at en adgang i udlandet til, at et datterselskab skattefrit kan overdrage aktiver (herunder goodwill) til et nyt datterselskab, efter de danske regler om frivillig sambeskatning skaber mulighed for at forøge grundlaget for skattemæssige fradrag for moderselskabet. Lovforslaget havde på dette punkt til formål at ophæve den nævnte mulighed.
>
> I forbindelse med folketingsvalget i november 2001 bortfaldt lovforslag L 61.
>
> Lovforslag L 99 af 7. februar 2002 om ændring af en række skattelove (vedtaget som lov nr. 313 af 21. maj 2002) indeholdt visse bestemmelser svarende til dem, der var indeholdt i det ovenfor omtalte lovforslag L 61, men ikke bestemmelser om ophævelse af den nævnte mulighed for forøgelse af grundlaget for skattemæssige fradrag. Sådanne bestemmelser er derimod indeholdt i lovforslag L 27 af 9. oktober 2003 om ændring af bl.a. selskabsskatteloven.
>
> Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til, at skatteministeren ikke i forbindelse med lovforslag L 99 – eller på et senere tidspunkt inden fremsættelsen af lovforslag L 27 – fremsatte forslag om bestemmelser om en regulering af den omtalte fradragsmulighed. Undersøgelseskommissionen skal tillige undersøge og redegøre for baggrunden for fremsættelsen af lovforslag L 61.
>
> I den forbindelse skal kommissionen bl.a. undersøge, hvornår og i hvilket omfang skattemyndighederne blev bekendt med konkrete tilfælde af virksomheders anvendelse af den nævnte mulighed for forøgelse af grundlaget for skattemæssige fradrag eller med virksomheders konkrete overvejelser eller planer herom. Undersøgelsen skal herunder omfatte spørgsmålet om den nærmere håndtering af en skrivelse af 16. oktober 2000 fra Told- og Skattestyrelsen (Selskabsrevisionskontor Århus) til Told- og Skattestyrelsens selskabsbeskatningsafdeling.
>
> I sammenhæng med den nævnte undersøgelse af konkrete tilfælde af virksomheders anvendelse af muligheden for forøgelse af grundlaget for skattemæssige fradrag skal kommissionen undersøge størrelsen af det samlede beløb, som i konsekvens af sådanne anvendelser ikke er tilgået skattemyndighederne.

Kommissionens undersøgelse skal endvidere omfatte de besvarelser, som regeringen har afgivet til Folketinget om sagen.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, ligesom kommissionen efter lovens § 4, stk. 4, skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar."

1.1.4.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afhørte i løbet af 30 dage i alt 64 personer.

Af kommissionens opregning af bisiddere fremgår, at 63 af vidnerne benyttede sig af retten til at vælge eller få beskikket en bisidder. Der medvirkede i alt 18 forskellige bisiddere.

Kommissionen modtog materiale fra Skatteministeriets departement, Told- og Skattestyrelsen, Statsministeriet og Finansministeriet. Materialet havde et samlet omfang på ca. 30.500 sider.

1.1.4.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 20.170.918.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 11.937.780, hvoraf kr. 9.555.880 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 2.381.900 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 8.233.138, hvoraf kr. 1.473.063 var til lokaler og kontorhold, kr. 6.240.120 var til bisiddere, og kr. 519.955 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

1.1.4.5. Kommissionens konklusioner

Kommissionen fremsatte bemærkninger med karakter af egentlig kritik til handlinger eller undladelser foretaget af tre navngivne embedsmænd i Skatteministeriet, men ingen af de pågældende handlinger eller undladelser kunne ifølge kommissionen tilregnes de implicerede embedsmænd som tjenesteforsømmelse.

Kommissionen fandt endvidere anledning til at bemærke, at en samlet bedømmelse af hændelsesforløbet fra efteråret 2000 til sommeren 2003, som havde været genstand for undersøgelsen, efterlod det indtryk, at Skatteministeriets system som sådant ikke havde reageret adækvat på de oplysninger, der tilgik systemet.

Efter sit kommissorium skulle kommissionen komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kunne begrunde. Kommissionen fremsatte en række forslag til ændringer i administrativ praksis.

1.1.4.6. Opfølgning på kommissionens beretning
Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 28. februar 2007 beretning om Skattefradragskommissionens beretning. Udvalget delte sig i et flertal og et mindretal.

Udvalgets flertal fandt ikke, at der var grundlag for at foretage sig videre.

Udvalgets mindretal fandt, at der var behov for, at Folketinget udtrykte sin misbilligelse af den tidligere skatteministers embedsførelse i sagen. Mindretallet udtalte endvidere kritik af, at der ikke i Statsministeriet skete en granskning af skatteministerens lovforslag L 99 med henblik på at klarlægge konsekvenserne af ikke at medtage den tidligere regerings forslag.

1.1.5 Blekingegade-kommissionen
1.1.5.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed
Justitsministeren traf den 3. februar 2010 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 15. september 2010 udpegede justitsministeren landsdommer Jens Rosenløv, Østre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Jakob Lund Poulsen samt forhenværende politimester Jakob Skov som medlemmer. Advokat Gunnar Homann blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 26. maj 2014 afgav kommissionen sin beretning (ca. 4 år og 3 mdr. fra beslutningen om nedsættelsen og 3 år og 8 mdr. efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på 1.256 sider fordelt på 6 bind. Hertil kommer 2 bind med bilag.

Det bemærkes, at kommissionen i sin beretning oplyser, at kommissionens lokaler først fra begyndelsen af januar 2011 var sikret således, at kommissionen kunne begynde at modtage sikkerhedsbeskyttet materiale.

1.1.5.2. Kommissionens kommissorium
Kommissionens kommissorium lyder som følger:

> ”**1.** Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af centrale myndigheders rolle i Blekingegadesagen.

Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for, om Justitsministeriet, Politiets Efterretningstjeneste (PET) eller andre relevante centrale myndigheder modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring og strafforfølgning af de strafbare forhold, som bl.a. i den offentlige debat er blevet forbundet med den gruppe af personer, der blev kendt som Blekingegadebanden.

Kommissionen skal som led i sin undersøgelse bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang PET havde oplysninger, der gav grundlag for konkret mistanke om, at medlemmer af Blekingegadebanden stod bag de omhandlede strafbare forhold.

Kommissionens undersøgelse skal bl.a. omfatte de oplysninger og påstande vedrørende centrale myndigheders rolle, som er fremlagt i bøgerne "Blekingegadebanden" af Peter Øvig Knudsen samt "Politiets hemmeligheder – Jørn Moos genåbner Blekingegade-sagen" af Jeppe Facius og Anders-Peter Mathiasen. Dette vedrører bl.a.:

- Efterforskningen i begyndelsen af 1980'erne af navnlig en række brandattentater i Århus.
- Sagen om frihedsberøvelse og forsøg på bankrøveri i Glostrup den 7. juli 1980.
- Røveriet mod en pengetransport ved Vesterport den 2. april 1982.
- Røveriet mod en pengetransport fra Den Danske Bank i Lyngby den 2. marts 1983.
- Behandlingen af spørgsmålet om udlevering fra Frankrig af to personer med tilknytning til PFLP, der var mistænkt for at have forbindelse til Lyngby-røveriet.
- Behandlingen af spørgsmålet om udlevering og undersøgelse af de danske pengesedler, som de to ovennævnte personer var i besiddelse af, da de blev anholdt i Paris.
- Røveriet mod en pengetransport fra Privatbanken i Herlev den 3. december 1985.
- Sagen om anholdelsen den 3. juni 1986 af et af Blekingegadebandens medlemmer på Lobeliavej på Amager.
- Røveriet mod Daells Varehus den 22. december 1986.
- Røveriet mod en pengetransport ved Købmagergade Postkontor i København og drabet på en politibetjent den 3. november 1988.
- Den manglende tiltalerejsning mod Blekingegadebandens medlemmer for overtrædelse af den dagældende bestemmelse i straffelovens § 114 om terrorisme.

Hvis kommissionens undersøgelse viser, at centrale myndigheder modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring mv. af de strafbare forhold, som bl.a. i den offentlige debat er blevet forbundet med Blekingegadebanden, skal kommissionen undersøge og redegøre for baggrunden herfor.

I det omfang kommissionens undersøgelse viser, at centrale myndigheder bistod det almindelige politi og anklagemyndigheden med at opklare mv. de omhandlede strafbare forhold, skal kommissionen undersøge og redegøre for, hvilken betydning denne bistand må antages at have haft for vedkommende politikreds' efterforskning og den eventuelle strafforfølgning af det pågældende forhold.

2. Den såkaldte PET-kommission blev nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed.

PET-kommissionen afgav sin beretning den 24. juni 2009.

Visse af de forhold, som den foreliggende kommission har til opgave at undersøge og redegøre for, jf. pkt. 1 ovenfor, er behandlet af PET-kommissionen.

Kommissionen skal i relevant omfang inddrage PET-kommissionens beretning i sit arbejde.

3. Det følger af § 5 i lov om undersøgelseskommissioner, at kommissionen efter samråd med kommissionens udspørger afgør, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges.

Denne kommission bør tilrettelægge og gennemføre sin undersøgelse på en sådan måde, at forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed eller til tredjemand ikke skades.

Kommissionen bør endvidere tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest tre år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning.

Af § 32 i lov om undersøgelseskommissioner følger bl.a., at justitsministeren offentliggør en undersøgelseskommissions beretning, medmindre ganske særlige grunde taler imod det. Bestemmelsen i § 32 bygger på den forudsætning, at bl.a. en kopi af kommissionens protokol og eventuel retsbog optages som bilag til beretningen.

Den samlede beretning om resultatet af den foreliggende kommissionsundersøgelse bør så vidt muligt udarbejdes således, at dens offentliggørelse ikke skader forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed eller til tredjemand."

1.1.5.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afholdt 26 interne møder.

Kommissionen afholdt 28 eksterne møder i forbindelse med vidneafhøringer af i alt 69 vidner. Kommissionen fandt, at alle vidnerne havde ret til en bisidder, jf. lovens § 12. Af kommissionens opregning af bisiddere fremgår, at 40 af vidnerne benyttede sig af denne ret. Der medvirkede i alt 12 bisiddere.

Kommissionen gennemgik skønsmæssigt omkring 200.000 siders materiale modtaget fra PET, politiet og andre relevante myndigheder.

1.1.5.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 19.988.794.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 14.180.880, hvoraf kr. 8.450.310 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 5.730.570 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 5.807.914, hvoraf kr. 3.013.827 var til lokaler og kontorhold, kr. 2.654.356 var til bisiddere, og kr. 139.731 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

1.1.5.5. Kommissionens konklusioner

Kommissionen bemærkede overordnet som følger:

> "Kommissionen har i ingen tilfælde fundet, at PET modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring og strafforfølgning af Appel-gruppen i forbindelse med de forhold, der er omfattet af kommissoriet eller i øvrigt. Derimod har kommissionen konstateret, at i de tilfælde, hvor PET havde oplysninger af væsentlig betydning for efterforskningen af disse forhold, videregav PET oplysningerne til det almindelige politi.
>
> […]
>
> Kommissionen har fundet, at det ikke kan lægges til grund, at Justitsministeriet i nogen af [de tilfælde, hvor ministeriet blev inddraget] modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring og strafforfølgning.
>
> Kommissionen har desuden fundet, at hverken Rigsadvokaten eller Statsadvokaten for København modvirkede strafforfølgningen af Blekingegadebandens medlemmer i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt der i 1990 under nævningesagen mod medlemmerne skulle rejses tiltale for overtrædelse af den dagældende bestemmelse i straffelovens § 114 om terrorisme.
>
> Tilsvarende har kommissionen fundet, at Udenrigsministeriet ikke modvirkede strafforfølgningen af Blekingegadebandens medlemmer, da ministeriet modtog oplysning om, at Tayseer Kubaa under en samtale i New York med den daværende danske udenrigsminister tilbød at afgive vidneforklaring i Blekingegade-sagen."

1.1.5.6. Opfølgning på kommissionens beretning

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 10. marts 2015 beretning om Blekingegadekommissionens beretning. Af beretningen fremgår bl.a. følgende:

> "Udvalget for Forretningsordenen har ikke fundet anledning til at foretage nogen undersøgelsesskridt til supplering af de oplysninger og vurderinger, der er fremkommet i undersøgelseskommissionens beretning.

Udvalget har konstateret, at undersøgelseskommissionens beretning ikke behandler forhold, der kan give anledning til, at der søges gjort et ansvar gældende over for nogen tidligere ministre."

1.1.6 Statsløsekommissionen

1.1.6.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 8. marts 2011 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 23. august 2011 udpegede justitsministeren landsdommer Peter Buhl, Vestre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Claus Søgaard-Christensen samt professor, dr.jur. Karsten Revsbech som medlemmer. Advokat Poul Heidmann blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 17. august 2015 afgav kommissionen sin beretning (ca. 4 år og 5 mdr. fra beslutningen om nedsættelsen og 4 år efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på 2.997 sider fordelt på 10 bind (inkl. 162 siders bilagsmateriale). Hertil kommer yderligere bilag i form af kommissionens samlede protokol på 1.307 sider, samlet oversigt med referater af 758 konkrete sager samt et notat om retsvirkninger knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

1.1.6.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

"**1.** Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af sagen om indfødsret til statsløse personer.

Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed og FN's konvention fra 1989 om barnets rettigheder.

Undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte perioden fra ændringen af indfødsretsloven i 1999 (lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret) til Integrationsministeriet i januar 2010 orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.

Undersøgelseskommissionen skal, i det omfang den finder det relevant, også inddrage forhold, der vedrører FN's konvention om barnets rettigheder i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede denne konvention, og frem.

Undersøgelseskommissionen skal bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lempelige betingelser, som følger af Danmarks internationale forpligtelser efter de nævnte FN-konventioner. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen generelt beskriver, hvilke retsvirkninger der er knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

I det omfang ansøgninger fra statsløse personer er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lempelige betingelser, skal undersøgelseskommissionen bl.a. undersøge og redegøre for, hvad der i givet fald var baggrunden for dette, herunder om der var iværksat administrative tiltag med henblik på, at de pågældende ansøgninger blev behandlet efter de mere lempelige betingelser.

Herudover skal undersøgelseskommissionen undersøge og redegøre for, i hvilket omfang de skiftende ministre med ansvar for indfødsretsområdet har haft kendskab til behandlingen af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer, herunder til spørgsmål der vedrører forholdet til Danmarks forpligtelser efter de nævnte FN-konventioner.

Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse desuden undersøge og redegøre for, hvornår Integrationsministeriet blev opmærksom på, at behandlingen af de pågældende ansøgninger rejste spørgsmål i forhold til FN-konventionerne, samt hvilke skridt der herefter blev taget. Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal bl.a. omfatte baggrunden for, at Integrationsministeriet efter at være blevet opmærksom på, at der kunne rejses spørgsmål i forhold til FN-konventionerne, indtil videre fortsatte med at behandle ansøgningerne efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret. Undersøgelseskommissionen skal også undersøge og redegøre for Integrationsministeriets overvejelser om at orientere Folketingets Indfødsretsudvalg efter at være blevet opmærksom på spørgsmålet om forholdet til FN-konventionerne, herunder om ministeriet forud for orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 havde overvejet at orientere udvalget på et tidligere tidspunkt. Undersøgelseskommissionen skal herudover undersøge og redegøre for, om nogen i Integrationsministeriet underrettede Statsministeriet om sagen.

Undersøgelseskommissionen skal også inddrage forhold, der vedrører, hvordan Integrationsministeriet – som opfølgning på orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 – efterfølgende har administreret det pågældende sagsområde.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, ligesom kommissionen efter lovens § 4, stk. 4, skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

2. Kommissionen bør tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest tre år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning."

1.1.6.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afholdt 40 interne møder.

Kommissionen afhørte 44 vidner på i alt 27 afhøringsdage. Kommissionen tilbød 42 af vidnerne beskikkelse af en bisidder efter § 21, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner. 40 af vidnerne tog imod dette tilbud. Der medvirkede i alt 21 bisiddere.

Kommissionen gennemgik mere end 100.000 siders materiale i papirform eller elektronisk, som den modtog fra Integrationsministeriet, Justitsministeriet og andre relevante myndigheder.

Undervejs i sit arbejde traf kommissionen en række afgørelser af processuel karakter, herunder om navneforbud og aktindsigt. Kommissionen afgav endvidere indstillinger til justitsministeren om salær til bisiddere for tilstedeværelse under møder i kommissionen. I denne forbindelse indstillede kommissionen i flere tilfælde, at der ikke skulle ydes salær til bisiddere, hvis deres tilstedeværelse under bestemte afhøringer ikke vurderedes at være relevant.

1.1.6.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 42.241.877.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 20.209.725, hvoraf kr. 15.685.067 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 4.524.658 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 22.032.152, hvoraf kr. 2.750.623 var til lokaler og kontorhold, kr. 18.932.511 var til bisiddere, og kr. 349.018 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

1.1.6.5. Kommissionens konklusioner

Kommissionen fandt sammenfattende, at der for to af de undersøgte embedsmænds vedkommende – departementschefen og en afdelingschef – var tale om forseelser af en grovhed, der gav grundlag for, at det offentlige søgte dem draget til ansvar. Kommissionen fandt således, at det gav anledning til kritik, at departementschefen på visse punkter ikke havde opfyldt sin pligt til at rådgive ministeren. Kommissionen udtalte endvidere kritik af, at afdelingschefen på visse punkter ikke havde opfyldt sin pligt til at administrere i overensstemmelse med gældende retsregler samt sin pligt til at rådgive departementschefen og ministeren.

For så vidt angår en række øvrige undersøgte embedsmænd – to souschefer, en ministersekretær og et antal fuldmægtige – var det kommissionens opfattelse, at der ikke var grundlag for, at det offentlige søgte at gøre et ansvar gældende.

Kommissionen fandt endvidere, at den ikke kunne fastslå, at nogen i Integrationsministeriet underrettede Statsministeriet om behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark i perioden fra opdagelsen i februar 2008 af, at Integrationsministeriet ikke overholdt FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed, før tidligst i januar 2009. Ifølge kommissionen kunne det ikke lægges til grund, at en eventuel kort samtale mellem en afdelingschef i Integrationsministeriet og en medarbejder i Statsministeriet havde haft et indhold, der havde eller burde have fået medarbejderen i Statsministeriet til at forstå, at Integrationsministeriet måske havde behandlet ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen i strid med Danmarks forpligtelser efter disse konventioner.

Under henvisning til, at Integrationsministeriet (og senere Justitsministeriet efter 2010) havde gennemført en række tiltag i sagsbehandlingen med henblik på fremover at opfylde Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, fandt kommissionen ikke grundlag for at foreslå yderligere ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis.

1.1.6.6. Opfølgning på kommissionens beretning

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 16. marts 2016 beretning om Statsløse-kommissionens beretning. Udvalget delte sig i et flertal og et mindretal.

Flertallet konstaterede, at Statsløsekommissionen udtalte kritik af ledende embedsmænd i Integrationsministeriet, og at kommissionen vurderede, at der var grundlag for at drage to ledende embedsmænd til ansvar for sagens håndtering. Flertallet tog herefter til efterretning, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den 17. august 2015 havde meddelt, at de to embedsmænd indtil videre var blevet fritaget for tjeneste under det videre disciplinære forløb.

For så vidt angår den daværende integrationsminister fremgår det af beretningen, at flertallet sammenfattende fandt ministerens ageren i sagen stærkt kritisabel.

Udvalgets mindretal tog til efterretning, at der havde været disciplinære forløb, som havde fundet deres afslutning. Mindretallet fandt det endvidere kritisabelt, at ministeren ikke orienterede Folketinget tidligere i forløbet, og mindretallet fandt det beklageligt, at praksis ikke blev justeret tidligere i forløbet.

Det bemærkes i øvrigt, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet efterfølgende ved udsendelse af pressemeddelelser har oplyst, at de to ledende embedsmænd begge er overgået til stillinger som kommitteret i en underliggende styrelse.

1.1.7 Skattesagskommissionen

1.1.7.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 2. december 2011 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 12. marts 2012 udpegede justitsministeren landsdommer Lars E. Andersen, Vestre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Martin Simonsen samt professor, dr.jur. Niels Fenger som medlemmer. Advokat Lars Kjeldsen blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 3. november 2014 afgav kommissionen sin beretning (ca. 2 år og 11 mdr. efter beslutningen om nedsættelsen og 2 år og 8 mdr. efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på 1.658 sider fordelt på 5 bind. Hertil kommer bilag og en protokol på ca. 870 sider.

1.1.7.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

> "**1.** Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af sagen om behandlingen af Helle Thorning-Schmidt og Stephen Kinnocks skattesag.
>
> **2.** Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til, hvad statslige forvaltningsmyndigheder har foretaget sig i forbindelse med SKAT Københavns behandling af den pågældende skattesag.
>
> **2.1.** Undersøgelseskommissionen skal bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang personer uden for SKAT København har været involveret i SKAT Københavns behandling af skattesagen.
>
> Undersøgelseskommissionen skal navnlig undersøge og redegøre for, i hvilket omfang ministre, særlige rådgivere eller andre embedsmænd har været involveret i behandlingen af skattesagen, herunder om de pågældende måtte have søgt at påvirke afgørelsen af sagen.
>
> Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse bl.a. undersøge og redegøre for baggrunden for, at skattesagen blev indledt, hvad der i forbindelse med sagsbehandlingen har været af møder og andre kontakter, herunder skriftlig korrespondance, udveksling af notater mv., mellem Skatteministeriet og SKAT København om sagen, hvad formålet med

møderne mv. har været, hvad der er blevet drøftet mv., samt hvad forløbet har været efter, at SKAT København traf afgørelse i sagen.

Undersøgelseskommissionen skal på tilsvarende måde også undersøge og redegøre for, hvad der måtte have været af møder, kontakter mv. mellem bl.a. Skatteministeriet og andre myndigheder, personer mv. uden for ministeriet om behandlingen af skattesagen.

Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte perioden fra juni 2010, hvor spørgsmålet om Stephen Kinnocks skattepligt i Danmark blev rejst i medierne, og til september 2010, hvor SKAT København traf afgørelse i sagen. Undersøgelseskommissionen skal, i det omfang den finder det relevant, også inddrage forhold, der tidsmæssigt ligger uden for den angivne periode. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen bl.a. undersøger og redegør for korrespondance mv. mellem myndighederne og Folketingets Ombudsmand i sagen.

2.2. Undersøgelseskommissionen skal endvidere undersøge og redegøre for, i hvilket omfang der er videregivet eller forsøgt videregivet fortrolige oplysninger fra skattesagen.

Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse bl.a. undersøge og redegøre for, hvem der har haft adgang til eller i øvrigt haft kendskab til oplysninger fra skattesagen, hvem der er blevet videregivet oplysninger til, samt hvad formålet med videregivelsen har været.

Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte perioden fra juni 2010, hvor skattesagen indledes, og til september 2011, hvor fortrolige oplysninger blev gengivet i medierne. Undersøgelseskommissionen skal, i det omfang den finder det relevant, også inddrage forhold, der tidsmæssigt ligger uden for den angivne periode.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen og Københavns Politi i fornødent omfang drøfter de spørgsmål, der løbende kan opstå om forholdet mellem undersøgelseskommissionens og politiets arbejde, herunder spørgsmål om forældelse af eventuelle strafbare forhold samt mere praktiske spørgsmål med henblik på bl.a. at sikre, at kommissionen fra politi- og anklagemyndighed kan modtage det materiale, som kommissionen finder relevant for sin undersøgelse.

3. Undersøgelseskommissionen kan, uanset at kommissionens undersøgelse ikke omfatter SKAT Københavns afgørelse i skattesagen, i det omfang den finder det relevant, inddrage oplysninger fra skattesagen til belysning af de forhold, som kommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for.

4. På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde. Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen i den forbindelse tager hensyn til, at skatteministeren har taget initiativ til at ændre organiseringen i Skatteministeriet.

Undersøgelseskommissionen skal endvidere efter lovens § 4, stk. 4, foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

5. Undersøgelseskommissionen bør tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest to år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning."

1.1.7.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afholdt 22 interne møder.

Over i alt 45 dage afhørte kommissionen 45 vidner. Kommissionen vurderede, at 35 af vidnerne havde ret til at få beskikket en bisidder, jf. § 21, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner. 32 af vidnerne valgte at tage imod dette tilbud. I alt 19 bisiddere medvirkede.

Kommissionen modtog materiale fra SKAT København, Skatteministeriet, Københavns Politi og andre relevante myndigheder samt fra aviserne BT og Ekstra Bladet. Materialesamlingens samlede omfang var på ca. 5.200 sider.

Foruden afgørelser om beskikkelse af bisiddere traf kommissionen undervejs i sit arbejde en række processuelle afgørelser om bl.a. aktindsigt og egenacces, tv-optagelse mv., dørlukning, kildebeskyttelse, afskæring af spørgsmål og udleveringer af protokoller med forklaringer og udkast til bevisvurderinger mv. til politiet.

1.1.7.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 28.475.942.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 11.837.280, hvoraf kr. 6.060.727 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 5.776.553 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 16.638.662, hvoraf kr. 4.298.402 var til lokaler og kontorhold, kr. 11.820.824 var til bisiddere, og kr. 519.436 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

1.1.7.5. Kommissionens konklusioner

For så vidt angår de involverede ministre havde kommissionen alene til opgave at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder af relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om ministrenes politiske og retlige ansvar.

Efter kommissionens opfattelse var der ikke grundlag for at søge et disciplinært ansvar gjort gældende mod den involverede departementschef. Kommissionen udtalte dog kritik af, at departementschefen uagtsomt involverede sig i SKAT Københavns behandling af sagen på en måde, der stred mod skatteforvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 1, og at han uberettiget videregav en oplysning til ministeren om en af skattesagens parters seksuelle orientering.

For så vidt angår den involverede styrelsesdirektør i SKAT København konkluderede kommissionen, at han ikke havde været berettiget til at videregive oplysningen om en af skattesagens parters seksuelle orientering til ministeriets departementschef og en direktør i Skatteministeriets Koncerncenter. Efter kommissionens opfattelse var der dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at søge et disciplinært ansvar gjort gældende mod styrelsesdirektøren, da videregivelsen under de foreliggende omstændigheder ikke blev anset for at være en grov overtrædelse af reglen om tavshedspligt, og da der var gået nogen tid, siden videregivelserne fandt sted. Kommissionen bemærkede dog, at styrelsesdirektørens videregivelse af oplysningen var kritisabel.

To af de involverede embedsmænd havde fratrådt deres stillinger, da kommissionen afgav beretning, og kommissionen tog derfor ikke stilling til, om deres involvering i sagen kunne have medført et disciplinært ansvar, eller om deres adfærd havde været kritisabel. Kommissionen bemærkede dog, at den efter udfaldet af bevisvurderingen ikke fandt grundlag for, at det offentlige søgte den særlige rådgiver draget til ansvar for videregivelse eller forsøg på videregivelse af fortrolige oplysninger fra sagen.

Kommissionen fremkom ikke med forslag til ændring af love eller administrative bestemmelser mv. Kommissionen henviste i denne forbindelse til, at der var sket en omstrukturering af Skatteministeriet, at der i tilknytning til denne omstrukturering var sket en ændring af indberetningsordningen for administrativ rapportering opad i systemet af vigtige og principielle sager, og at kommissionens undersøgelse i det væsentlige havde rettet sig mod behandlingen af en enkelt sag, herunder videregivelse af oplysninger fra denne sag.

1.1.7.6. Opfølgning på kommissionens beretning

1.1.7.6.1. I sin beretning konkluderer Skattesagskommissionen, *at* en embedsmand er gået for tæt på behandlingen af den konkrete skattesag, *at* to embedsmænd har brudt deres tavshedspligt, *at* der har været en alvorlig lækage til pressen, *og at* der er afgivet urigtige oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

Som resultat af den kritik, der blev fremsat mod den ene embedsmand for brud på tavshedspligten, besluttede direktøren for SKAT, at den pågældende embedsmand skulle udtræde af SKAT's direktion. Embedsmanden tiltrådte herefter en stilling som programchef i SKAT.

For så vidt angår den del af sagen, der handler om korrespondance mv. mellem myndighederne og Folketingets Ombudsmand, har Skattesagskommissionen alene redegjort for det faktiske begivenhedsforløb. Den 21. november 2014 anmodede skatteministeren advokat Jørgen Vinding om at foretage en vurdering af, om nogen skulle drages til ansvar for denne del af sagen. Den 29. januar 2015 modtog skatteministeren advokat Jørgen Vindings retlige vurdering, og departementschefen i Skatteministeriet, der havde været fritaget for tjeneste siden umiddelbart efter Skattesagskommissionens nedsættelse i marts 2012, blev hørt over undersøgelsen. Det fremgår af en pressemeddelelse af 1. februar 2016 fra Finansministeriet, at den hjemsendte departementschef ville fratræde sin stilling med udgangen af april 2016 som følge af, at stillingen ville blive nedlagt. Da ansættelsen således ville ophøre, ville der ikke blive foretaget yderligere i anledning af Skattesagskommissionens beretning.

1.1.7.6.2. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 10. marts 2015 beretning om Skattesagskommissionens beretning. Udvalget delte sig i et flertal og et mindretal.

Udvalgets flertal noterede sig, at Skattesagskommissionen lagde til grund, at en række ulovligheder fandt sted i forbindelse med behandlingen af skattesagen. Flertallet konkluderede som følger:

> "Flertallet finder det samlet set stærkt kritisabelt, at de nævnte ulovligheder fandt sted, og flertallet bemærker, at det politiske ansvar for ulovlighederne i sidste instans påhvilede den politiske ledelse af Skatteministeriet og dermed den ansvarlige minister på daværende tidspunkt.
>
> Flertallet noterer sig, at Skatteministeriets koncern er blevet omstruktureret pr. 1. januar 2013 med henblik på at sikre vandtætte skotter mellem den politiske rådgivning og den konkrete sagsbehandling."

Udvalgets mindretal konstaterede bl.a., at Skattesagskommissionen slog fast, at det ikke kunne lægges til grund, at den daværende skatteminister (i perioden fra den 23. februar 2010 til den 8. marts 2011) havde involveret sig i SKAT Københavns behandling af sagen eller i øvrigt havde søgt at få afgørelsen omgjort.

1.1.8 Irak- og Afghanistankommissionen

1.1.8.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 3. oktober 2011 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 7. november 2012 udpegede justitsministeren vicepræsident Michael B. Elmer, Sø- og Handelsretten, som formand for kommissionen og advokat Jeppe Skadhauge samt professor, dr.jur.

Jørgen Albæk Jensen som medlemmer. Ved vicepræsident Michael B. Elmers udtræden af kommissionen den 31. marts 2015 udpegede justitsministeren landsdommer Michael Kistrup, Østre Landsret, som ny formand for kommissionen. Advokat Jens Lund Mosbek blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Kommissionen ophørte med sin virksomhed den 2. juli 2015.

1.1.8.2. Kommissionens kommissorium

Irak- og Afghanistankommissionens kommissorium af 27. juni 2012 lyder som følger:

> "**1.** Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan.
>
> Undersøgelseskommissionen har efter lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 2, til opgave dels at undersøge og redegøre for baggrunden for den danske beslutning om at deltage i krigen i Irak, jf. pkt. 2, dels at undersøge og redegøre for, hvad danske myndigheder har foretaget sig i forbindelse med tilbageholdelsen af personer under krigene i henholdsvis Irak og Afghanistan, jf. pkt. 3.
>
> **2.** Undersøgelseskommissionen skal undersøge og redegøre for, på hvilket grundlag regeringen i foråret 2003 besluttede, at Danmark skulle deltage i krigen i Irak.
>
> Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse bl.a. undersøge og redegøre for, hvilke oplysninger om forholdene i Irak de relevante danske myndigheder havde kendskab til, herunder hvilke kontakter der var til myndigheder i andre lande, samt om – og i givet fald hvordan – de pågældende oplysninger blev inddraget i de politiske overvejelser om dansk deltagelse i krigen i Irak.
>
> Undersøgelseskommissionen skal endvidere undersøge og redegøre for, om de oplysninger om forholdene i Irak, som var af betydning for beslutningen om dansk krigsdeltagelse, og som blev videregivet til Folketinget i forbindelse med behandlingen af forslag til folketingsbeslutningen om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak samt i øvrigt ved besvarelse af folketingsspørgsmål mv. om sagen, var retvisende og fyldestgørende.
>
> Undersøgelseskommissionen skal desuden undersøge og redegøre for, om der i forhold til Danmarks internationale forpligtelser var grundlag for de vurderinger af lovligheden af den danske krigsdeltagelse i Irak, som lå til grund for beslutningen om den danske deltagelse.
>
> Undersøgelseskommissionen skal ligeledes på tilsvarende måde undersøge og redegøre for regeringens efterfølgende beslutninger om fortsat tilstedeværelse af danske styrker i Irak frem til tilbagetrækningen af de sidste danske landmilitære styrker i sommeren 2007.

3. Undersøgelseskommissionen skal undersøge og redegøre for, om de folkeretlige forpligtelser, som påhviler Danmark, er blevet overholdt i forbindelse med tilbageholdelse af personer under den danske krigsdeltagelse i henholdsvis Irak og Afghanistan.

Undersøgelseskommissionen skal bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang danske styrker har tilbageholdt personer, og hvordan danske styrker har behandlet tilbageholdte personer. Undersøgelseskommissionen skal desuden undersøge og redegøre for, i hvilket omfang danske styrker har overladt tilbageholdte personer til andre landes styrker mv., og hvilken viden de relevante danske myndigheder på tidspunktet for sådanne overladelser havde om behandlingen af tilbageholdte hos de pågældende landes styrker mv.

Undersøgelseskommissionen skal endvidere redegøre for, i hvilket omfang der folkeretligt er pligt til at føre tilsyn med tilbageholdte personer, efter de overlades til andre landes styrker mv., samt undersøge og redegøre for, i hvilket omfang der fra dansk side er ført et sådant tilsyn.

Undersøgelseskommissionen skal ligeledes undersøge og redegøre for, i hvilket omfang danske styrker har deltaget i fællesoperationer med andre landes styrker mv., hvor der er sket tilbageholdelse af personer. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen redegør for, hvornår der indtræder et folkeretligt (med)ansvar for behandlingen af personer tilbageholdt af andre landes styrker mv. i fællesoperationer, herunder i forhold til operationsmønstret i Irak og Afghanistan.

Undersøgelseskommissionen skal herudover undersøge og redegøre for, om de oplysninger om tilbageholdelse af personer i forbindelse med den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan, der er videregivet til Folketinget i forbindelse med besvarelse af folketingsspørgsmål mv. om sagen, er retvisende og fyldestgørende.

Undersøgelsen vedrørende Irak skal omfatte tilbageholdelser i perioden fra Folketingets vedtagelse den 21. marts 2003 af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak til tilbagetrækningen af de sidste danske landmilitære styrker i sommeren 2007.

Undersøgelsen vedrørende Afghanistan skal omfatte tilbageholdelser i perioden fra Folketingets vedtagelse den 14. december 2001 af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan til tidspunktet for nedsættelsen af denne undersøgelseskommission.

4. Undersøgelseskommissionen skal efter lovens § 4, stk. 4, foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

For så vidt angår spørgsmålet om tilbageholdelse af personer, jf. pkt. 3, skal kommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde.

5. Visse af de spørgsmål, som undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for, har tidligere været gjort til genstand for undersøgelser mv. Bl.a. besluttede den daværende regering i efteråret 2010 at iværksætte en undersøgelse af, om Danmark overholdt sine internationale forpligtelser i forbindelse med den militære indsats i Irak. Denne undersøgelse er blevet indstillet i lyset af nedsættelsen af den foreliggende undersøgelseskommission.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen inddrager det materiale, som er tilvejebragt i forbindelse med sådanne undersøgelser mv., i det omfang det er relevant til belysning af de forhold, som kommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for.

Undersøgelseskommissionen forudsættes desuden at inddrage afgørelser fra domstolene, der er af betydning for de forhold, som undersøgelseskommissionen skal undersøge og redegøre for. Undersøgelseskommissionen forudsættes endvidere at tilrettelægge sit arbejde under hensyntagen til de retssager, som verserer ved domstolene. Undersøgelseskommissionen kan i den forbindelse, hvis den vurderer, at dette er rigtigt eller hensigtsmæssigt, beslutte, at dele af dens undersøgelser skal afvente, at der træffes afgørelse i de pågældende sager.

Undersøgelseskommissionen bør tilrettelægge og gennemføre sin undersøgelse på en sådan måde, at forholdet til andre lande samt hensynet til statens sikkerhed og rigets forsvar eller til tredjemand ikke skades.

6. Undersøgelseskommissionen bør tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest fem år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis undersøgelseskommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning."

1.1.8.3. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 18.576.933.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 12.013.767, hvoraf kr. 7.635.036 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 4.378.731 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 6.563.166, hvoraf kr. 6.149.710 var til lokaler og kontorhold, kr. 311.808 var til bisiddere, og kr. 101.648 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

2. De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne

Udvalget har ifølge kommissoriet til opgave at foretage en erfaringsopsamling fra de kommissioner, der indtil videre har afsluttet deres arbejde.

Temaet for erfaringsopsamlingen er indirekte angivet i kommissoriet derved, at det er anført, at der i flere tilfælde har været

> "rejst kritik i offentligheden af undersøgelsernes resultater sammenholdt med omkostningerne til dem og den medgåede tid. Endvidere har der været rejst kritik af forhold omkring nedsættelsen af undersøgelseskommissioner, herunder spørgsmål om deres sammensætning og om, hvorvidt kommissorierne har været formuleret tilstrækkeligt præcist. Hertil kommer, at en undersøgelseskommission, der strækker sig over længere tid, kan udgøre en belastning for de ministre og embedsmænd, som undersøgelsen angår. Kritikken giver anledning til at overveje, om det vil være muligt at justere og effektivisere denne undersøgelsesform."

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at erfaringsopsamlingen f.eks. vil kunne "baseres på interviews med undersøgelseskommissionsmedlemmer og eventuelt andre relevante interessenter, herunder nuværende eller tidligere medlemmer af Folketinget og advokater, der har fungeret som bisiddere."

På baggrund af kommissoriet har udvalget gennemført en undersøgelse af det tidsforbrug, der har været forbundet med de hidtidige undersøgelseskommissionsundersøgelser, og af de omkostninger, der har været forbundet med undersøgelserne, samt af de faktorer, der har været afgørende for tidsforbrug og omkostninger.

I tillæg til denne erfaringsopsamling har udvalget i overensstemmelse med kommissoriet gennemført interview med personer, der har været involveret i undersøgelseskommissionernes arbejde som kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder samt med personer, der har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand.

I det følgende redegøres der i afsnit 2.1 for tidsforbruget og omkostningerne i forbindelse med undersøgelseskommissionernes undersøgelser. Derefter redegøres der i afsnit 2.2 for det sammenfattende billede af de involveredes erfaringer med undersøgelseskommissionerne. Hovedbudskaberne fra de enkelte interview gengives i afsnit 2.3.

2.1 Undersøgelsernes forløb, tidsforbrug og omkostninger

2.1.1 Hvad er tiden gået med?

Af tabel 1 nedenfor fremgår resultatet af udvalgets analyse af det tidsforbrug, der har været forbundet med undersøgelseskommissionernes arbejde for de otte kommissioner, der hidtil har afsluttet deres arbejde.

Som det fremgår, spænder tidsforbruget – fra undersøgelseskommissionen er blevet besluttet nedsat, til den færdige beretning har foreligget – mellem ca. 10 år og 1 måned som det længste til ca. 2 år og 7 måneder som det korteste.

Ser man bort fra de to kommissioner, der har haft helt særegne faktum-undersøgelsesopgaver, Farumkommissionen og PET-kommissionen, og ser man tillige bort fra Irak- og Afghanistan-kommissionen, der blev nedlagt, før dens arbejde var afsluttet, har tidsforbruget for de fem undersøgelseskommissioner af mere "almindeligt tilsnit", der har ført deres arbejde til ende, spændt fra ca. 4 år og 5 måneder som det længste til ca. 2 år og 7 måneder som det korteste.

Det betydelige tidsforbrug i forbindelse med kommissionsundersøgelserne er ikke noget nyt fænomen. Kigger man tilbage på de kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, der i anden halvdel af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne forestod tilsvarende undersøgelser, før loven om undersøgelseskommissioner blev gennemført, tegner der sig ligeledes et billede af et betydeligt, om end typisk mindre, tidsforbrug.

Undersøgelsen af sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, der foregik fra 1989 til 1992, varede 2 år og 8 måneder. Undersøgelsen af Tamil-sagen varede 2 år og 6 måneder. Andre, ikke helt så omfattende undersøgelser, som f.eks. undersøgelsen af sagen om landbrugets fonde og undersøgelsen af sagen om den såkaldte Hartling-konto, blev begge gennemført på 1 år og 6 måneder. Undersøgelsen af den såkaldte Aaberg-sag blev gennemført på 1 år og 9 måneder, og undersøgelsen af sagen om "køb dansk"-klausulen blev gennemført på 1 år og 2 måneder.

Den særlige regulering af undersøgelserne, der er sket med loven om undersøgelseskommissioner, herunder den udbygning af retssikkerhedsgarantierne for de involverede, der hermed er sket, har givetvis bidraget til den forøgelse af tidsforbruget, der har fundet sted med undersøgelseskommissionerne.

En nærmere analyse af det tidsforbrug, der har været forbundet med de fem undersøgelseskommissioner af mere "almindeligt tilsnit", der har ført deres arbejde til ende, vidner om sandheden af det gamle ord om "mange bække små". Opdeler man således det samlede tidsforløb i relevante enkeltelementer, svarende til de enkelte stadier i undersøgelseskommissionernes arbejde, tegner der sig nedenstående sammenfattende billede – i otte trin – af, hvad tiden er gået med.

Trin 1: Beslutning om nedsættelse
Som første trin skal der træffes beslutning om, at en undersøgelseskommission skal nedsættes. Forud herfor vil der ofte være gået en rum tid, hvor spørgsmålet, om en undersøgelseskommission er ønskelig eller ej, og om en undersøgelseskommission i givet fald vil være et egnet undersøgelsesinstrument, har været genstand for ganske omfattende offentlig og politisk debat. I praksis efterlades det

indtryk, at undersøgelseskommissioner ikke nedsættes som følge af en mere abstrakt trang til sandhedssøgen, men som oftest som udslag af en politisk proces, hvor spørgsmålet om Folketingets kontrol med regeringen, ministre og forvaltning står central. Ofte vil der forud for, at en undersøgelseskommission besluttes nedsat, have været et længere forløb, hvor der i pressen er fremkommet synspunkter og oplysninger, der kan tolkes som pegende i retning af, at der i forbindelse med en myndigheds behandling af en sag eller et sagskompleks kan have været tale om fejlbehæftet eller ulovlig administration, og at en eller flere ministre måske har haft med sagen eller sagskomplekset at gøre. Spørgsmålet om, hvem i administrationen, herunder eventuelt også ministre, der kan tænkes at have ansvaret for sådanne eventuelle fejl eller ulovligheder, rejses, og jævnligt forfølges sådanne spørgsmål i folketingsregi i form af spørgsmål til ministre, samråd m.m. Hvor længe en sådan politisk præget proces står på, før der eventuelt træffes beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, kan variere betydeligt. Den oftest uformaliserede og udpræget politiske karakter af dette indledende stadium gør det endvidere vanskeligt at foretage en entydig tidsfæstelse, hvorfor oplysninger om stadiets varighed ikke fremgår af tabel 1.

Trin 2: Kommissorium
Når en undersøgelseskommission er besluttet nedsat, skal der som det næste udformes et endeligt kommissorium. Det kan tage mere eller mindre lang tid. Undersøgelseskommissioner vil i praksis jævnligt være besluttet nedsat som resultat af debatter i Folketinget eller i folketingsudvalg eller eventuelt på grundlag af en formelig folketingsbeslutning. I sidstnævnte tilfælde følger det af § 1, stk. 4, i loven om undersøgelseskommissioner, at den nærmere udformning af kommissoriet skal ske i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Men også uden for sådanne tilfælde vil Folketinget typisk være involveret i kommissoriets udformning, og det politiske syn på, hvad der bør undersøges, kan være mangeartet. Som det fremgår af tabel 1, har dette andet trin taget alt fra et par uger til 4 ½ måned. I gennemsnit har tidsforbruget for de fem nævnte undersøgelseskommissioner været knap 3 måneder.

Trin 3: Nedsættelse
Som det tredje skal kommissionen endeligt nedsættes. Kommissionsmedlemmerne skal findes og udpeges, og det samme skal udspørgeren. Som det fremgår af tabel 1, har dette tredje trin taget alt fra at være sket samtidig med udformningen af det endelige kommissorium til 3 måneder herefter. I gennemsnit har tidsforbruget for de fem nævnte undersøgelseskommissioner været godt 2 måneder. I alt er der herefter gennemsnitligt gået 5 måneder, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

Trin 4: Undersøgelseskommissionens forberedende fase
Som det fjerde skal kommissionen have dannet sig et vist indledende overblik over opgaven, inden den kan gå i gang med at anmode om materiale fra de involverede myndigheder. Som det fremgår af tabel 1, er der almindeligvis gået omkring en måneds tid, somme tider lidt mindre, somme tider lidt

mere, før kommissionen er nået frem til at anmode om materiale. I alt er der herefter gennemsnitligt gået 6 måneder, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

Trin 5: Indhentelse og undersøgelse af det skriftlige materiale
Som det femte – og i praksis ofte meget omfattende – skal kommissionen sætte sig ind i det skriftlige materiale: notater, sager, mails osv. Mængden er varierende. I Skattesagskommissionen drejede det sig "kun" om ca. 5.200 dokumentsider. I Skattefradragskommissionen drejede det sig om ca. 30.500 dokumentsider. I Statsløsekommissionen drejede det sig om ca. 100.000 dokumentsider. I Blekingegade-kommissionen drejede det sig om ca. 200.000 dokumentsider. Kommissionerne er nødt til at fordøje det meste af materialet, før man kan gå i gang med afhøringerne. Gennemsnitligt er der gået knap ¾ år med dette arbejde. Tidsforbruget varierer fra kommission til kommission med ca. 5 måneder som det ene yderpunkt og ca. 1 år og 2 ½ måned som det andet yderpunkt. I alt er der herefter gennemsnitligt gået knap 1 ¼ år, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

Trin 6: Afhøringer
Som det sjette går kommissionen i gang med afhøringerne. Antallet af afhørte varierer. I både Dan Lynge-kommissionen og i Statsløsekommissionen blev der afhørt 44 vidner. I Skattesagskommissionen blev der afhørt 45 vidner I Skattefradragskommissionen blev der afhørt 64 vidner. I Blekingegade-kommissionen blev der afhørt 69 vidner. Gennemsnitligt er der gået ca. 13 måneder med afhøringerne. Tidsforbruget varierer fra kommission til kommission med ca. 5 måneder som det ene yderpunkt og ca. 1 år og 3 ½ måned som det andet yderpunkt. I alt er der herefter gennemsnitligt gået godt 2 ¼ år, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

Trin 7: Udkast til beretning
Som det syvende skal kommissionens beretning skrives næsten færdig, så den kan sendes i høring hos de berørte vidner. Det er der i gennemsnit gået godt 9 måneder med. Tidsforbruget varierer fra kommission til kommission med ca. ½ måned som det ene yderpunkt og ca. 1 år og 7 måneder som det andet yderpunkt. I alt er der herefter gennemsnitligt gået 3 år, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

Trin 8: Høring, justering og trykning
Som det ottende og sidste skal beretningen sendes i høring hos de afhørte, høringssvar skal afgives, beretningen skal eventuelt rettes til, og den skal trykkes. Det er der i gennemsnit gået godt 5 måneder med. Tidsforbruget varierer fra kommission til kommission med ca. 2 ½ måned som det ene yderpunkt og ca. 7 ½ måned som det andet yderpunkt.

Det samlede tidsforbrug for de beskrevne 8 trin i undersøgelseskommissionernes arbejde bliver herefter gennemsnitligt ca. 3 ½ år fra undersøgelseskommissionen besluttes nedsat, til undersøgelseskommissionens beretning foreligger – med en spændvidde fra 2 år og 7 måneder som det ene yderpunkt og 4 år og 5 måneder som det andet.

Som analysen af de enkelte trin i kommissionernes arbejde viser, er der en betydelig variation i kommissionernes tidsforbrug. Det er indtrykket fra de interview, udvalget har gennemført med kommissionsmedlemmer mv., at variationerne blandt andet har skyldtes forskellen i karakteren af kommissionernes opgave, forskelle i, hvor omfattende kommissorierne har været, samt hvor effektivt undersøgelsen har kunnet tilrettelægges, således at kommissionen har kunnet arbejde parallelt med visse af de beskrevne trin, herunder afhøringerne og skrivningen af beretningen.

Tabel 3 giver et nøjere billede af nogle af de faktorer, der har haft betydning for tidsforbruget, nemlig antallet af afhøringsdage, møder, dokumenter, vidner og bisiddere. Det giver sig selv, at antallet af afhøringsdage, møder, dokumenter, vidner og bisiddere har væsentlig betydning for, hvor stort tidsforbruget ved en kommissionsundersøgelse bliver. Ud fra de oplysninger om materialets samlede omfang, der findes for fire af undersøgelseskommissionerne af "almindeligt tilsnit", synes der – naturligt nok – at være en vis sammenhæng mellem materialets omfang og det samlede tidsforbrug samt tidsforbruget i stadiet fra modtagelsen af materialet til påbegyndelsen af afhøringerne. Som det fremgår af tabellen, er der imidlertid ikke nogen entydig sammenhæng mellem de beskrevne faktorer og det samlede tidsforbrug. Eksempelvis kan det ikke ud fra tabellen påvises, at et større antal afhørte, afhøringsdage eller bisiddere medfører et større samlet tidsforbrug eller et større tidsforbrug i afhøringsfasen. Selve karakteren af den opgave, den pågældende undersøgelseskommission har fået, må med andre ord formodes at have betydning for, hvor tidsmæssigt omfattende en undersøgelse bliver.

2.1.2 Hvad bruges pengene på?

Af tabel 2 nedenfor fremgår resultatet af udvalgets analyse af de samlede omkostninger, der har været forbundet med de enkelte undersøgelseskommissioner, samt hvorledes disse omkostninger har været sammensat på vederlag til medlemmerne af undersøgelseskommissionerne, udspørgeren, bisidderne, lokaler og kontorhold samt øvrige udgifter.

Som det fremgår, spænder de samlede omkostninger fra godt 77 ½ mio. kr. for den dyreste kommission (PET-kommissionen) til godt 11 ¼ mio. kr. for den billigste (Dan Lynge-kommissionen).
Ser man bort fra de to kommissioner, der har haft helt særegne faktum-undersøgelsesopgaver, Farumkommissionen og PET-kommissionen, og ser man tillige bort fra Irak- og Afghanistan-kommissionen, der blev nedlagt, før dens arbejde var afsluttet, har de samlede omkostninger for de fem undersøgelseskommissioner af mere "almindeligt tilsnit", der har ført deres arbejde til ende, spændt fra godt 11 ¼ mio. kr. til knap 42 ¼ mio. kr.

Omkostningerne til undersøgelseskommissionerne har været en hel del højere end omkostningerne til de kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, der i anden halvdel af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne forestod tilsvarende undersøgelser, før loven om undersøgelseskommissioner blev gennemført. Eksempelvis kan her nævnes, at undersøgelsen af sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, der foregik fra 1989 til 1992, kostede godt 6 mio. kr. Undersøgelsen af Tamil-sagen kostede godt 15 ½ mio. kr. Andre, ikke helt så omfattende undersøgelser, som f.eks. undersøgelsen af sagen om landbrugets fonde og undersøgelsen af sagen om den såkaldte Hartling-konto, kostede henholdsvis 2,1 mio. kr. og 1,9 mio. kr. Undersøgelsen af den såkaldte Aaberg-sag og undersøgelsen af sagen om "køb dansk"-klausulen kostede henholdsvis 1,8 mio. kr. og 548.000 kr. Ved en sammenligning af udgiftstallene over tid må det erindres, at der har fundet en betydelig prisudvikling sted. Sættes forbrugerprisindekset i januar 2017 til 100, var det i januar 2010 på 91,6, i januar 2000 på 74,9, i januar 1990 på 60,8 og i januar 1985 på 49,9.

Den særlige regulering af undersøgelserne, der er sket med loven om undersøgelseskommissioner, herunder den udbygning af retssikkerhedsgarantierne for de involverede, der hermed er sket, bl.a. med retten til en bisidder, hvis vederlag betales af statskassen, samt det forhold, at undersøgelseskommissionerne har bestået af tre personer, mod tidligere blot én person (en dommer), har bidraget til den forøgelse af omkostningerne, der har fundet sted med undersøgelseskommissionerne. Hertil kommer betydelige udgifter til lokaler, der er foranlediget af, at undersøgelserne ikke, som det typisk skete tidligere, gennemføres i allerede bestående domstolslokaler, hvor der ikke blev afholdt nogen huslejeudgift.

Tabel 4 og 5 giver et nøjere billede af nogle af de faktorer, der har haft betydning for omkostningerne, herunder undersøgelseskommissionens funktionsperiode, antallet af afhøringsdage og antallet af bisiddere.

Tallene i tabel 4 vidner om, at omkostningerne til vederlag til undersøgelseskommissionens medlemmer og kommissionens øvrige (sekretariats-)medarbejdere samt til lokaler og kontorhold naturligt nok har haft en nogenlunde nær sammenhæng med længden af kommissionens funktionsperiode.

Omkostningerne til bisiddere har, som tabel 5 vidner om, lige så naturligt en sammenhæng med antallet af bisiddere og antallet af afhøringsdage, men der er herudover en betydelig variation i de enkelte kommissioners udgifter til bisiddere. Udgiften til bisiddere har ikke nogen klar sammenhæng med antallet af afhørte, der har haft en bisidder, og der er heller ikke en klar sammenhæng mellem udgiften til bisiddere og det samlede antal bisiddere. Variationen i undersøgelseskommissionernes udgifter til bisiddere må formentlig i et vist omfang forklares med en betydelig variation i omfanget af bisiddernes fremmøde under afhøringerne. En variation, som må formodes at have en vis sammenhæng med undersøgelsens karakter.

Tabel 6 giver et billede af antallet af afhørte, antallet af bisiddere samt variationen de enkelte undersøgelser imellem med hensyn til, hvor mange afhørte den enkelte bisidder har repræsenteret.

Tabel 1. Hvad går tiden med? Oversigt over tidsforbrug til de enkelte stadier i undersøgelseskommissionernes arbejde

	PET-kommissionen	Farum-kommissionen	Dan Lynge-kommissionen	Skattefradrags-kommissionen	Blekingegade-kommissionen	Statsløsekommissionen	Skattesags-kommissionen	Irak- og Afghanistan-kommissionen
Besluttet nedsat	28/5/1999	5/12/2002[1]	25/4/2003	27/11/2003	3/2/2010	8/3/2011	2/12/2011	3/10/2011
Endeligt kommissorium	2/6/1999 Samtidig	5/12/2002 Samtidig	15/9/2003[2] + ca. 4½ mdr.	16/12/2003 + ca. ½ md.	2/6/2010 + 4 mdr.	25/5/2011 + ca. 2½ mdr.	30/1/2012 + 2 mdr.	27/6/2012 + ca. 9 mdr.
***De facto* nedsættelse**	17/8/1999 + 2½ mdr.	6/8/2003 + 8 mdr.	15/9/2003 Samtidig	19/3/2004 + 3 mdr.	15/9/2010 + 3½ mdr.	23/8/2011 + 3 mdr.	12/3/2012 + ca. 1½ md.	7/11/2012 + ca. 4 mdr.
Anmodet om materiale	Ikke angivet	(25/9/2003) + ca. 1½ md.	Ikke angivet	19/4/2004[3] + 1 md.	Efteråret 2010[4,5]	21/9/2011[6,7] + ca. 1 md.	22-30/3/2012[5] + ca. ½ md.	
Afhøringer indledt	Ikke angivet	25/8/2004 + ca. 11 mdr.	15/4/2004 + 7 mdr.	13/9/2004 + ca. 5 mdr.	18/1/2012 + ca. 1 år	3/12/2012 +1 år og 2½ mdr.	28/8/2012 + 5 mdr.	
Afhøringer afsluttet	Ikke angivet	10/3/2010 + ca. 5½ år	5/7/2005 + ca. 1 år 3 mdr.	17/3/2006 + ca. 1½ år	13/6/2012 + ca. 5 mdr.	9/12/2013 + 1 år	18/12/2013 + ca. 1 år 3½ mdr.	
Beretning i høring	(ultimo 2008)	11/10/2011 + ca. 1 år 7 mdr.	10/5/2006 og 24/5/2006 + ca. 10 mdr.	30/3/2006 + ca. ½ md.	21/1/2014 + ca. 1 år 7 mdr.	19/12/2014 og 19/2/2015 + ca. 1 år	3/6/2014 + ca. 5½ mdr.	
Høringssvar modtaget	(jan-apr 2009) + ca. 3-6 mdr.	Frist 10/1/2012 + 3 mdr.	Frist 9/6/2006 hhv. 28/6/2006 + 1 md.	Frist ikke angivet	Frist 19/2/2014 + ca. 1 md.	Frist 31/1/2015 hhv. 20/2/2015 + ca. 1½ md.	Frist 18/7/2014 (+ 1½ md.)	
Beretning afgivet	24/6/2009 + ca. 3 mdr. I alt ca. 10 år 1 md.	12/4/2012 + ca. 3 mdr. I alt ca. 9 år 5 mdr.	19/9/2006 + ca. 3 mdr. I alt ca. 3 år 5 mdr.	16/6/2006 + ca. 2½ mdr. I alt ca. 2 år 7 mdr.	26/5/2014 + ca. 3 mdr. I alt ca. 4 år 3 mdr.	17/8/2015 + ca. 6 mdr. I alt ca. 4 år 5 mdr.	3/11/2014 + 3½ mdr.[8] I alt ca. 2 år 11 mdr.	
Vejl. frist i kommissorium	-	-	-	-	3 år	3 år	2 år	5 år

[1] Nedsat efter folketingsbeslutning, jf. lov om undersøgelseskommissioner § 1, stk. 1, 2. pkt.
[2] Kommissoriet blev udvidet efter anmodning fra justitsministeren til kommissionen ved brev af 20. januar 2004.
[3] Yderligere anmodninger om materiale blev fremsendt frem til den 9. februar 2006.
[4] Kommissionen oplyser i sin beretning, at den først fra begyndelsen af januar 2011 havde mulighed for at begynde at modtage materiale, der indeholdt sikkerhedsbeskyttede informationer, idet kommissionens lejemål først skulle sikres med henblik herpå.
[5] Yderligere anmodninger om materiale blev efterfølgende løbende fremsendt.
[6] Kommissionen oplyser i sin beretning, at den fra den 7. november 2011 var klar til at modtage materialet.
[7] Yderligere anmodninger om materiale blev fremsendt frem til den 12. november 2014.
[8] Det fremgår af kommissionens beretning, at kommissionen ved brev af 27. august 2014 meddelte justitsministeren, at kommissionen den 7. august 2014 havde taget stilling til de indkomne udtalelser. Efter drøftelse med forlaget forventede kommissionen herefter at kunne aflevere beretningen i trykt stand i slutningen af oktober eller i begyndelsen af november 2014.

Tabel 2. Hvad bruges pengene på? Oversigt over omkostningsfaktorernes størrelse ved de enkelte undersøgelseskommissioner

Kr.	PET-kommissionen	Farum-kommissionen	Dan Lynge-kommissionen	Skattefradrags-kommissionen[1]	Blekingegade-kommissionen	Statsløse-kommissionen	Skattesags-kommissionen	Irak- og Afghanistan-kommissionen
Samlede omkostninger	77.514.141	61.985.285	11.269.082	20.170.918	19.988.794	42.241.877	28.475.942	18.576.933
Vederlag til medlemmer	21.671.825 (28 %)	(29.384.267)[2] (47 %)	4.345.773 (39 %)	9.555.880 (47 %)	5.564.256 (28 %)	9.434.042 (22 %)	2.903.858 (10 %)	4.233.391 (23 %)
Vederlag til udspørger	5.358.228 (7 %)		1.683.950 (15 %)		2.886.054 (14 %)	6.251.025 (15 %)	3.156.869 (11 %)	3.401.645 (18 %)
Løn til øvrige medarbejdere	24.307.048 (31 %)		1.293.949 (11 %)	2.381.900 (12 %)	5.730.570 (29 %)	4.524.658 (11 %)	5.776.553 (20 %)	4.378.731 (24 %)
Vederlag til bisiddere	4.547.529 (6 %)	18.790.949 (30 %)	1.476.223 (13 %)	6.240.120 (31 %)	2.654.356 (13 %)	18.932.511 (45 %)	11.820.824 (42 %)	311.808 (2 %)
Lokaler og kontorhold	18.455.064 (24 %)	12.258.846 (20 %)	1.364.959 (12 %)	1.473.063 (7 %)	3.013.827 (15 %)	2.750.623 (7 %)	4.298.402 (15 %)	6.149.710 (33 %)
Øvrigt	3.174.448 (4 %)	1.551.223 (3 %)	1.104.229 (10 %)	519.955 (3 %)	139.731 (1 %)	349.018 (1 %)	519.436 (2 %)	101.648 (1 %)

[1] Fordelingen af omkostninger for Skattefradragskommissionen er behæftet med usikkerhed.

[2] Det har ikke på baggrund af bilagsmaterialet været muligt at foretage en yderligere specifikation af Farum-kommissionens personaleomkostninger.

Tabel 3. Samlet tidsforbrug og faktorer til belysning heraf

Kommission	Opgavernes karakter	Møder og dokumenter	Vidner og bisiddere	Vejl. tidsfrist i kommissorium	Funktionsperiode
PET-kommissionen	- Undersøge og redegøre (lovens § 3, stk. 1) - Vurdere og herunder belyse, om politiets efterretningsvirksomhed er udøvet i overensstemmelse med regler og retningslinjer fastsat af Folketing eller regering (lovens § 3, stk. 2)	155 møder 146 afhøringsdage Skønnet over 1.100.000 sider	88 vidner Antal bisiddere ej oplyst	-	17/8/1999-24/6/2009 9 år og 10 mdr.
Farum-kommissionen	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer)	93 afhøringsdage Ca. 1.500.000 sider	222 vidner 84 med bisidder I alt 20 bisiddere	-	6/8/2003-12/4/2012 8 år og 8 mdr.
Dan Lynge-kommissionen	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)	29 afhøringsdage Materialets omfang ej angivet	44 vidner 19 med bisidder, 2 med besk. advokat I alt 7 bisiddere, 2 besk. advokater	-	15/9/2003-19/9/2006 3 år
Skattefradrags-kommissionen	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)	30 afhøringsdage Ca. 30.500 sider	64 vidner 63 med bisidder I alt 18 bisiddere	-	19/3/2004-16/6/2006 2 år og 3 mdr.
Blekingegade-kommissionen	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre)	26 interne møder 28 afhøringsdage Ca. 200.000 sider	69 vidner 40 med bisidder I alt 12 bisiddere	3 år fra endelig nedsættelse	15/9/2010-26/5/2014 3 år og 8 mdr.
Statsløse-kommissionen	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)	40 interne møder 27 afhøringsdage Ca. 100.000 sider	44 vidner 40 med bisidder I alt 21 bisiddere	3 år fra endelig nedsættelse	23/8/2011-17/8/2015 4 år
Skattesags-kommissionen	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)	22 interne møder 45 afhøringsdage Ca. 5.200 sider	45 vidner 32 med bisidder I alt 19 bisiddere	2 år fra endelig nedsættelse	12/3/2012-3/11/2014 2 år og 8 mdr.
Irak- og Afghanistan-kommissionen	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)			5 år fra endelig nedsættelse	7/11/2012-2/7/2015 2 år og 8 mdr.

Tabel 4. Omkostninger og relevante omkostningsfaktorer

Kommission	Funktionsperiode	Møder og dokumenter	Vidner og bisiddere	Omkostninger (kr.)		
PET-kommissionen (5 medlemmer)	17/8/1999-24/6/2009 9 år og 10 mdr.	155 møder 146 afhøringsdage Skønnet over 1.100.000 sider	88 vidner Antal bisiddere ikke oplyst	Samlede omkostninger: - heraf personaleomkostninger: - heraf vederlag, medl. og udsp.: - heraf løn til øvrige medarb.: - heraf øvrig drift: - heraf vederlag til bisiddere: - heraf lokaler og kontorhold: - heraf øvrigt:	77.514.141 51.337.101 26.177.040 	 27.030.053 24.307.048 4.547.529 18.455.064 3.174.448
Farum-kommissionen	6/8/2003-12/4/2012 8 år og 8 mdr.	93 afhøringsdage Ca. 1.500.000 sider	222 vidner 84 med bisidder I alt 20 bisiddere	Samlede omkostninger: - heraf personaleomkostninger: [1] - heraf øvrig drift: - heraf vederlag til bisiddere: - heraf lokaler og kontorhold: - heraf øvrigt:	61.985.285 29.384.267 32.601.018 	 18.790.949 12.258.846 1.551.223
Dan Lynge-kommissionen	15/9/2003-19/9/2006 3 år	29 afhøringsdage Materialets omfang ej angivet	44 vidner 19 med bisidder 2 med besk. advokat I alt 7 bisiddere og 2 besk. advokater	Samlede omkostninger: - heraf personaleomkostninger: - heraf vederlag, medl. og udsp.: - heraf løn til øvrige medarb.: - heraf øvrig drift: - heraf vederlag til bisiddere: - heraf lokaler og kontorhold: - heraf øvrigt:	11.269.082 7.323.673 3.945.410 	 6.029.724 1.293.949 1.476.223 1.364.959 1.104.229

[1] Det har ikke på baggrund af bilagsmaterialet været muligt at foretage en yderligere specifikation af Farum-kommissionens personaleomkostninger.

Kommission	Funktionsperiode	Møder og dokumenter	Vidner og bisiddere	Omkostninger (kr.)		
Skattefradrags-kommissionen[1]	19/3/2004-16/6/2006 2 år og 3 mdr.	30 afhøringsdage Ca. 30.500 sider	64 vidner 63 med bisidder I alt 18 bisiddere	Samlede omkostninger: - heraf personaleomkostninger: - heraf vederlag, medl. og udsp.: - heraf løn til øvrige medarb.: - heraf øvrig drift: - heraf vederlag til bisiddere: - heraf lokaler og kontorhold: - heraf øvrigt:	20.170.918 11.937.780 8.233.138 	 9.555.880 2.381.900 6.240.120 1.473.063 519.955
Blekingegade-kommissionen	15/9/2010-26/5/2014 3 år og 8 mdr.	26 interne møder 28 afhøringsdage Ca. 200.000 sider	69 vidner 40 med bisidder I alt 12 bisiddere	Samlede omkostninger: - heraf personaleomkostninger: - heraf vederlag, medl. og udsp.: - heraf løn til øvrige medarb.: - heraf øvrig drift: - heraf vederlag til bisiddere: - heraf lokaler og kontorhold: - heraf øvrigt:	19.988.794 14.180.880 5.807.914 	 8.450.310 5.730.570 2.654.356 3.013.827 139.731
Statsløse-kommissionen	23/8/2011-17/8/2015 4 år	40 interne møder 27 afhøringsdage Ca. 100.000 sider	44 vidner 40 med bisidder I alt 21 bisiddere	Samlede omkostninger: - heraf personaleomkostninger: - heraf vederlag, medl. og udsp.: - heraf løn til øvrige medarb.: - heraf øvrig drift: - heraf vederlag til bisiddere: - heraf lokaler og kontorhold: - heraf øvrigt:	42.241.877 20.209.725 22.032.152 	 15.685.067 4.524.658 18.932.511 2.750.623 349.018

[1] Fordelingen af omkostninger for Skattefradragskommissionen er behæftet med usikkerhed.

Kommission	Funktionsperiode	Møder og dokumenter	Vidner og bisiddere	Omkostninger (kr.)		
Skattesags-kommissionen	12/3/2012-3/11/2014 2 år og 8 mdr.	22 interne møder 45 afhøringsdage Ca. 5.200 sider	45 vidner 32 med bisidder I alt 19 bisiddere	Samlede omkostninger: - heraf personaleomkostninger: - heraf vederlag, medl. og udsp.: - heraf løn til øvrige medarb.: - heraf øvrig drift: - heraf vederlag til bisiddere: - heraf lokaler og kontorhold: - heraf øvrigt:	28.475.942 11.837.280 16.638.662 	 6.060.727 5.776.553 11.820.824 4.298.402 519.436
Irak- og Afghanistan-kommissionen	7/11/2012-2/7/2015 2 år og 8 mdr.			Samlede omkostninger: - heraf personaleomkostninger: - heraf vederlag, medl. og udsp.: - heraf løn til øvrige medarb.: - heraf øvrig drift: - heraf vederlag til bisiddere: - heraf lokaler og kontorhold: - heraf øvrigt:	18.576.933 12.013.767 6.563.166 	 7.635.036 4.378.731 311.808 6.149.710 101.648

Tabel 5. Afhøringer, bisiddere, beretninger og omkostninger

	PET-kommissionen	Farum-kommissionen	Dan Lynge-kommissionen	Skattefradrags-kommissionen	Blekingegade-kommissionen	Statsløse-kommissionen	Skattesags-kommissionen	Irak- og Afghanistan-kommissionen
Antal afhørte	88	222	44	64	69	44	45	
Antal afhørte med bisidder	Ej oplyst	84	21[1]	63	40	40	32	
Antal afhørte med ret til bisiddere	Ej oplyst	Ej oplyst	(39)	Ej oplyst	69	42	35	
Antal bisiddere	Ej oplyst	20	9[2]	18	12	21	19	
Antal afhøringsdage	146	93	29	30	28	27	45	
Beretningens omfang	4.600 sider	4.700 sider 7.400 sider med digitale bilag	1.290 sider Hertil protokol-ler og bilag	1.450 sider Hertil 2 bind med protokoller	1.256 sider Hertil 2 bind med bilag	2.997 sider Hertil protokol på 1.307 sider	1.658 sider Hertil 870 siders protokol og bi-lag	
Samlede omkostninger	Kr. 77.514.141	Kr. 61.985.285	Kr. 11.269.082	Kr. 20.170.918	Kr. 19.988.794	Kr. 42.241.877	Kr. 28.475.942	Kr. 18.576.933
Heraf vederlag til bisiddere	Kr. 4.547.529	Kr. 18.790.949	Kr. 1.476.223	(Kr. 6.240.120)[3]	Kr. 2.654.356	Kr. 18.932.511	Kr. 11.820.824	Kr. 311.808

[1] Antallet inkluderer 2 med beskikket advokat.
[2] Antallet inkluderer 2 beskikkede advokater.
[3] Fordelingen af omkostninger for Skattefradragskommissionen er behæftet med usikkerhed.

Tabel 6. Nærmere om antal bisiddere og antal afhørte

Kommission	Antal afhørte	Antal afhørte med bisidder	Antal afhørte med ret til bisidder	Antal bisiddere	Antal afhørte pr. bisidder
PET-kommissionen	88	Ej oplyst	Ej oplyst	Ej oplyst	Ej oplyst
Farum-kommissionen	222	84	Ej oplyst	20	- 1 advokat var bisidder for 24 embedsmænd i kommunen og Statsamtet - 1 advokat var bisidder for 13 ansatte i Kommunernes Revision - 1 advokat var bisidder for 11 personer, herunder 3 ministre og 8 embedsmænd - 1 advokat var bisidder for 7 byrådsmedlemmer - 1 advokat var bisidder for 6 byrådsmedlemmer - 1 advokat var bisidder for 5 byrådsmedlemmer - 3 advokater var bisidder for 2 personer - 11 advokater mv. var bisidder for 1 person
Dan Lynge-kommissionen	44	21[1]	(39)	9[2]	- 1 advokat var bisidder for 9 personer - 1 advokat var bisidder for 5 personer - 5 advokater var bisidder/beskikket advokat for 1 person[3]
Skattefradrags-kommissionen	64	63	Ej oplyst	18	- 2 advokater var bisidder for 10 personer - 1 advokat var bisidder for 8 personer - 2 advokater var bisidder for 6 personer - 1 advokat var bisidder for 4 personer - 3 advokater var bisidder for 3 personer - 1 advokat var bisidder for 2 personer - 8 advokater var bisidder for 1 person
Blekingegade-kommissionen	69	40	69	12	- 1 advokat var bisidder for 13 personer - 1 advokat var bisidder for 8 personer - 1 advokat var bisidder for 6 personer - 1 advokat var bisidder for 3 personer

[1] Antallet inkluderer 2 med beskikket advokat.
[2] Antallet inkluderer 2 beskikkede advokater.
[3] Antallet inkluderer 2 beskikkede advokater.

					- 2 advokater var bisidder for 2 personer - 6 advokater mv. var bisidder for 1 person
Statsløse-kommissionen	44	40	42	21	- 1 advokat var bisidder for 8 embedsmænd (alle fuldmægtige) - 1 advokat var bisidder for 7 embedsmænd (herunder flere kontorchefer, en souschef og flere fuldmægtige) - 1 advokat var bisidder for 4 personer - 1 advokat var bisidder for 3 personer - 2 advokater var bisidder for 2 personer - 15 advokater var bisidder for 1 person (heraf 1 med 2 bisiddere)
Skattesags-kommissionen	45	32	35	19	- 1 advokat var bisidder for 7 embedsmænd (herunder en koncerndirektør, en fagdirektør og en række kontorchefer) - 1 advokat var bisidder for 4 embedsmænd (en skattedirektør, en afdelingsleder, en specialkonsulent og en chefkonsulent) - 2 advokater mv. var bisidder for 2 personer - 15 advokater var bisidder for 1 person
Irak- og Afghanistan-kommissionen	-	-	-	-	-

2.2 De involveredes erfaringer med undersøgelseskommissionerne

2.2.1 Temaer for interviewene

På baggrund af kommissoriet har udvalget gennemført interview med personer, der har været involveret i undersøgelseskommissionernes arbejde som kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder samt med personer, der har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand.

Der er i perioden fra den 19. december 2016 til den 11. april 2017 i alt gennemført 17 interview af ca. 1½ times varighed med følgende personer:

- Advokat Poul Heidmann
- Advokat og partner i advokatfirmaet Bech-Bruun, fhv. landsdommer Lars Lindencrone Petersen
- Advokat og partner i advokatfirmaet Nyborg & Rørdam Lars Kjeldsen
- Landsdommer og professor, dr.jur. Niels Fenger
- Advokat Claus Søgaard-Christensen
- Advokat Jakob Lund Poulsen
- Landsdommer Lars E. Andersen
- Advokat og partner i advokatfirmaet Koch/Christensen Stine Gry Johannesen
- Landsdommer John Mosegaard
- Fhv. departementschef Michael Lunn
- Landsdommer Peter Buhl
- Landsdommer Chris Olesen
- Fhv. politimester Jakob Skov
- Advokat Gunnar Homann
- Kommitteret, fhv. departementschef Claes Nilas
- Administrerende direktør, fhv. minister Lene Espersen
- Kommunaldirektør, fhv. departementschef Peter Loft

Som grundlag for interviewene har de interviewede fået udleveret et dokument med en række spørgetemaer, der for flere af temaernes vedkommende rækker ud over de temaer, der fremgår direkte af kommissoriet (jf. ovenfor afsnit 2). Vægtningen af de enkelte temaer har naturligt nok været forskellig afhængig af, om den interviewede har været kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder eller har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand. De nævnte spørgetemaer har været angivet som følger:

1. Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

- Har kommissoriets formulering, herunder dets bredde eller nærmere afgrænsning, givet anledning til problemer?

- Er reglerne om sammensætningen af undersøgelseskommissionerne de rette, og er den typisk anvendte sammensætning (landsdommer, advokat, professor (eventuelt en særlig sagkyndig)) den rette?

2. Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

- Har selve nedsættelsen af undersøgelseskommissionen givet anledning til problemer, f.eks. i form af tidsforbruget fra der er truffet beslutning om nedsættelse af kommissionen, til dette faktisk sker, herunder etablering af juridisk sekretariat mv.?

- Har den praktiske etablering af undersøgelseskommissionen (lokaler, udstyr, sikkerhedsforanstaltninger mv.) givet anledning til problemer?

- Har undersøgelseskommissionens sekretariat haft den rette størrelse og bemanding?

3. Om det skriftlige materiale mv.

- Har fremskaffelsen af materiale givet anledning til problemer? Er der behov for at forbedre og fremskynde fremskaffelsen, herunder i den indledende fase efter beslutningen om nedsættelse af undersøgelseskommissionen?

- Kan materialet i højere grad målrettes den enkelte bisidder, f.eks. ved markeringer eller lignende?

- Er der behov for en vis indledende præcisering eller beskrivelse af sagens retlige og organisatoriske ramme?

- Er der behov for i forbindelse med materialeudsendelsen udtrykkeligt at anmode bisidderne om at vurdere, om der er andet relevant materiale eller formodes at være andet relevant materiale?

- Har kommissionen haft de fornødne beføjelser til at indhente dokumenter mv.? Er der behov for yderligere beføjelser vedrørende selvstændig efterforskning i form af f.eks. ransagning, indhentelse af teleoplysninger mv.?

- Har lovens regler og praksis vedrørende offentlighed, herunder fjernsynsoptagelse, fotografering mv. givet anledning til problemer?

4. Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

- Har kommissionen tilstrækkelige redskaber til at foretage en hensigtsmæssig afgrænsning af, hvem der skal afgive forklaring?

- Har reglerne om beskikkelse af bisiddere givet anledning til problemer? Er reglerne om beskikkelse af bisiddere – ud fra en praktisk betragtning om, hvem der reelt er kritisk søgelys på og muligt ansvar for – for vidtgående? Er der de fornødne muligheder for at sikre, at bisiddere ikke unødvendigt er til stede? Kan der sættes klare grænser for bisidderes tidsforbrug (med tilhørende betaling) til forberedelse?

- Giver lovens regler de fornødne redskaber til varetagelse af opgaven som udspørger?

- Giver lovens regler de fornødne redskaber til varetagelse af opgaven som bisidder?

5. Om retsbeskyttelsen af de involverede
   - Giver lovens regler den fornødne retsbeskyttelse af den, der – som minister eller embedsmand – er genstand for undersøgelsen?

6. Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar
   - Har lovens forsigtighedskrav vedrørende bevisbedømmelse og ansvarsvurderinger givet anledning til problemer?

   - Har det forhold, at undersøgelseskommissioner ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, givet anledning til problemer?

7. Andet
   - Fungerer adgangen til efterprøvelse (domstolsprøvelse) af kommissionens beslutninger tilfredsstillende?

   - Har arbejdet med trykning mv. af beretningerne givet anledning til problemer?

   - Hvilke erfaringer er der med, at undersøgelseskommissionen har fået til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde?

   - Kan der være behov for en vejledende "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner og deres virke mv.?

   - Er der andre forhold, som har givet anledning til problemer, eller har du i øvrigt forslag til ændringer, som kan effektivisere ordningen med undersøgelseskommissioner?

Interviewene har givet udvalget et virkelighedsnært, værdifuldt billede af de involveredes erfaringer med undersøgelseskommissionerne, således som disse har fungeret efter de hidtidige regler.

2.2.2 Det sammenfattende billede fra interviewene

Struktureret i overensstemmelse med de anførte spørgetemaer tegner sig følgende billede af de gennemførte interview:

2.2.2.1. Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Det har været den overvejende opfattelse, at kommissoriernes formulering ikke har givet anledning til særlige vanskeligheder. Det giver sig selv, at jo mere omfattende kommissoriet er, desto mere omfattende, tidskrævende og omkostningsfuld vil kommissionsundersøgelsen kunne blive. Detaljeringsgraden i kommissorierne er ikke i sig selv et problem, men det kan være væsentligt at få præciseret, at et detaljeret kommissorium ikke skal forstås således, at kommissionen er afskåret fra at behandle andre spørgsmål end de udtrykkeligt opregnede, såfremt sådanne spørgsmål viser sig at knytte sig tæt til kommissoriets udtrykkelige temaer. I den forbindelse er der blevet peget på, at en sådan præcisering også kan betrygge de politiske opdragsgivere i, at en tilskæring af kommissoriet ikke udelukker kommissionen fra at inddrage aspekter, der ikke er udtrykkeligt omtalt, hvis der undervejs måtte vise sig behov herfor.

Det er blevet anført, at der i særlige tilfælde kan være grund til at overveje, når kommissorier fastlægges, om nogle af kommissoriets spørgsmål har en sådan efterforskningsmæssig karakter, at de snarere burde undergives en egentlig politimæssig undersøgelse end en kommissionsundersøgelse.

Som en metode til i højere grad at målrette kommissionsundersøgelserne og derved også gøre dem både hurtigere og mindre omkostningskrævende er blevet nævnt den mulighed, at man i kommissoriet udtrykkeligt kunne skrive, at der lægges vægt på, at undersøgelsen gennemføres hurtigt og effektivt og målrettet mod det centrale. Endvidere kunne man overveje at anmode kommissionen om løbende at overveje sit tidsforbrug og eventuelt begrænse undersøgelsen, i det omfang en sådan begrænsning findes egnet til at målrette undersøgelsen og i øvrigt vurderes at være forsvarlig i lyset af undersøgelsens centrale sigte. Om en mulig forundersøgelse med henblik på tilskæring af undersøgelsen henvises til det i afsnit 2.2.2.7 anførte.

Det har været den overvejende opfattelse, at reglerne om sammensætningen af undersøgelseskommissionerne har været velfungerende. Det er i den forbindelse blevet fremhævet som væsentligt, at kommissionerne har haft en landsdommer som formand. Dette tilfører kommissionen nødvendig erfaring i retsledelse og bevisvurdering samt den særlige tillid og autoritet, der knytter sig til dommertitlen. Den i øvrigt typiske sammensætning med en advokat med erfaring i retssagsførelse og en professor er ligeledes blevet vurderet som god. Afhængig af karakteren af undersøgelseskommissionens opgave kan der dog være brug for anden ekspertise, f.eks. af revisionsmæssig eller efterforskningsmæssig karakter. Der har været gode erfaringer med inddragelse af sådan ekspertise i de kommissioner, hvor det er sket, og det har været efterspurgt, at denne mulighed benyttes i højere grad, f.eks.

således at det overvejes at udpege et medlem med indsigt i arbejds- og organisationsforholdene i den type myndighed, der er genstand for undersøgelsen. Den nuværende kollegiale form er blevet vurderet som bedre end den tidligere form, før loven om undersøgelseskommissioner, med kun én dommer.

2.2.2.2. Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.
Den praktiske etablering af undersøgelseskommissionerne har jævnligt givet anledning til et betydeligt tidsforbrug, fordi kommissionen selv har skullet stå for leje og etablering af lokaler mv. Særlige sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med nogle af undersøgelserne har ligeledes bevirket et betydeligt tidsforbrug. Der er i den forbindelse blevet peget på, at det vil være værdifuldt, hvis mere permanente faciliteter kan stå til rådighed, således som det nu synes at være tilfældet med retslokalerne på Fremtidsvej i Gladsaxe, navnlig hvis de allerede gennemførte sikkerhedsforanstaltninger i lokalerne kan opretholdes i videst muligt omfang.

Der er blevet peget på, at indstilling og udpegning af medlemmer til kommissionen i nogle tilfælde synes at have taget længere tid end nødvendigt.

Sekretariaterne for undersøgelseskommissionerne synes overvejende at have haft den rette størrelse og sammensætning. Der er i den forbindelse dog blevet peget på, at det efter omstændighederne kan være nyttigt med f.eks. særlig efterforskningsmæssig ekspertise i sekretariatet, ligesom det kan være nyttigt med særlig ekspertise i og erfaring med administrative it-systemer, idet en meget stor del af den dokumentinformation mv., som kommissionerne i dag indhenter, kun foreligger i elektronisk form som elektroniske dokumenter, mails mv. Endvidere er det blevet nævnt, at det i hvert fald i nogle faser af arbejdet – navnlig den indledende gennemgang og sortering af materialet, protokollering af afhøringsmøderne og udarbejdelse af udkast til beretning – kunne have været nyttigt og tidsbesparende med yderligere juridisk bistand til sekretariatet.

Det er blevet nævnt, at en række af de indledende skridt af praktisk karakter ville kunne tages hurtigere, hvis formanden tillægges kompetencen til at tilrettelægge undersøgelsen. Den gældende ordning, hvorefter det er kommissionen som helhed, der i samråd med udspørgeren tilrettelægger undersøgelsen, har i nogle tilfælde vist sig usmidig.

Det værdifulde i at have sekretariatsmedarbejdere med erfaring fra tidligere undersøgelseskommissioner med i sekretariatet er fra flere af de interviewedes side blevet særligt fremhævet.

2.2.2.3. Om det skriftlige materiale mv.
Fremskaffelsen af materialet fra de involverede myndigheder har jævnligt givet anledning til praktiske problemer. Mængden af dokumenter, mails mv. i myndighedernes it-systemer er særdeles stor, og det er nødvendigt ved hjælp af udvalgte søgeord mv. at finde frem til det relevante materiale. Dette

må nødvendigvis ske i tæt samarbejde med den pågældende myndighed og fordrer, at der også er den nødvendige it-ekspertise tilknyttet kommissionen. Det er den overvejende opfattelse, at undersøgelseskommissionerne ikke har brug for yderligere beføjelser til at indhente dokumenter mv. eller til at udføre mere selvstændig efterforskning, og der er i den forbindelse blevet advaret mod, at undersøgelseskommissioner skal foretage noget, der ligner politimæssig efterforskning. En undersøgelseskommission bør ikke tillægges efterforskningsopgaver i et sådant omfang, at kommissionen skifter karakter og bliver et egentligt efterforskningsorgan i mere traditionel politimæssig forstand, men bør bibeholdes som et organ, der indhenter allerede foreliggende skriftligt materiale og på det grundlag afhører de relevante vidner. Det er dog også blevet påpeget, at grænsen mellem undersøgelse af allerede foreliggende materiale og selvstændig tilvejebringelse af materiale ikke kan trækkes fuldstændig skarpt, og flere af de interviewede har efterlyst mulighed for, at undersøgelseskommissionen kan påtage sig en mere aktiv rolle ved tilvejebringelsen af materialet, når undersøgelsen måtte kræve det.

Der kan derimod være behov for, at de myndigheder, der er genstand for en kommissionsundersøgelse, meget hurtigt, efter at undersøgelsen er besluttet og kommissoriet fastlagt, tager initiativ til at fremfinde det materiale, der kan blive tale om at udlevere. Det koster tid, hvis myndigheden blot sidder med hænderne i skødet og venter på, at kommissionen skal henvende sig. Der vil herved kunne vindes tid. Et meget hurtigt backup på alle computere i myndigheden kan også være væsentligt for at sikre materialets fortsatte eksistens. Det har været foreslået, at man overvejer at indføre en fast procedure for at sikre, at den eller de involverede myndigheder tager sådanne skridt hurtigere.

Det vurderes ikke, at der i praksis har været problemer med, at kommissionen skal forsyne bisidderne med det relevante materiale i en overskuelig form. En skarpere tilskæring af det materiale, der tilgår den enkelte bisidder, f.eks. også i form af indstregninger og markeringer, kunne måske nok i nogle tilfælde være ønskelig set fra en bisiddersynsvinkel, men noget sådant vil samtidig stille betydelige ressourcemæssige krav til undersøgelseskommissionen. Det vil derfor heller ikke være nogen given sag, at der vil være nogen tids- eller omkostningsmæssig besparelse forbundet hermed.

Der har været forskellig praksis fra undersøgelse til undersøgelse med hensyn til, om kommissionens spørgetemaer har været affattet bredt og i hovedpunkter eller detaljeret og målrettet de enkelte afhørte. Der er i den forbindelse fremkommet argumenter både for og imod at udsende målrettede spørgetemaer. På den ene side er der blevet peget på, at afhøringsplanen er mindre tilbøjelig til at skride, men at der på den anden side går længere tid, før afhøringerne kan indledes, når der udarbejdes målrettede og detaljerede spørgetemaer. Valget af fremgangsmåde bør afhænge af den konkrete undersøgelse.

I det omfang reglerne om offentlighed mv. har været drøftet, har det været opfattelsen, at de ikke giver anledning til problemer.

2.2.2.4. Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Det har været almindeligt anført, at en undersøgelseskommission naturligt nok vil være tilbøjelig til at foretage en bred afgrænsning af den personkreds, som man finder det muligt relevant at afhøre. Det forhold, at langt hovedparten af de afhørte vil have ret til en bisidder, vurderes ikke i sig selv at have haft væsentlig betydning for tidsforbruget, selv om det giver sig selv, at der kan vise sig problemer med berammelsen af afhøringsdagene, når der er mange bisiddere. På den anden side er det blevet nævnt, at bisidderen i høj grad tjener den funktion at forberede sin klient og indføre denne i sagen mv. Derfor vil det ofte være tidsbesparende for undersøgelsen, at den afhørte har en bisidder, ligesom man undgår, at arbejdsbelastningen ved at sikre en forsvarlig forberedelse af de afhørte flyttes over på udspørgeren og/eller kommissionens sekretariat. Det er imidlertid meget omkostningstungt med de mange bisiddere, ligesom det rent praktisk stiller krav til lokalernes størrelse. Ved afhøringer, hvor der måske over en hel retsdag er 30-40 bisiddere til stede, vil alene udgiften til bisiddersalær kunne løbe op i mere end en halv million kroner for en retsdag.

I en række undersøgelser har navnlig gruppen af mere underordnede embedsmænd på fuldmægtigniveau haft en fælles bisidder, hvilket vurderes at have fungeret godt. Med Højesterets kendelse af 14. december 2016 om beskikkelse af samme bisidder for flere vidner i Tibet-sagen (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2017, side 911 ff.) vil muligheden for fælles bisidder for en række vidner være nærliggende, når der ikke foreligger nogen konkret interessekonflikt. Der kan være behov for, at undersøgelseskommissionen får kompetence til at træffe bestemmelse om fælles bisidder. En ordning med opretholdelse af retten til en bisidder samtidig med, at flere vidner har samme bisidder, vil tilgodese både ønsket om at lette den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen og ønsket om at begrænse de økonomiske omkostninger ved undersøgelsen uden at være til skade for retsbeskyttelsen. Rent praktisk er det blevet nævnt, at der er gode erfaringer med at lade den relevante faglige organisation stå for at organisere udpegningen af den fælles bisidder.

Det vurderes som meget vanskeligt i praksis og efter de gældende regler at sætte mere præcise grænser for bisiddernes nødvendige tidsforbrug, ligesom det vurderes ofte at kunne være vanskeligt at afskære bisidderhonorar for deltagelse i retsmøder med den begrundelse, at retsmødets afhøringer på forhånd må anses for uden betydning for bisidderens klient.

Det er blevet påpeget, at kredsen af afhørte med ret til en bisidder efter de gældende regler og praksis er ganske vid. Flere af de interviewede har betegnet den gældende retstilstand som vidtgående og har i den forbindelse peget på, at der kan være behov for at justere reglerne, sådan at der ikke gives ret til en bisidder, hvis det på forhånd står klart, at den pågældende kun har haft en perifer rolle i de undersøgte begivenheder, og at der derfor for den pågældende er en meget begrænset risiko forbundet med at blive afhørt. Måtte der mod forventning alligevel vise sig behov for det, kan der undervejs i undersøgelsen udpeges en bisidder for vedkommende.

Som en mulig ændring af de gældende regler er der blevet peget på muligheden af, at der i kommissoriet for en undersøgelse sker en afgrænsning af den personkreds, for hvem der kan blive tale om at gøre et retligt ansvar gældende, med den virkning at kun denne personkreds får ret til en bisidder. I praksis har det næsten undtagelsesfrit alene været i niveauet departementschef, direktør, afdelingschef samt i visse tilfælde kontorchef, at et retligt ansvar har været relevant at overveje. Ved således at give "forhåndsamnesti" til det, der typisk er den største kreds af afhørte, vil omkostningerne til bisiddere kunne reduceres væsentligt. Måske kunne der for dem, der tilhører en sådan "amnestikreds", tænkes en mere uformel udspørgen eller samtale-form. Der er dog blevet peget på, at det er vigtigt at sikre, at modellen både formelt og i praksis sikrer den pågældende også mod ansættelsesretlige og andre tjenstlige reaktioner. Det er endvidere blevet nævnt, at der efter de gældende regler også gives ret til en bisidder i rene faktum-undersøgelser, og at også en ren faktum-undersøgelse kan være belastende for de involverede, bl.a. på grund af risikoen for pletter på renommeét.

Det har i øvrigt været opfattelsen, at undersøgelseskommissionslovens regler giver såvel udspørger som bisidder de fornødne redskaber til at varetage deres respektive opgaver.

2.2.2.5. Om retsbeskyttelsen af de involverede

Det har været opfattelsen, at lovens regler giver den fornødne retsbeskyttelse af den, der – som embedsmand eller minister – er genstand for undersøgelsen. Det egentlige problem for de pågældende er, at undersøgelserne foregår for åbne døre, således at belastende omtale i pressen ligger ligefor, samt at undersøgelserne tager så lang tid, som de gør. Det sidste er i sig selv en belastning for de undersøgte, ligesom det for embedsmændene i praksis kan betyde, at disse *de facto* "sanktioneres" med personaleretlige dispositioner længe før, at undersøgelsen er tilendebragt.

Det har været rejst, om der burde indføres udtrykkelige regler om, at bisidderne skal have mulighed for at afgive et skriftligt indlæg – en art skriftlig procedure – umiddelbart efter, at afhøringerne er afsluttet. Efter de gældende regler er kun høringen over beretningsudkastet reguleret, og de involverede kan i nogle tilfælde få indtryk af, at det kan være vanskeligt at påvirke den endelige beretning på dette stadium. Der synes ikke at være noget til hinder for at afgive sådanne indlæg efter de gældende regler, men der er blevet peget på det ønskelige i at sætte en formel ramme om processen, sådan at man undgår unødigt tidsforbrug til høringssvar mv.

2.2.2.6. Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Det er den overvejende opfattelse, at undersøgelseskommissionslovens regler om forsigtighed ved bevisbedømmelse og ansvarsvurderinger ikke har givet anledning til særlige problemer. Det er samtidig den overvejende opfattelse, at reglerne næppe har haft nogen stor betydning i praksis. Bevisusikkerhed og tvivl om den retlige vurdering vil i sagens natur kunne forekomme, men det kan være svært at se, at der skulle være behov for et særskilt forsigtighedskrav ud over det, der allerede naturligt

må følge af, at en undersøgelseskommission afgiver sine vurderinger uden samme kontradiktoriske proces, som præger en almindelig retssag.

I nogle tilfælde har det givet anledning til problemer for den vurdering, kommissionen har kunnet afgive om embedsmænds forhold, at der gælder en særlig tilbageholdenhed for vurderingen af ministres forhold. De særlige regler for bedømmelsen af ministres forhold kan ud fra en rent juridisk vurdering forekomme mindre velbegrundede. Den særlige "ministerundtagelsesregel" synes i øvrigt blandt nogle læsere af undersøgelseskommissionsberetninger at have givet et skævt billede af ansvarsfordelingen, når kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre.

I de tilfælde, hvor den jævnligt fremsatte kritik af undersøgelseskommissionernes resultater sammenholdt med deres tids- og ressourceforbrug har været drøftet, har opfattelsen været, at kritikken ikke forekommer træffende. Der er i den forbindelse bl.a. peget på, at en undersøgelseskommission ikke kan afgøre ansvarsspørgsmålet over for hverken embedsmænd eller ministre, at en beretning i sagens natur godt kan munde ud i, at der rent faktisk ikke er grundlag for at søge at gøre et ansvar gældende, og at kritikken ofte synes at tage udgangspunkt i de to atypiske eksempler PET-kommissionen og Farum-kommissionen.

2.2.2.7. Andet

Adgangen til at efterprøve en undersøgelseskommissions afgørelser ved domstolene vurderes at være velbegrundet og stort set velfungerende. Der er dog rejst spørgsmål ved det hensigtsmæssige i, at det efter undersøgelseskommissionslovens § 24 er Justitsministeriet, der fastsætter salær og godtgørelse til bisidderne. Det er blevet anført som mere naturligt, hvis kompetencen tilkom undersøgelseskommissionen med sædvanlig kæreadgang til landsretten.

Der er af en del blevet givet udtryk for, at kommissionsberetningerne har udviklet sig til at være for lange, og at det måske kunne være hensigtsmæssigt, hvis beretningerne i højere grad blev skrevet således, at beretningen koncentreres om en integreret bevis- og vurderingsmæssig fremstilling, der mere ligner den almindelige domsform. Der er imidlertid samtidig blevet peget på, at den brede sagsfremstilling for så vidt er en naturlig følge af, at kommissionens primære opgave er at undersøge og redegøre for et begivenhedsforløb, dvs. at klarlægge faktum. I virkelighedens verden er det imidlertid kommissionens sammenfattende vurderinger af de mest centrale fakta og af ansvarsspørgsmålene, der har størst interesse for offentligheden og Folketinget.

Erfaringerne med, at undersøgelseskommissionerne også har fået til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, er noget blandede. I de fleste tilfælde har kommissionerne afstået fra at komme med sådanne forslag; enten fordi regelgrundlaget allerede var ændret, eller fordi kommissionen ikke

har fundet at have det fornødne grundlag for at komme med mere præcise forslag. Det har ikke været vurderingen, at opgaven typisk har givet anledning til noget særligt ekstra tidsforbrug.

Om behovet for en vejledende "grønspættebog" har opfattelserne blandt tidligere medlemmer, udspørgere og juridiske sekretærer været delte. Nogle har anført, at en sådan vejledning kunne være en fornuftig ide, mens andre har fremhævet, at der allerede foregår en uformel erfaringsudveksling mellem de personer, der har været involveret i kommissionsundersøgelser, og at både kommissionens opgaver, personsammensætning mv. betyder, at en generel vejledning kan være af mindre værdi. Nogle har i den forbindelse bemærket, at det er vigtigt, at den enkelte undersøgelseskommission kan finde en arbejdsform, som er velfungerende for den konkrete undersøgelse og for kommissionens medlemmer, udspørger og sekretariat. En vis erfaringsopsamling fra den enkelte kommission – i form af f.eks. en eksempelsamling med koncepter, brevskabeloner, spørgsmål i tilknytning til Datatilsynet – er dog blevet vurderet som noget, der ville være nyttigt.

Afslutningsvis udspurgt om, hvilke forslag den pågældende måtte have til opfyldelse af udvalgets kommissorium om at foreslå ændringer af de gældende regler, således at fremtidige undersøgelser kan gennemføres hurtigere, billigere og med opretholdelse af de nødvendige retssikkerhedsgarantier og med bevarelse af undersøgelsens træfsikkerhed, er der blevet peget på behovet for at undgå unødvendigt tidsforbrug i den indledende fase med den praktiske etablering af kommissionen, dens lokaler mv., at få en snævrere afgrænsning af den personkreds, undersøgelsen tager sigte på, således at personkredsen afgrænses til dem, der reelt kan være i søgelyset for et retligt ansvar – i praksis typisk den administrative topledelse – og at tilstræbe kortere beretninger, der i højere grad koncentrerer sig om det væsentlige vedrørende hændelsesforløbet og ansvarsbedømmelsen.

Der er endvidere blevet peget på, at der er en naturlig sammenhæng mellem kommissoriets bredde og det tidsforbrug, der vil være forbundet med undersøgelsen. Jo bredere, der skal undersøges, jo længere tid tager det.

Muligheden for at have en art forundersøgelse, der på et tidligt tidspunkt i undersøgelsen kunne give kommissionen et overblik over sagen, som ville muliggøre en tilskæring af undersøgelsen, er blevet drøftet med en række af interviewpersonerne. En sådan forundersøgelse skulle i givet fald foregå under mindre formelle former end afhøringerne og uden offentlighed. Der har overvejende været principiel tilslutning til tanken om en model for en indledende tilskæring af undersøgelsen. Imidlertid har der af nogle af interviewpersonerne været rejst tvivl om, hvorvidt en sådan forundersøgelse i praksis vil være hensigtsmæssig, eller om den blot vil gøre den samlede undersøgelse mere omstændelig og tidskrævende, ligesom en sådan undersøgelsesform ikke umiddelbart harmonerer med undersøgelseskommissionslovens nuværende regler om offentlighed, ret til bisidder mv. Det er i den forbindelse særligt blevet fremført, at det i praksis kan vise sig vanskeligt på forhånd at sikre, at de

personer, der f.eks. inviteres til en uformel samtale, ikke straks har behov for at være omfattet af lovens retssikkerhedsgarantier. Der er endvidere blevet peget på, at det kan være vanskeligt at sikre de øvrige involveredes ret til kontradiktion.

Som en alternativ model for en forundersøgelse er der blevet peget på, at et stående organ eller en eller flere til lejligheden udpegede undersøgere kunne få til opgave at danne sig et indledende overblik over sagen og rådgive Justitsministeriet og Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om udformningen af kommissoriet.

Det har været den overvejende opfattelse blandt de adspurgte, at advokatundersøgelser ikke kan anses som et alternativ til undersøgelseskommissioner i sager af den karakter, der hidtil har været genstand for en undersøgelse ved en kommission. I den forbindelse er det særligt blevet fremhævet, at undersøgelseskommissionsloven giver mulighed for at foretage afhøringer inden for en retssikkerhedsmæssigt betryggende ramme.

2.3 De enkelte interview

I det følgende gengives hovedindholdet af de enkelte interview. Referaterne er godkendt i deres helhed af de respektive interviewpersoner og er udtryk for interviewpersonernes egne synspunkter og opfattelser af de beskrevne begivenheder mv.

Interview med Poul Heidmann

Mandag den 19. december 2016.

Advokat Poul Heidmann var udspørger for undersøgelseskommissionen i Statsløsesagen, der virkede fra august 2011 til august 2015, og har virket som bisidder for afhørte i Skattefradragskommissionen, Blekingegade-kommissionen, Skattesagskommissionen og Tibetkommissionen.

Poul Heidmann har endvidere forestået en række advokatundersøgelser, herunder undersøgelserne af statens varetagelse af ejerskabet til Combus A/S (1999-2001) og af Kirkeministeriets forvaltning af Folkekirkens fællesfond (2003-2005).

Forud for lov om undersøgelseskommissioner var Poul Heidmann bisidder for embedsmænd i en række undersøgelsessager, herunder Tamil-sagen, sagen om anvendelse af midler i landbrugets fonde, Spar Nord-sagen, PET-kommissionen og sagen om Københavns Amts indskud af midler i Hafnia.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Poul Heidmann (PH) havde ingen bemærkninger til kommissorierne, som han ikke mente gav anledning til særskilte problemer. Kun Irak- og Afghanistankommissionens kommissorium gav anledning til egentlig debat.

PH har gode erfaringer med den typiske sammensætning med en dommer som formand, en universitetsjurist og en advokat. Denne sammensætning tilfører undersøgelseskommissionen rutine med bevisbedømmelse, teoretiske kvalifikationer og en praktisk klientsynsvinkel.

Den nuværende kollegiale form er bedre end den tidligere praksis med blot en enkelt dommer i en undersøgelsesret.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

PH pegede på fremskaffelse af egnede lokaler som en "tidsrøver", f.eks. i forbindelse med Statsløsekommissionen. Problemet synes dog nu løst, idet man har indrettet lokalerne på Fremtidsvej, som Tibetkommissionen senest har kunnet benytte.

Foruden etableringen af en fast fysisk ramme i form af lokaler nævnte PH også den mulige reformtanke at etablere en slags fast sekretariat, der står til rådighed for at varetage opgaven, når det besluttes at indlede en undersøgelse. Med faste, gennemgående kræfter ville man have et beredskab, der hurtigt kunne gå i gang. Som det er nu, udpeges nye kræfter, hver gang en kommission nedsættes, hvorfor der ikke findes en effektiv erfaringsopsamling.

For så vidt angår sekretariatets størrelse fandt PH, at man kunne overveje at anbefale en udvidelse af sekretariatet efter en konkret vurdering i den enkelte sag. Fra Statsløsekommissionen havde man den erfaring, at det var nyttigt at bruge studentermedhjælpere til at screene materiale (som eksempel nævnte PH de cirka 70.000 siders samlede dokumenter med en betydelig del fra konkrete sager).

PH præsenterede også den idé, at såfremt man etablerede et permanent undersøgelsesorgan/sekretariat, kunne man i forbindelse med overvejelserne om at nedsætte en undersøgelseskommission anvende en slags "tragt": Før en kommission besluttes nedsat, taler man – f.eks. ved det ovennævnte faste organ – med hovedaktørerne og gennemgår de efter alt at dømme væsentligste dokumenter. Det permanente organ kan så vurdere, på hvilken måde det vil være hensigtsmæssigt at gå videre – man kan i forbindelse med reglerne for etablering af et fast organ opstille flere undersøgelsesformer, og det faste organ kan indstille til Justitsministeren/folketingsudvalget, hvilken form der vil være egnet/tilstrækkelig. Det kan tænkes, at sagen kan belyses blot ved, at det faste sekretariat gennemfører en mindre undersøgelse. En mellemform kunne være en sekretariatsundersøgelse med bistand af en enkelt ekstern, f.eks. en dommer. Er sagen stor eller er faktum kompliceret, kan det mest vidtgående være, at sekretariatet indstiller nedsættelse af en undersøgelseskommission. På denne måde kan man afvikle undersøgelser hurtigere og mere smidigt og til en vis grad "afpolitisere" valget af undersøgelsesformen gennem en professionalisering af metodevalget (i form af en indstilling til ministeren).

PH pegede også på, at forestillingen om, at advokatundersøgelser ikke kan omfatte afhøring af personer, i for høj grad begrænser denne undersøgelsesmulighed. Han foreslog, at de hensyn, der bærer denne opfattelse, kan imødekommes ved at lade afhøringerne foregå under domstolskontrol – dvs. i form af "isoleret bevisoptagelse", hvor afhøringen foretages af advokaten, men under ledelse af en dommer, f.eks. i den lokale byret. Vidnet skal præsenteres for et afhøringstema svarende til reglerne i undersøgelseskommissionsloven.

Om Statsløsekommissionen bemærkede PH, at det gav anledning til forsinkelse, at der var vanskeligheder med hurtigt at frigøre formanden fra forpligtelserne i landsretten.

Om det skriftlige materiale mv.

Det var PH's opfattelse, at indsamlingen af materialet gav anledning til vanskeligheder. På baggrund af sine erfaringer pegede PH dels på it-systemerne og administrationen af disse, dels på, at der i forskellige ministerier er et ganske forskelligartet "serviceniveau" og muligvis også forskellige indstillinger til at udlevere materiale til brug for undersøgelser. PH udtrykte ønske om, at undersøgelseskommissionen får en egentlig efterforskningshjemmel, der giver mulighed for at eftersøge det nødvendige og relevante materiale hos myndighederne.

Med hensyn til målretning af materialet fremhævede PH den praksis, som blev etableret i Statsløsekommissionen. Bisidderne fik i denne undersøgelse tilsendt udførlige afhøringstemaer med specifikke sidehenvisninger til relevant materiale. En sådan praksis kan spare tid for bisidderne, men forudsætter naturligvis, at udspørgeren først har haft tid til at sætte sig grundigt ind i materialet.

PH fandt, at der næppe er anledning til at sende en eksplicit opfordring til bisidderne om at gøre opmærksom på eventuelt yderligere materiale. De fleste bisiddere vil af egen drift afstemme med klienten, om der er behov for yderligere materiale.

PH fandt lovens regel om, at bisidderne ikke må udlevere dokumenterne til klienten, meget usmidig i praksis. Det gav anledning til vanskeligheder for både klienten og bisidderen, at klienten skal møde op på bisidderens kontor. PH bemærkede, at der er mulighed for at give tilladelse til udlevering af dokumenter til klienten, og at det kunne være hensigtsmæssigt, at sådanne tilladelser gives i videre omfang. PH henviste i den forbindelse til sine erfaringer med Den Uafhængige Politiklagemyndigheds mulighed for at give samtykke til at udlevere dokumenter til klienten. PH anerkender, at modhensynet er risikoen for læk fra undersøgelsen, men efter PH's vurdering står dette modhensyn i praksis ofte ikke særlig stærkt, da der ville være aktindsigt efter offentlighedsloven i langt de fleste dokumenter, hvis undersøgelsen ikke pågik. Der vil desuden kunne gives pålæg til bisidderne om, at de kun må udlevere materialet til deres klient.

For så vidt angår offentlighed frarådede PH en lempelse af reglerne om fjernsynsoptagelse. Som det er i dag skriver flere medier blogs live fra afhøringerne. Andre vidner får dermed i meget vidt – måske også for vidt – omfang mulighed for at følge med i forklaringerne.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

PH pegede på den ene side på en tendens til, at kredsen af indkaldte vidner afgrænses meget bredt, formentlig af frygt for, at ikke alle sten bliver vendt. På den anden side påpegede han, bl.a. på baggrund af sin erfaring som udspørger, at det ligger i bevisførelsens natur, at man ikke på forhånd kan være sikker på, om der er noget at hente fra et bestemt vidne.

Antallet af bisiddere er blevet forøget efter loven om undersøgelseskommissioner. Reglerne lægger i højere grad op til, at de afhørte får en bisidder, og at de får deres egen. Der synes at være en ganske striks tilgang til habilitetsvurderingen. Der kunne muligvis med fordel anlægges en mindre restriktiv praksis på forhånd, men med mulighed for senere at afbeskikke bisidderen, hvis der rent faktisk viser sig konkrete problemer. Ofte er det bisidderen, der før kommissionen via sine drøftelser med klienten får et realistisk indblik i, om der er habilitetsproblemer.

Fra praksis pegede PH samtidig på, at der i Statsløsekommissionen blev beskikket en fælles bisidder for en række fuldmægtige.

For så vidt angår muligheden for at begrænse omkostningerne til bisiddere ved at begrænse omfanget af deres medvirken/tilstedeværelse henviste PH til, at der i et vist omfang skete en sådan begrænsning i Statsløsekommissionen. Efter PH's vurdering gav begrænsningen dog alene en begrænset besparelse.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

PH fandt, at undersøgelseskommissionens høring af de involverede og deres bisiddere over et udkast til beretningen sker på et ganske sent stadium i undersøgelsen. På dette tidspunkt har kommissionen været grundigt igennem materialet og skrevet et udkast til en beretning. Man kan få indtryk af, at det på dette stadium er vanskeligt at påvirke den endelige beretning – i denne fase er det navnlig fejl eller egentlige misforståelser, der kan være mulighed for at korrigere. Man kunne derfor overveje at give bisidderne mulighed for at afgive et indlæg – en art skriftlig procedure – umiddelbart efter, at afhøringerne er afsluttet. Indføres dette, er det ikke til hinder for, at man opretholder høringen over kommissionens udkast.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

PH pegede på et misforhold mellem på den ene side den ganske omfattende bevisførelse ved en undersøgelseskommission og på den anden side forudsætningen om, at kommissionen skal være meget tilbageholdende i sine retlige vurderinger.

Vanskelighederne kommer særligt til udtryk for så vidt angår ministre, hvor det relevante faktum skal udfindes, uden at der må subsumeres under reglen.

Andet

Efter PH's vurdering kan en "grønspættebog" være en god idé, navnlig hvis den ovennævnte idé om en fast sekretariatsstruktur ikke kan gennemføres.

PH pegede også på, at selve skrivningen af undersøgelseskommissionens beretning er en stor "tidsrøver". Også på dette punkt kunne et sekretariat med særlig ekspertise og erfaring være en hjælp for kommissionen og bidrage til at spare tid.

Interview med Lars Lindencrone Petersen

Mandag den 19. december 2016.

Lars Lindencrone Petersen er videnpartner i advokatfirmaet Bech-Bruun. Han har tidligere været landsdommer (1999-2007), dommer i Sø- og Handelsretten (1994-99) og dommer i Københavns Byret (1991-94). Lars Lindencrone Petersen var formand for undersøgelseskommissionen i Skattefradragssagen, der virkede fra marts 2004 til juni 2006.

Forud for loven om undersøgelseskommissioner bistod Lars Lindencrone Petersen højesteretsdommer Jacques Hermann i Undersøgelsesretten vedrørende Danske Bidrag til U.N.H.C.R. (marts 1991 til september 1992) og præsident for Sø- og Handelsretten Frank Poulsen i Undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanken (november 1993 til oktober 1994).

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Lars Lindencrone Petersen (LLP) havde ingen bemærkninger til kommissorierne, som han ikke mente gav anledning til særskilte problemer.

For så vidt angår undersøgelseskommissionens sammensætning fandt LLP det i Skattefradragskommissionen nyttigt med en revisor som sagkyndigt medlem, da sagens genstand affødte et behov for ekspertise inden for skatteområdet. LLP bemærkede dog hertil, at udpegningen af en revisor som sagkyndig havde givet anledning til forsinkelse med nedsættelsen af undersøgelseskommissionen. Det kan skyldes, at habilitetsstandarderne ikke var tilstrækkeligt tydeliggjort i forbindelse med anmodningen om indstilling af en revisor til kommissionen. Et afsnit med oplysning om habilitetsstandarderne i indstillingsbrevet kunne have været en hjælp til at fremme indstillingen af en egnet kandidat.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

LLP blev bedt om sin vurdering af muligheden for at etablere en form for fast sekretariat, som kan stå til rådighed, når det besluttes at nedsætte en undersøgelseskommission. LLP bemærkede hertil, at han anerkendte muligheden for at oparbejde en ekspertise og erfaring i et fast sekretariat, men at han personligt havde gode erfaringer med at arbejde sammen med personer, han havde et forhåndskendskab til. Han understregede i den forbindelse betydningen af, at de pågældende – herunder også formanden for undersøgelseskommissionen – faktisk havde lyst til at påtage sig opgaven. Han havde i Skattefradragssagen selv anmeldt sin interesse til landsrettens præsident.

Skattefradragskommissionen havde omgående fået tildelt egnede lokaler. LLP bemærkede dog også, at der ikke skulle foretages særlig sikring mv. af lokalerne.

Om det skriftlige materiale mv.
I Skattefradragskommissionen var der efter LLP's opfattelse ikke behov for en beskrivelse af den retlige eller organisatoriske ramme, men det kan ikke afvises, at der kunne være et sådant behov i en undersøgelse af en anden type sag.

LLP havde ikke problemer med at få udleveret materiale og fandt på den baggrund ikke behov for yderligere beføjelser for undersøgelseskommissionen i denne henseende.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger
På et tidligt tidspunkt i undersøgelseskommissionens arbejde afholdt LLP to "stormøder" for medarbejderne i SKAT og for medarbejderne i Skatteministeriets departement. På møderne fortalte LLP om undersøgelseskommissionens opgaver mv. og om medarbejdernes rettigheder og forpligtelser til afgivelse af materiale og forklaringer. Hans indtryk var, at disse møder var gavnlige for medarbejdernes forståelse af, hvad der var undersøgelseskommissionens opgave, og også for undersøgelseskommissionens efterfølgende arbejde.

LLP afholdt desuden et fællesmøde med bisidderne for de involverede, og der blev i den forbindelse lagt tidsplaner for afhøringerne.

I Skattefradragskommissionen gav antallet af bisiddere ikke anledning til problemer eller forsinkelser. De advokater, der mødte som bisiddere i sagen, var ikke strafferetsadvokater, og det var givetvis medvirkende til, at det var let at kalendersætte afhøringsdagene.

Det var ikke hans indtryk, at bisidderne havde været til stede ved afhøringer, der ikke måtte formodes at være relevante for deres klienter.

LLP anså det for stærkt betænkeligt på forhånd at begrænse omfanget af bisidderbistand, f.eks. ved at opstille en grænse for bisiddernes tidsforbrug.

LLP fandt ikke, at udspørger eller bisiddere mangler beføjelser.

Om retsbeskyttelsen af de involverede
LLP fandt ikke, at der har været problemer med retsbeskyttelsen af de involverede.

LLP blev spurgt om sin mening om eventuelt at høre bisidderne umiddelbart efter afhøringernes afslutning. Han fandt ikke, at der er noget til hinder for sådanne indlæg og mente at kunne huske, at nogle bisiddere rent faktisk afgav sådanne indlæg.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Muligheden for at afgrænse kommissoriet således, at det kun er det overordnede cheflags forhold, der undersøges med henblik på en retlig vurdering, blev drøftet med LLP. LLP bemærkede hertil, at eftersom de underordnede medarbejdere skal afhøres alligevel, er det en fordel, at de har en bisidder. Det skyldes ikke mindst, at bisidderen også tjener den funktion at forberede de pågældende på afhøringssituationen.

Hvad angår antallet af bisiddere var det LLP's opfattelse, at der nok næppe er behov for forskellige bisiddere for f.eks. en gruppe af sagsbehandlere i et ministerium, men at det på den anden side kan være vanskeligt at påtvinge alle i gruppen den samme bisidder mod deres ønske.

Forsigtighedskravet og ministerundtagelsesreglen gav ikke anledning til vanskeligheder i Skattefradragssagen. Resultatet ville være blevet det samme også uden forsigtighedsreglen.

Andet

For så vidt angår undersøgelseskommissionens forslag til ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis bemærkede LLP, at Skattefradragskommissionen fandt anledning til at fremsætte en række forslag til, hvordan det i fremtiden – gennem ændret administrativ praksis og en ændret organisationskultur – kunne sikres, at der blev gjort opmærksom på problemer opad i SKAT og Skatteministeriets organisation. LLP havde dog ikke indtryk af, at anbefalingerne er blevet fulgt. I hvert fald har han ikke hørt om, at det skulle være tilfældet. LLP bemærkede samtidig, at da kommissionens forslag vedrørte administrativ praksis og organisationskultur i bredere forstand, måtte det nok forventes, at sådanne ændringer ville være vanskeligere at gennemføre og konstatere efterlevet end formelle regelændringer.

LLP fandt, at man kunne overveje en ordning, hvor justitsministeren giver en formel underretning til ressortministeren om forslag og anbefalinger i undersøgelseskommissionens beretning. En sådan underretning vil muligvis kunne virke som en opfordring til, at de relevante myndigheder forholder sig mere aktivt til forslagene.

Før sin udpegning til Skattefradragskommissionen havde LLP selv erfaring fra to tidligere undersøgelser, og han havde derfor ikke selv haft et behov for en art "grønspættebog" for undersøgelseskommissionens arbejde mv. Uden en sådan forudgående erfaring hos undersøgelseskommissionen kunne

der måske nok være behov for nogle råd og anbefalinger, f.eks. om rækkefølgen for afhøringerne, om informationsmøder forud for afhøringerne mv.

LLP blev spurgt om forslag til, hvilke stadier i undersøgelseskommissionens arbejde der kan effektiviseres. Om nedsættelsen pegede LLP på, at det kunne overvejes at nedsætte kommissionen sideløbende med, at kommissoriet gøres endeligt. Om kommissionens arbejde pegede LLP på, at kommissionen kan arbejde i flere tempi, sådan at afhøringerne godt kan begynde, før kommissionen er færdig med at gennemgå alt det skriftlige materiale. Denne fremgangsmåde kan dog give behov for at indkalde et vidne flere gange, og det vil i det hele taget nok afhænge af den konkrete sag, om det er muligt at arbejde i flere tempi.

Det væsentligste tidsbesparende element ville efter LLP's opfattelse være, hvis undersøgelseskommissionen slet ikke skulle foretage afhøringer. Sagen er imidlertid den, at afhøringer er nødvendige, hvis man skal til bunds i sagen.

LLP fremhævede, at undersøgelseskommissionerne typisk nedsættes og arbejder i et ansvarsperspektiv frem for med et præventivt og fremtidsorienteret sigte. En undersøgelseskommission nedsættes ofte i en politisk kontekst, og der kan være en tilbøjelighed til, at de afhørte oplever at være mistænkt som "medskyldige" i en formodet skandalesag. Denne stemning sætter sit præg på afhøringerne og er med til at gøre undersøgelsen "tung". Hvis man i stedet kunne kultivere den attitude, at det afgørende er at forebygge lignende sager, ville man skabe langt bedre muligheder for at søge sandheden. Så længe ansvarsperspektivet er dominerende, er det vanskeligt at pege på det columbusæg, der både kan effektivisere undersøgelserne og sikre retssikkerheden, sådan som udvalgets kommissorium lægger op til.

Interview med Lars Kjeldsen

Onsdag den 4. januar 2017.

Lars Kjeldsen er advokat og partner i advokatfirmaet Nyborg & Rørdam.

Lars Kjeldsen var udspørger for Skattesagskommissionen, der virkede fra marts 2012 til november 2014.

Lars Kjeldsen har endvidere fungeret som bisidder i en række tjenestemandssager, herunder den tjenstlige undersøgelse imod en departementschef og en afdelingschef i Justitsministeriet i 2014 ("Christiania-sagen"). Han har også forestået advokatundersøgelsen af seksuelle krænkelser begået af præster og andre medarbejdere i Den Katolske Kirke i Danmark samt kirkens behandling af henvendelser herom (2010-2012), som blev iværksat på initiativ af Den Katolske Kirke i Danmark.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Lars Kjeldsen (LK) pegede på, at Skattesagskommissionens kommissorium ikke syntes at være udformet under hensyntagen til, hvad en undersøgelseskommission er mest egnet til at afdække. En mere stringent juridisk grænsedragning mellem undersøgelsesformerne ville formentlig have peget i retning af, at den del af kommissoriet, der handlede om læk af oplysninger til medierne, skulle have været overladt til en politimæssig efterforskning. Efter LK's opfattelse måtte det på forhånd have fremstået som usandsynligt, at denne del af sagen kunne afklares af en undersøgelseskommission, som er uegnet som efterforskningsorgan i sager, der i bund og grund er rene strafferetlige sager uden særlig relation til de interne forhold i den statslige forvaltning.

For så vidt angår undersøgelseskommissionernes sammensætning fandt LK, at den typiske sammensætning med en landsdommer som formand og en universitetsjurist og en advokat som medlemmer er velegnet. Navnlig fremhævede LK, at en landsdommers erfaring med retsledelse er en stor fordel ved håndteringen af de processuelle spørgsmål, som opstår under en undersøgelseskommissions arbejde. Hvis kommissoriet retter sig mod tekniske forhold, kan det overvejes at inddrage teknisk kyndige efter de regler, der findes om sagkyndige dommere.

LK pegede dog på, at der med den typiske sammensætning af undersøgelseskommissioner og deres sekretariat normalt ikke vil være folk med særlig erfaring med efterforskningsarbejde. Dette kan særligt give anledning til problemer i den indledende fase, hvor materialeindsamling og bevissikring sker. Undersøgelseskommissionsordningen er lagt an på, at de involverede myndigheder mv. selv

afleverer det relevante materiale. Der er derfor behov for en vis selvstændig efterforskningsevne, f.eks. ved at sekretariatet sammensættes på en sådan måde, at der er personer med erfaring med efterforskning, navnlig elektronisk efterforskning. LK nævnte, at f.eks. en vicestatsadvokat fra SØIK eller en person med en lignende profil ofte ville kunne dække dette behov.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

Efter LK's opfattelse ville det have været en stor fordel, hvis Justitsministeriet havde kunnet være Skattesagskommissionens sekretariat behjælpelig med den praktiske etablering af kommissionen. Kommissionen skulle selv fremskaffe lokaler, it-udstyr mv. De personer, der udpeges til sekretariatet for en undersøgelseskommission, har ikke særlige forudsætninger for at varetage disse opgaver af mere praktisk karakter. LK anbefalede på den baggrund, at Justitsministeriet om muligt sørgede for at have et beredskab med henblik på at bistå kommissionens sekretariat med sådanne opgaver. LK vurderede, at tidsforbruget for kommissionens arbejde i givet fald nok kunne være nedsat med et par måneder.

LK bemærkede dog også, at hvis faciliteterne på Fremtidsvej bevares og står til rådighed for fremtidige kommissioner, synes disse problemer i vidt omfang løst.

Om det skriftlige materiale mv.

LK forklarede, at der var blevet sendt et kortfattet, generisk spørgetema til alle afhørte og deres bisiddere forud for afhøringerne i Skattesagskommissionen. LK påpegede, at hvis de spørgetemaer, han udarbejdede til eget brug, skulle have været udsendt til de enkelte afhørte og deres bisiddere, ville det have krævet et yderligere ressourceforbrug. I tilknytning hertil bemærkede LK, at hvervet som udspørger under afhøringerne reelt havde været et fuldtidsarbejde, og at arbejdet med spørgetemaer ikke uden videre kan uddelegeres, idet udspørgeren har behov for at kende sagen i detaljer for at kunne gennemføre afhøringerne bedst muligt. Et krav om at udarbejde omfattende spørgetemaer til fremsendelse til de enkelte afhørte og deres bisiddere ville have vanskeliggjort forberedelse på dette niveau. Det indgår i den forbindelse, at spørgetemaerne løbende er under revision som følge af de oplysninger, der fremkommer under afhøringerne.

LK havde i øvrigt ikke oplevet, at nogen af de afhørte blev overraskede over spørgsmålene under afhøringerne, selvom det tilsendte spørgetema var kortfattet.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Efter LK's opfattelse har bisidderne to funktioner: Dels den retssikkerhedsmæssige, dels den at sikre sig, at vidnet er "klædt på", dvs. er bekendt med og har forstået de relevante problemstillinger. Den sidstnævnte funktion skal sikres på anden vis, hvis man måtte finde det retssikkerhedsmæssigt for-

svarligt at begrænse kredsen af personer med ret til en bisidder, f.eks. således at kun de øverste administrative lag har ret til en bisidder. Man kunne i den forbindelse overveje, om der kan etableres en ordning, hvor der kan gives en slags "amnesti" for de menige medarbejdere. Man må være opmærksom på, at en begrænsning af antallet af bisiddere ikke nødvendigvis indebærer en reduktion i den samlede arbejdsbelastning, men at belastningen ved at sikre, at de afhørte forberedes forsvarligt, blot flytter, formentlig til udspørgeren og/eller kommissionens sekretariat. I den forbindelse henviste LK til sine tidligere betragtninger om det uhensigtsmæssige ved at stille krav om mere omfattende og målrettede spørgetemaer til de enkelte afhørte og deres bisiddere.

LK vurderede, at antallet af bisiddere navnlig er relevant for omkostningerne ved undersøgelseskommissionerne, men næppe for tidsforbruget. Hvad særligt angår berammelserne bemærkede LK, at han ikke havde erfaret, at bisidderne forsinker processen. LK fandt derimod, at bisidderne nok snarere kan medvirke til at fremskynde processen, fordi de varetager den tidligere nævnte funktion med at forberede vidnerne.

LK fandt dog, at der er plads til en mere differentieret tilgang til beskikkelse. Han havde oplevet eksempler på, at der i Skattesagskommissionen blev beskikket bisiddere for pensionerede medarbejdere, der havde været overenskomstansatte, og som man derfor næppe kunne forestille sig havde behov for en bisidder, hvis det ikke var, fordi Skattesagskommissionen skulle undersøge "læk"-spørgsmålet.

Endelig pegede LK på, at omkostningerne til bisiddere vil kunne begrænses ved at nægte salær for deltagelse i afhøringer, når det må antages at være relativt sikkert, at den pågældende afhøring ikke er relevant for vedkommende bisidders klient.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

LK fandt retsbeskyttelsen af de involverede tilstrækkelig og bemærkede, at der er lagt et højt niveau i undersøgelseskommissionsloven.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

LK havde ikke gjort sig erfaringer med forsigtighedskravet, idet han ikke var med til at skrive beretningen i Skattesagskommissionen.

Kritikken af, at undersøgelseskommissionerne ikke giver resultater, forekom ham ikke rammende. En kommissions beretning kan i sagens natur munde ud i, at der ikke er grundlag for at gøre noget ansvar gældende, eller i, at der indledes tjenestemandssager og/eller at den pågældende minister drages politisk eller retligt til ansvar. En undersøgelseskommission kan ikke afgøre ansvarsspørgsmålet i forhold til embedsmænd og ministre, og der vil derfor under alle omstændigheder skulle indledes

særskilte sager mod embedsmænd og/eller ministre, hvis disse skal drages til ansvar. Det kunne i den forbindelse overvejes, at man etablerer mulighed for, at kommissionen fortsætter som "forhørsleder" i forhold til de personer, der efterfølgende rejses tjenestemandssager imod. Derved sparer man en gentagelse af bevisførelsen vedrørende det generelle "gerningsindhold" og kan koncentrere sig om de specielle forhold, der har betydning for vurderingen af den undersøgtes forhold.

Andet

LK ville klart anbefale udarbejdelsen af en "grønspættebog" for undersøgelseskommissioners nedsættelse og arbejde. En sådan bør løbende ajourføres på baggrund af erfaringerne fra de gennemførte undersøgelser. LK henviste herved til, hvad han tidligere havde anført om behovet for et beredskab, når der træffes beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Om mulige tidsbesparende initiativer fandt LK, at der muligvis kan være noget at hente i processen med at skrive beretningen, idet LK dog tog forbehold for, at han ikke selv var involveret i at skrive Skattesagskommissionens beretning. LK anførte, at man kunne overveje, om ikke beretningen kunne skrives mere som en dom uden sagsfremstilling, hvor man inddrager de relevante faktumhenvisninger, oftest som korte citater, i præmisserne. Interessen samler sig om beretningens bevisvurdering, hvorimod det må erkendes, at sagsfremstillingen – der optager langt den største del af siderne i beretningerne, f.eks. mere end 1.400 sider i Skattesagskommissionens beretning – i realiteten læses af ganske få. Man kunne overveje at skrive beretningen mere som en dom, således at den nødvendige del af sagsfremstillingen skrives ind i bevisvurderingen. Behovet for yderligere sagsfremstilling kunne så opfyldes ved, at undersøgelseskommissionens protokoller og centrale bilag optrykkes som bilag til beretningen.

Derimod stillede LK sig tvivlende over for muligheden for at spare tid i afhøringsfasen. LK pegede på to "flaskehalse", som vanskeliggør en hurtigere gennemførelse af afhøringerne. For det første kræver afhøringerne megen forberedelse, hvilket sætter grænser for, hvor stramt et program der kan lægges. Som eksempel nævnte LK, at han som udspørger typisk skulle bruge omtrent en uges forberedelsestid til en fuld afhøringsdag. LK henviste i den forbindelse til det ovenfor gengivne synspunkt om, at der er grænser for mulighederne for at uddelegere udspørgerens arbejde, fordi udspørgeren selv må have et meget detaljeret kendskab til sagen for at kunne gennemføre afhøringerne bedst muligt.

For det andet pegede LK på, at protokollering og produktion af udskrifterne af afhøringerne er et stort og tidskrævende arbejde, som sætter grænser for, hvor hurtigt afhøringerne kan gennemføres. Det er muligt, at der med tiden kan findes en teknologisk løsning på dette problem. På nuværende tidspunkt kunne man måske overveje, om arbejdet kan fremskyndes ved at inddrage erfaringer fra anden side, f.eks. Folketingets stenografer.

Interview med Niels Fenger

Torsdag den 5. januar 2017.

Niels Fenger er professor, dr.jur. og fra 2017 dommer ved Østre Landsret. Han var medlem af Skattesagskommissionen, der virkede fra marts 2012 til november 2014.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning
Niels Fenger (NF) fandt, at bredden af kommissoriet for Skattesagskommissionen gav anledning til vanskeligheder, idet den del af kommissoriet, der handlede om læk af oplysninger til medierne, betød, at kredsen af afhørte med ret til en bisidder blev ganske stor.

På den anden side fremhævede NF, at et meget præcist formuleret kommissorium kan give risiko for, at kommissionen *de facto* afskæres fra at beskæftige sig med forhold, der burde afdækkes nærmere, men som man først undervejs i undersøgelsen bliver bekendt med. Som mulige løsninger herpå nævnte NF indsættelsen af en art opsamlingsbestemmelse i kommissoriet, eller at undersøgelseskommissionen kunne få mulighed for at tage initiativ til at gå tilbage til opdragsgiveren (regering/Folketing) for at drøfte en eventuel udvidelse af kommissoriet.

NF tilføjede, at det er vanskeligt at lovgive sig ud af de nævnte problemstillinger om udformningen af kommissoriet.

Med hensyn til undersøgelseskommissionernes sammensætning vurderede NF, at det er af afgørende betydning med en dommer for bordenden. Det skyldes, at dommeren er vant til retsledelse og til at foretage konkrete bevismæssige vurderinger. Samtidig er det vigtigt også at supplere med en mere inkvisitorisk tilgang (typisk hos kommissionens udspørger). Endelig pegede NF på, at det for alle medlemmers vedkommende er vigtigt, at de foruden deres retlige fagkundskab eller øvrige sagkundskab tillige forstår den administrative og organisatoriske ramme, som sagen har udspillet sig i.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.
NF fandt, at det var vigtigt ikke at spilde tid med f.eks. fremskaffelse af lokaler. NF var enig i, at der er behov for en fast struktur, der står til rådighed, når en undersøgelseskommission nedsættes.

Om det skriftlige materiale mv.
For så vidt angår bevissikring fandt NF det problematisk, at myndighedernes backup-systemer løbende sletter e-mails, fordi så meget af det relevante materiale findes i denne form. Når der er optræk

til iværksættelse af en undersøgelse, bør der meget hurtigt udstedes instruktioner om, at der skal ske bevissikring, f.eks. ved at e-mailsystemer "fryses".

På den anden side pegede NF på, at den digitale udvikling giver nye og langt mere omfattende søgemuligheder. Når myndighederne bliver bedt om selv at fremskaffe materialet, er det ikke altid, at alt det relevante materiale bliver fundet frem, så den reelle oplysningsvej vil oftest være at få det samlede materiale til gennemsøgning. I den forbindelse havde Skattesagskommissionen haft et meget nyttigt samarbejde med politiets nationale it-efterforskningscenter.

NF fandt ikke behov for en indledende præcisering af den juridiske og faktiske ramme for at klæde bisidderne på.

Udsendelsen af spørgetemaer til bisidderne havde givet anledning til vanskeligheder i Skattesagskommissionen. Kommissionen valgte at sende bredt formulerede spørgetemaer frem for detaljerede og konkrete spørgetemaer målrettet den enkelte afhørte. Det skyldtes bl.a. en vis uklarhed om virkningen af et konkret spørgetema, navnlig om et sådant dokument ville kunne påberåbes til støtte for at afskære en senere indkaldelse til afhøring om andre forhold. NF fandt, at virkningen af, at der udsendes et spørgetema, burde klargøres.

NF pointerede, at reglen om videregivelse af oplysninger i lov om undersøgelseskommissioner gav anledning til en vis tvivl. Ordlyden synes således umiddelbart at opstille strengere betingelser end forvaltningslovens § 28. Dette gav problemer i situationer, hvor det var nødvendigt at videregive information med henblik på at indhente yderligere oplysninger eller med henblik på, at politiet kunne foretage efterforskning. Skattesagskommissionen tog stilling til denne retlige uklarhed, men NF fandt det ønskværdigt, at retsstillingen blev klargjort.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

NF vurderede, at manglen på en frasorteringsmekanisme for vidner er en af de største byrder for undersøgelseskommissionen. I modsætning til f.eks. en straffesag er der ikke sket en forudgående frasortering, og dermed kan undersøgelseskommissionen kun komme i kontakt med vidnerne under iagttagelse af lovens fulde palet af retssikkerhedsgarantier. NF fandt, at det ville kunne spare tid og penge, hvis man kunne lave en faseopdeling, hvor man efter en indledende snak med nogle af de potentielle vidner kunne identificere de personer, der ikke behøvede blive afhørt i kommissionen. Som det er for øjeblikket, er det alt eller intet.

NF pegede på, at jo flere bisiddere, der medvirker, jo dyrere og mere langvarig bliver undersøgelsen, navnlig på grund af vanskelighederne med at få berammet afhøringerne. I den forbindelse fandt NF,

at det burde klargøres, at flere vidner kan have samme bisidder, medmindre der er en konkret grund til at tro, at der er reelle interessemodsætninger.

Det var NF's erfaring fra Skattesagskommissionen, at det havde vist sig vanskeligt at begrænse omkostningerne til bisiddere ved at nægte dem salær for deltagelse i afhøringer uden relevans for deres klient. NF påpegede dog, at dette nok til dels skyldtes, at den del af kommissoriet for Skattesagskommissionen, der handlede om læk af oplysninger til medierne, reelt betød, at det var vanskeligt på forhånd at vurdere relevansen af bisidderens tilstedeværelse under de enkelte afhøringer. NF fandt dog, at der er behov for mere klart at få understreget hjemlen til at afskære bisiddere fra at modtage salær for deltagelse i afhøringer uden relevans for deres klient.

Muligheden for, at bisidderne kan afgive en slags skriftligt procedureindlæg umiddelbart efter afslutningen af afhøringerne, blev drøftet med NF. NF fandt, at sådanne indlæg kunne være nyttige for kommissionen, og han mente at kunne huske, at enkelte bisiddere rent faktisk afgav sådanne indlæg for Skattesagskommissionen. I Skattesagskommissionen havde man ikke fundet, at reglerne var til hinder for sådanne indlæg, men det gav efter NF's vurdering anledning til vanskeligheder, at det ikke var sat i system. Eftersom de afgivne indlæg skulle sendes i høring blandt de øvrige bisiddere, gav det anledning til forsinkelser, at der ikke på forhånd var fastsat en tidsplan med frister for afgivelse af indlæg og eventuelle høringssvar. NF pegede på, at det af hensyn til at spare tid ville være hensigtsmæssigt med en regulering, sådan at denne proces kunne strømlines.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

NF fandt, at lov om undersøgelseskommissioner mere end rigeligt giver de involverede den fornødne retsbeskyttelse. I den forbindelse påpegede NF, at loven er mere vidtgående end straffeprocessens regler.

NF bemærkede i øvrigt, at det reelle retssikkerhedsmæssige problem nok snarere er, at undersøgelserne tager lang tid, idet de involverede befinder sig i et limbo, så længe undersøgelsen står på.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Efter NF's mening burde forsigtighedskravet afskaffes. Grundigheden og træfsikkerheden ved en undersøgelseskommission er i sagens natur større end ved en almindelig prøvelsessag for domstolene på grund af den tid, der bruges på undersøgelsen. Forsigtighedskravet synes derfor overflødigt, uanset at undersøgelsen ikke foregår som en partsproces. NF tilføjede dog, at forsigtighedskravet ikke havde givet anledning til reelle problemer ved Skattesagskommissionens vurderinger.

Hvad angår ministerundtagelsen fandt NF, at der var tale om en unødvendig afskæring. Uanset undersøgelsens konklusioner står det Folketinget og regeringen frit, om der skal rejses en sag. NF kunne

derfor ikke følge synspunktet om, at Folketingets og regeringens prærogativer ville blive gået for nær ved en opgivelse af ministerundtagelsesreglen.

Andet

NF bemærkede, at Justitsministeriet havde kompetencen som ankeinstans for kommissionens beslutninger om salær til bisiddere. Efter NF's opfattelse ville det være mere hensigtsmæssigt med et system, hvorefter sådanne beslutninger betragtes som salærafgørelser med kæreadgang til Østre Landsret.

NF gav udtryk for, at han var skeptisk over for tanken om en "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner. NF anerkendte dog, at det var vigtigt ikke at skulle opfinde den dybe tallerken, hver gang en kommission nedsættes. I Skattesagskommissionen var der blot blevet taget kontakt til tidligere kommissionsformænd og -medlemmer.

NF påpegede, at det var vigtigt at sikre, at der fortsat var garanti for både retssikkerhed og træfsikkerhed, samtidig med at kommissionernes tids- og ressourceforbrug nedsættes. Som særligt tids- og ressourcekrævende forhold fremhævede NF – i overensstemmelse med sine ovennævnte betragtninger – antallet af medvirkende bisiddere og for det andet beretningernes længde.

Hvad angår beretningernes længde påpegede NF, at Skattesagskommissionens protokoller var af nærmest stenografisk karakter. Den mere eller mindre ordrette afskrift medførte et betydeligt tidsforbrug, og gennemlæsningen i sig selv var et omfattende arbejde. En gengivelse af vidneforklaringerne i stil med den, der findes i en dom, ville efter NF's vurdering være tilstrækkelig. I det hele taget fandt NF tendensen til at skrive meget lange beretninger uheldig. Han ville ikke udelukke, at de hidtidige eksempler på beretninger af flere tusinde siders længde muligvis kunne have en vis selvforstærkende effekt. Endelig pegede NF på, at selve skrivningen af beretningen nok kunne tage kortere tid, hvis der blev skrevet samtidig med gennemlæsningen af materialet, sådan at der i hvert fald blev udarbejdet en slags kladde vedrørende de skriftlige beviser undervejs, mens disse var i frisk erindring.

Afslutningsvis ville NF advare mod nogle af de forslag, der lejlighedsvis dukker op i debatten om undersøgelsesformer. I den forbindelse pegede NF særligt på, at parlamentariske høringer ikke ville kunne erstatte undersøgelseskommissionsordningen.

Interview med Claus Søgaard-Christensen

Torsdag den 5. januar 2017.

Claus Søgaard-Christensen er advokat. Han var medlem af Dan Lynge-kommissionen, der virkede fra september 2003 til september 2006, og af Statsløsekommissionen, som virkede fra august 2011 til august 2015.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Til kommissoriernes udformning bemærkede Claus Søgaard-Christensen (CS) generelt, at man må være opmærksom på, at jo mere omfattende kommissoriet for undersøgelsen er, jo mere langvarig og ressourcekrævende vil undersøgelsen blive.

CS fandt ikke, at kommissorierne for de undersøgelser, han havde deltaget i, havde afskåret kommissionen fra at undersøge aspekter af sagerne, som ikke var nævnt udtrykkeligt i kommissoriet.

Om kommissionernes sammensætning pegede CS på, at den typisk anvendte sammensætning – en landsdommer, en universitetsjurist og en advokat – giver kommissionen en god bredde. Hvad særligt angår dommermedvirken anså CS dommerens arbejdsmetode for velegnet til ledelse af kommissionen, og CS fandt, at dommermedvirken alt i alt var en fordel for undersøgelserne på grund af den tillid, som dommertitlen tilfører. CS tilføjede, at dette naturligvis forudsatte, at den udpegede formand havde evnen til at drive en kompliceret proces på effektiv og håndfast vis.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

Selve den praktiske etablering af undersøgelseskommissionerne med hensyn til lokaler mv. havde efter CS' opfattelse ikke givet anledning til problemer. Så vidt CS erindrede, havde der dog ikke i de kommissioner, han havde deltaget i, været behov for at foretage særlig sikring mv. af lokalerne. Hvad særligt angik Dan Lynge-kommissionen blev de fleste af de fortrolige dokumenter, hvis ikke alle, nedklassificeret.

Derimod fandt CS, at der efter nedsættelsen af Statsløsekommissionen var gået unødigt lang tid, før kommissionen modtog det materiale, som var nødvendigt for at komme i gang med den egentlige undersøgelse. Efter CS' erindring gik der omkring et halvt år fra udpegelsen af kommissionens medlemmer, til kommissionen havde modtaget den væsentligste del af dokumenterne. CS pegede i den forbindelse på, at de involverede ministerier og myndigheder kunne sætte processen med at identifi-

cere de relevante dokumenter i gang, så snart der er truffet en beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission. Selv om der på dette tidspunkt ikke foreligger et endeligt kommissorium, ved man dog i det væsentlige, hvilket materiale der er relevant. I denne fase ville man efter CS' vurdering formentlig kunne have sparet nogle måneder.

Om det skriftlige materiale mv.

CS fandt, at den udbredte brug af e-mails gav anledning til overvejelser. Der forekom ikke at ske en tilstrækkelig arkivering af e-mails. Det burde særligt overvejes at gemme e-mails i myndighedernes systemer i længere tid, end det synes at være tilfældet i dag.

For så vidt angår undersøgelsen af det elektroniske materiale pegede CS på, at han havde kendskab til, at der findes mere avancerede søgeredskaber end dem, der blev anvendt i de undersøgelseskommissioner, CS havde medvirket i (f.eks. programmer, som giver mulighed for at søge i indscannede dokumenter). CS fandt, at det ville være nyttigt, om undersøgelseskommissionerne kunne betjene sig af sådanne redskaber.

Endelig nævnte CS, at en af de undersøgelseskommissioner, han havde været medlem af, havde udført stikprøvekontrol hos de involverede myndigheder for ikke udelukkende at forlade sig på, at myndighederne selv udleverede det relevante materiale.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

I begge de undersøgelseskommissioner, CS havde været medlem af, havde bisidderne ca. 14 dage forud for afhøringen fået tilsendt et spørgetema og en speciel ekstrakt med det materiale, deres klient ville blive afhørt om. Spørgetemaet blev fulgt under afhøringerne, men kommissionen og udspørgeren følte sig ikke bundet af det, dvs. spørgsmål om andre forhold blev ikke betragtet som afskåret.

Med hensyn til kredsen af personer med ret til en bisidder pegede CS på, at det kan overvejes at lade undersøgelserne koncentrere sig om personer med ledelsesansvar, f.eks. fra kontorchefniveau (eventuelt souschef-niveau) og opefter og eventuelt med forbehold for, at der undervejs i undersøgelsen ekstraordinært kan vise sig behov for at involvere bestemte underordnede medarbejdere. En sådan afgrænsning af personkredsen – der i givet fald vil skulle foretages i kommissoriet – vil også give mulighed for at begrænse personkredsen med ret til en bisidder.

CS pegede alternativt på, at antallet af bisiddere vil kunne begrænses ved, at den samme bisidder udpeges for alle underordnede medarbejdere.

Med hensyn til muligheden for at afskære honorar for bisidderes deltagelse i afhøringer, som klart må anses at være uden relevans for den pågældendes klient, nævnte CS, at Statsløsekommissionen

havde foretaget en sådan afskæring i nogle tilfælde, men at kommissionen dog havde været relativt tilbageholdende.

CS vurderede ikke, at der var behov for yderligere redskaber til udspørger og bisiddere.

Om retsbeskyttelsen af de involverede
CS fandt, at retsbeskyttelsen af de involverede var tilstrækkelig.

CS tilføjede, at retsbeskyttelsen i nogle tilfælde forekom ganske vidtgående. Han henviste herved til det tidligere anførte om muligheden for at afgrænse undersøgelsen på en måde, så underordnede medarbejdere ikke havde behov for at få beskikket en bisidder.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar
CS vurderede ikke, at forsigtighedskravet gav anledning til vanskeligheder, idet en usikkerhed under alle omstændigheder skal markeres i beretningen.

Om ministerundtagelsen havde CS dog den bemærkning, at den kan have en begrænsende virkning for kommissionens muligheder for at vurdere embedsmændenes adfærd. Det skyldes, at det efter omstændighederne kan være vanskeligt at foretage en bedømmelse af embedsmændenes adfærd uden *de facto* også at bedømme ministerens adfærd.

Andet
CS fandt ikke, at der var behov for en "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner. Efter CS' erfaring var der mulighed for at spørge personer med relevante erfaringer. CS pegede desuden på, at der er ganske store forskelle mellem kommissionerne og de sager, der skal undersøges. Endelig pegede CS på, at der bør være rum for, at der i den enkelte kommission findes en arbejdsform, som fungerer godt for den konkrete undersøgelse og kommissionens medlemmer og udspørger.

Med hensyn til mulighederne for at begrænse tidsforbruget overvejede CS, om der var mulighed for at spare tid i skrivefasen. CS anerkendte, at beretningerne muligvis kunne forkortes, men han påpegede dog samtidig, at det er svært at konkludere helt generelt. I Statsløsekommissionens beretning var det f.eks. nødvendigt at redegøre for udviklingen i de centrale dokumenter mv. for at give et reelt og dækkende indtryk af, hvad der var foregået i sagen.

CS henviste endvidere til sine tidligere overvejelser om mulighederne for at begrænse antallet af bisiddere og om begrænsning af undersøgelsen. Man kunne efter CS' opfattelse f.eks. overveje, om det havde været nødvendigt at bede Statsløsekommissionen gå tilbage til 1999 eller tidligere. Dette ville dog til syvende og sidst afhænge af, om opdragsgiverne (regering/Folketing) var villige til at foretage

en sådan afgrænsning, og CS anerkendte, at det er Folketinget og regeringen, der alene bestemmer, hvad der skal undersøges.

Interview med Jakob Lund Poulsen

Tirsdag den 10. januar 2017.

Jakob Lund Poulsen er advokat. Han var medlem af Blekingegade-kommissionen, der virkede fra september 2010 til maj 2014. Jakob Lund Poulsen er endvidere udspørger for Tibetkommissionen, der blev nedsat i december 2015.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Jakob Lund Poulsen (JLP) fandt ikke, at kommissoriet for Blekingegade-kommissionen gav anledning til særskilte problemer. JLP påpegede, at kommissoriet var særligt derved, at de undersøgte begivenheder lå cirka 20 år tilbage i tiden. Kommissionen fik derfor i vid udstrækning karakter af en art nutidshistorisk undersøgelse, og kommissoriet omfattede ikke ansvarsvurderinger.

JLP fandt i øvrigt ikke, at kommissoriet havde været en "spændetrøje" for kommissionen ved at afskære den fra at undersøge aspekter af sagerne, som ikke var nævnt udtrykkeligt.

Blekingegade-kommissionen var efter JLP's vurdering godt sammensat. En forhenværende politimester tilførte viden om og praktisk erfaring med efterforskningsarbejde, hvilket var genstanden for kommissionens undersøgelse. Endvidere var det en fordel med en dommer som formand for kommissionen.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

JLP forklarede, at Blekingegade-kommissionens lokaliteter blev årsag til forsinkelse i den indledende fase af arbejdet. Det skyldtes ikke, at det tog tid at finde egnede lokaler, men at lokalerne skulle sikres og sikkerhedsgodkendes af PET, da der skulle stilles hemmeligstemplede dokumenter til rådighed for kommissionen. Denne proces tog lang tid; som JLP huskede det, havde det forsinket kommissionen med i hvert fald et par måneder. I den forbindelse nævnte JLP, at der også var opstået forsinkelser for Tibetkommissionen på grund af behovet for sikkerhedsgodkendelse af lokalerne på Fremtidsvej. JLP vurderede, at det tog cirka fire måneder fra nedsættelsen af Tibetkommissionen, før kommissionen kunne få udleveret dokumenter fra PET. JLP påpegede på den baggrund, at forsinkelserne forbundet med fremskaffelse af egnede lokaliteter vel måtte anses for løst for fremtiden med faciliteterne på Fremtidsvej, men vel at mærke kun under forudsætning af, at sikkerhedsforanstaltningerne opretholdes efter afslutningen af Tibetkommissionens arbejde.

JLP havde ikke oplevet problemer med hensyn til sekretariatets udpegning eller virke. Han understregede, at det var en stor fordel at have en erfaren sekretær med.

Om det skriftlige materiale mv.

I Blekingegade-kommissionen havde det ifølge JLP taget ganske lang tid at få materialet fra myndighederne. JLP påpegede dog, at eftersom kommissionen skulle undersøge begivenheder, der havde fundet sted mere end 20 år tidligere, var der i sagens natur tale om forholdsvis gammelt materiale, som det krævede omfattende arkivgennemgang at finde frem.

JLP nævnte, at Blekingegade-kommissionen havde foretaget stikprøvekontrol hos de myndigheder, der var blevet anmodet om materiale. JLP erindrede dog ikke, at der i den anledning var fundet yderligere materiale, som myndighederne ikke selv havde identificeret og udleveret.

JLP oplyste, at den udbredte brug af e-mails i de undersøgte myndigheder gav anledning til problemer med at skaffe det skriftlige materiale til brug for Tibetkommissionens undersøgelse. Efter JLP's vurdering er der i hvert fald i nogle myndigheder ikke tilstrækkeligt styr på e-mailserverne. Det betød f.eks., at materiale, hvis eksistens man kendte til, var blevet slettet, eller først skulle fremsøges med forsinkelse til følge. Det sidste materiale var således først fundet frem ved afhøringernes begyndelse i november 2016, hvilket også betød, at kommissionen ikke forud for berammelsen af afhøringerne havde haft de nødvendige forudsætninger for at foretage en endelig afgrænsning af kredsen af afhørte personer. JLP tilføjede, at når myndighederne ikke har tilstrækkeligt styr på deres e-mailsystemer, giver dette i øvrigt også anledning til problemer med hensyn til reglerne om offentlighed og aktindsigt, notatpligt mv.

Et andet problem, som den udstrakte brug af e-mails efter JLP's vurdering gav anledning til, var frasorteringen af private e-mails. Fordi medarbejderne bruger deres arbejdspostkasser privat, har de krav på at være til stede ved denne frasortering. Dette var en ganske tidskrævende proces. En klar datapolitik i myndighederne, der sikrer adskillelse mellem officielle og private e-mails, kunne efter JLP's opfattelse være gavnlig og ville formentlig også bidrage til at understøtte notat- og arkiveringspligt.

JLP bemærkede, at Tibetkommissionen drager nytte af den sideløbende efterforskning ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed, som løbende sender dokumenter og resultater af sin efterforskning til kommissionen. JLP påpegede, at dette var specielt for denne sag, og han kunne ikke anbefale, at undersøgelseskommissioner tillægges selvstændige efterforskningsopgaver og -beføjelser. Sådanne opgaver hørte efter JLP's opfattelse hjemme hos politi- og anklagemyndighed.

Med hensyn til spørgetemaer kunne JLP konstatere, at der var forskellige tilgange. I Blekingegade-kommissionen havde udspørgeren udarbejdet spørgetemaer til bisidderne i hovedpunkter, hvorimod JLP selv som udspørger i Tibetkommissionen udarbejdede mere udførlige spørgetemaer – mellem 12 og 24 sider – som blev sendt til bisidderne ca. 10 dage før afhøringen. Det var JLP's opfattelse, at de mere udførlige spørgetemaer bidrog til, at afhøringerne gennemføres hurtigere og i overensstemmelse med den oprindelige berammelse, bl.a. fordi de afhørte har kunnet forberede sig ganske specifikt på det, de udspørges om. JLP påpegede dog, at det kunne være vanskeligt uden videre at sammenligne med Blekingegade-kommissionen, idet begivenhederne, der blev undersøgt i denne kommission, lå betydeligt længere tilbage i tiden på undersøgelsestidspunktet, end det er tilfældet i Tibetkommissionen.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Kommissionens muligheder for på forhånd at foretage en skarpere afgrænsning af, hvem det er relevant at afhøre, blev drøftet med JLP. JLP vurderede, at der nok var tale om en afvejning mellem på den ene side at foretage en så fin sortering som muligt og på den anden side at komme hurtigt i gang med at beramme og gennemføre afhøringerne. JLP nævnte, at Blekingegade-kommissionen havde brugt forholdsvis lang tid på at fastlægge den rette personkreds, og at der herefter ikke var sket en frasortering. Derimod udarbejdede Tibetkommissionen en bruttoliste over mulige vidner, som blev skåret til under læsningen af materialet og de første afhøringer. Efter JLP's vurdering var der tale om to forskellige tilgange, og valget af tilgang måtte nok til dels afhænge af den substans, der undersøges.

JLP blev bedt om sin vurdering af forslaget om at give undersøgelseskommissionen mulighed for at tage en indledende samtale med nogle af de mulige vidner for at få klarhed over, hvem det er relevant at indkalde til egentlig afhøring. JLP kunne godt se for sig, at man indførte en sådan indledende runde, som kommissionen også ville kunne bruge til at danne sig et indtryk af, hvilke personer der må antages at befinde sig under "ansvarstærsklen." Sådanne personer ville kunne afhøres uden at blive genstand for en ansvarsvurdering og ville dermed ikke have behov for en bisidder. Undersøgelseskommissionen ville dog i givet fald skulle have mulighed for at ændre de afhørtes status, hvis der undervejs måtte vise sig behov herfor.

For så vidt angår bisidderne fandt JLP det tvivlsomt, om undersøgelserne ville kunne gennemføres hurtigere, hvis der medvirkede færre bisiddere. Det skyldtes, at bisidderne forbereder vidnerne til afhøringerne. JLP påpegede, at med færre bisiddere kunne det tænkes, at vidnerne ville trække mere på sekretariatet. JLP vurderede heller ikke, at antallet af bisiddere var af afgørende betydning for kommissionens muligheder for at beramme afhøringerne. Efter JLP's erfaringer fra Tibetkommissionen var det afgørende i denne sammenhæng, at kommissionen var ude i god tid. JLP nævnte i den forbindelse, at hvis kommissionen foreslår afhøringstidspunkter ca. to-tre måneder i forvejen, er det

muligt at afskære bisiddere, der ikke kan give møde inden for rimelig tid. JLP oplyste, at Tibetkommissionen havde afholdt et berammelsesmøde i august 2016, hvor et udkast til tidsplan for afhøringerne blev endeligt justeret. Afhøringerne kunne herefter indledes i november samme år, og da afhøringerne efterfølgende har fulgt planen, har der ikke været forsinkelser.

Om bisiddernes tilstedeværelse oplyste JLP, at det er forskelligt fra bisidder til bisidder, om de overværer mange eller få afhøringsmøder. JLP vurderede, at der ikke med de nuværende regler og den gældende praksis var de fornødne redskaber til at afskære bisidderens tilstedeværelse under afhøringer uden relevans for klienten. JLP fandt, at man principielt burde afskære bisidderen fra salær for deltagelse i møder, som er uden relevans for bisidderens klient. Andre – efter JLP's opfattelse mindre effektive – muligheder kunne være at gøre bisidderhvervet til et personligt hverv, sådan at bisiddere ikke kan møde ved fuldmægtig, eller at afskære salær for forberedelse til møder uden relevans for klienten, således at der i sådanne tilfælde alene ydes salær for den blotte tilstedeværelse.

JLP bemærkede, at han fandt det bekymrende, at der umiddelbart efter udsendelsen af ekstrakten til bisidderne i Tibetkommissionen havde været læk til pressen. Det betød bl.a., at nogle af "overraskelsesmomenterne" under afhøringerne forsvandt. JLP tilføjede, at der ikke havde været tilsvarende problemer under Blekingegade-kommissionens arbejde.

JLP fandt, at udspørgeren har de fornødne redskaber. Han nævnte dog, at udspørgerens arbejde er meget omfattende, mens afhøringerne står på, og at sekretariatsbistand til andet end det rent praktiske nok ville kunne lette udspørgerens arbejde.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

JLP fandt, at retsbeskyttelsen af de involverede var tilstrækkelig.

JLP bemærkede i øvrigt, at afhøringerne ikke er præget af stor aktivitet fra bisiddernes side. JLP så primært bisidderens opgave som den at forberede klienten på spørgsmålene og det relevante ekstraktmateriale. Derimod vurderede JLP, at bisiddernes rolle reelt var udspillet, når man nåede til selve afhøringen.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

JLP fandt ikke, at forsigtighedskravet reelt havde betydet noget i forbindelse med undersøgelsen i Blekingegade-kommissionen. JLP påpegede dog samtidig, at i lyset af den store tidsmæssige afstand mellem undersøgelsen og de undersøgte begivenheder skulle der i sagens natur udvises varsomhed ved bedømmelsen af beviserne i almindelighed og forklaringerne i særdeleshed.

JLP bemærkede i den forbindelse, at det næppe gjorde nogen forskel for, hvordan konklusionerne i Blekingegade-kommissionens beretning blev udformet, at kommissoriet ikke omfattede en ansvarsvurdering.

Andet

JLP stillede sig tvivlende over for behovet for en mulig "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner. JLP pegede på, at formand, medlemmer og udspørger i en ny kommission helt naturligt ville skaffe sig viden og gode råd ved at tage kontakt til personer med erfaring fra arbejdet i en undersøgelseskommission.

JLP gav udtryk for, at han flere gange klart havde fornemmet, at nogle afhørte lå inde med viden, som de ikke ønskede at dele. Efter JLP's opfattelse ville en ordning med lukkede døre ikke være tilstrækkelig til at få denne viden frem. Det ville næppe heller være tilstrækkeligt med en afgrænsning af kommissoriet, sådan at lavere rangerende medarbejdere ikke kunne være genstand for en ansvarsvurdering. JLP begrundede dette med, at fritagelse for formelt ansvar ikke ville løse de uformelle problemer med, at den pågældende kunne risikere at blive stemplet som illoyal af sine kolleger og risikere at blive forbigået af sine overordnede i forbindelse med forfremmelser mv. Muligheden for at få oplysningerne frem ville derfor nok snarere kræve en slags frit lejde, f.eks. under en uformel samtale med undersøgelseskommissionen uden for afhøringssituationen. JLP anerkendte dog, at en sådan ordning foruden at være kontroversiel også ville rejse retssikkerhedsmæssige spørgsmål for de øvrige involverede, navnlig med hensyn til manglende mulighed for kontradiktion.

Endelig bemærkede JLP, at advokatundersøgelser efter hans opfattelse ikke kunne anses som et alternativ til undersøgelseskommissioner i sager som f.eks. Blekingegade-sagen eller Tibet-sagen. JLP fandt, at det var betryggende, at det offentliges undersøgelser i sager af denne karakter foregik inden for den mere formelle ramme, som er lagt om undersøgelseskommissionsordningen.

Interview med Lars E. Andersen

Onsdag den 11. januar 2017.

Lars E. Andersen er dommer ved Vestre Landsret. Han var formand for Skattesagskommissionen, der virkede fra marts 2012 til november 2014.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Lars E. Andersen (LA) fandt, at hvis man ønskede at nedsætte tids- og ressourceforbruget for undersøgelserne, skulle man nok se på kommissorierne snarere end på loven. Jo mere omfattende kommissoriet var, jo mere omfattende blev undersøgelsen. Opdragsgiverne var derfor i vidt omfang rådige over, hvor tids- og ressourcekrævende kommissionerne blev. Fra Skattesagskommissionens kommissorium pegede LA på, at undersøgelsen af videregivelsen af fortrolige oplysninger havde krævet en omfattende undersøgelse med en ganske bred kreds af afhørte.

LA havde ikke oplevet kommissoriet som en "spændetrøje", der afskar kommissionen fra at undersøge relevante forhold, der dukkede op i løbet af undersøgelsen, men som ikke var udtrykkeligt nævnt i kommissoriet. LA bemærkede dog, at Skattesagskommissionen kun havde gennemført en faktumundersøgelse af det aspekt, der vedrørte afgivelse af urigtige oplysninger til Folketingets Ombudsmand, men havde afholdt sig fra at foretage en ansvarsvurdering på dette punkt, da kommissionen vurderede, at kommissoriets afsnit om ansvarsvurderingerne ikke omfattede dette aspekt.

LA præsenterede den overvejelse, at man i kommissoriet udtrykkeligt kunne skrive, at der lægges vægt på, at undersøgelsen gennemføres hurtigt og effektivt og målrettet mod det centrale. Endvidere kunne man overveje at anmode kommissionen om løbende at overveje sit tidsforbrug og eventuelt begrænse undersøgelsen, i det omfang en sådan begrænsning findes egnet til at målrette undersøgelsen og i øvrigt vurderes forsvarlig.

Den typiske sammensætning af en undersøgelseskommission med en dommer som formand og en advokat og en universitetsjurist som medlemmer havde fungeret godt efter LA's vurdering. LA fandt ikke, at kommissionerne skal have flere medlemmer end efter gældende praksis. Det kunne måske være hensigtsmæssigt, hvis formanden for kommissionen fik kompetencen til at bestemme, hvorledes undersøgelsen skal tilrettelægges. I dag er det efter lovens § 5, stk. 1, hele kommissionen efter samråd med udspørgeren.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

LA efterlyste en mere proaktiv indstilling fra Justitsministeriet med hensyn til løsningen af de praktiske opgaver som f.eks. fremskaffelse af lokaler. For så vidt angår lokalesituationen forklarede LA, at Skattesagskommissionen måtte gå i gang, selv om der ikke var fundet lokaler til sekretariatet. Kommissionen endte med som den første at få tildelt lokalerne på Fremtidsvej til afhøringerne, og efter nogle vanskeligheder med at få lokalerne indrettet fungerede det fint. LA tilføjede, at hvis lokalerne på Fremtidsvej stod til rådighed for fremtidige undersøgelseskommissioner, syntes dette problem løst.

Med hensyn til sekretariatet bemærkede LA, at det ville have været en fordel med yderligere en jurist i Skattesagskommissionens sekretariat, ikke mindst på grund af det store tidsforbrug til gengivelse af de afhørtes forklaringer. LA oplyste, at dette arbejde var blevet meget ressourcekrævende, fordi forklaringerne ikke var af en karakter, som gjorde dem egnede til at blive kondenseret som f.eks. en vidneforklaring i en dom. Arbejdet var endvidere hastende, idet forklaringerne skulle være nedskrevet før næste afhøring for at give mulighed for forehold.

Om det skriftlige materiale mv.

LA oplyste, at Skatteministeriets departement havde lavet en backup af medarbejdernes computere, som også inkluderede en gendannelse af visse slettede e-mails 30 dage forud for backup-tidspunktet. Denne backup var blevet lavet samme dag, som beslutningen om at nedsætte undersøgelseskommissionen blev offentliggjort. Skattesagskommissionens juridiske sekretær gennemgik ind- og udbakken for de relevante medarbejdere, hvilket nok tog to til tre måneder.

LA forklarede, at Skattesagskommissionen havde overvejet, om kommissionen havde hjemmel til at indhente f.eks. teleoplysninger og e-mails på private e-mailadresser, og at kommissionen havde besvaret spørgsmålet benægtende. Til spørgsmålet, om undersøgelseskommissionen havde behov for flere beføjelser, herunder egentlige efterforskningsbeføjelser, svarede LA, at en undersøgelseskommission efter hans opfattelse i sin natur ikke var et efterforskningsorgan, men et organ, der indhentede allerede foreliggende skriftligt materiale og dernæst afhørte de relevante vidner. I særlige tilfælde ville man kunne indhente politiets bistand, navnlig med hensyn til muligt strafbare forhold. LA tilføjede, at undersøgelseskommissionens medlemmer typisk ikke havde den nødvendige baggrund til at foretage efterforskning.

Skattesagskommissionen havde ikke målrettet materialet til den enkelte bisidder, idet alle fik den samme materialesamling og et spørgetema, der lå tæt op ad kommissoriet. LA vurderede ikke, at en yderligere målretning ville have sparet tid og ressourcer. I den forbindelse pegede han på, at bisidderen må formodes at gennemgå alt det tilsendte materiale uanset en eventuel målretning af materialet.

Endvidere ville målretningen skulle foretages af kommissionen selv, og denne proces ville have betydet en udskydelse af det tidspunkt, hvor afhøringerne kunne indledes. LA bemærkede dog, at man muligvis kunne have gavn af en større målretning af materialet i undersøgelser af andre typer af sager, f.eks. sager med flere forskellige begivenhedsforløb eller aspekter.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Med hensyn til antallet af bisiddere oplyste LA, at Skattesagskommissionen havde informeret de berørte personer med ret til en bisidder om, at der som udgangspunkt ikke ville være noget til hinder for, at de kunne have samme bisidder, hvis der ikke var en konkret interessemodsætning. En række medarbejdere på sagsbehandlerniveau havde således den samme bisidder, hvilket de faglige organisationer i et vist omfang havde bidraget til at koordinere. Medarbejdere længere oppe i hierarkiet havde egen bisidder.

Det var LA's vurdering, at antallet af bisiddere (19) gav visse vanskeligheder med hensyn til berammelsen af afhøringerne. Disse vanskeligheder kunne dog i vidt omfang løses ved, at bisidderne mødte ved fuldmægtige, og samlet set tvivlede LA derfor på, hvor megen tid der ville kunne spares ved at søge at begrænse antallet af bisiddere.

LA forklarede, at bisidderne ikke havde mange spørgsmål under afhøringerne, og at de i det hele taget ikke forsinkede selve afhøringsmøderne. LA vurderede også, at det var en fordel for kommissionen, at de berørte havde en bisidder, bl.a. fordi det sparede mange ressourcer for kommissionen, at det var overladt til bisidderen at administrere klientens adgang til at se materialet igennem.

Det blev drøftet med LA, om man kunne forestille sig en model, hvor kommissoriet udelukker ansvarsvurderinger under et vist niveau, f.eks. under kontorchefniveau, med forbehold for, at det undervejs i undersøgelsen måtte vise sig, at der var behov for at foretage en vurdering af en underordnet medarbejder. LA vurderede, at en sådan afgrænsning i princippet kunne medvirke til at nedbringe antallet af bisiddere, idet færre afhørte ville have behov for bisidder. LA pointerede dog, at den praktiske udformning af en sådan model nok ville støde på vanskelige problemstillinger.

LA stillede sig skeptisk over for tanken om indledende, uformelle samtaler med nogle af de involverede for at afgrænse undersøgelsen og vidnekredsen.

Muligheden for at afskære bisidderen fra at modtage salær for overværelse af afhøringer uden relevans for den pågældendes klient blev drøftet med LA. LA oplyste, at Skattesagskommissionen ikke havde truffet sådanne afgørelser. LA påpegede dog, at det havde været nødvendigt at spørge alle de afhørte om lækagen af fortrolige oplysninger til medierne, og at undersøgelsens karakter derfor gjorde

det meget vanskeligt på forhånd at udelukke, at en given afhøring kunne være relevant for bestemte bisiddere. LA tilføjede dog, at Skattesagskommissionen havde krævet tidsopgørelser fra bisidderne.

LA fandt, at redskaberne for udspørger og bisiddere var tilstrækkelige.

Om retsbeskyttelsen af de involverede
LA fandt retsbeskyttelsen af de involverede tilstrækkelig.

LA bemærkede, at offentligheden om undersøgelsen kunne være ganske barsk for de involverede, der i månedsvis blev konfronteret med mediedækning af afhøringerne. Efter LA's mening understregede dette, at undersøgelserne burde gennemføres hurtigt, men han anerkendte behovet for offentlighed i undersøgelser af stor samfundsmæssig betydning.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar
LA fandt ikke, at forsigtighedskravet havde givet anledning til vanskeligheder ved bedømmelsen af faktum. Det var efter LA's opfattelse nærliggende for en person med dommerbaggrund at være forsigtig ved bevisvurderingen, og forsigtighedskravet føjede for så vidt ikke noget selvstændigt til. Med hensyn til det retlige aspekt havde LA dog en indvending mod forsigtighedskravet, idet LA fandt det vanskeligt at forstå behovet for, at undersøgelseskommissionen også skulle være tilbageholdende i sin fortolkning af retsgrundlaget. Det var nødvendigt for kommissionen at danne sig en mening om det retlige for at kunne foretage ansvarsvurderinger.

Med hensyn til ministerundtagelsesreglen var det LA's vurdering, at denne ikke gav anledning til store vanskeligheder, idet kommissionen ikke var afskåret fra en tilbundsgående undersøgelse af faktum. LA tilføjede dog, at man i nogle tilfælde i praksis kunne komme tæt på den grænse, som ministerundtagelsesreglen sætter, fordi faktum talte for sig selv. LA fandt dog, at det havde været muligt at skrive beretningen uden at krydse denne grænse.

Andet
LA stillede sig positiv over for forslaget om en slags "grønspættebog" for undersøgelseskommissionernes virksomhed. LA bemærkede, at selvom han naturligvis havde talt med formænd og medlemmer fra tidligere kommissioner, ville det navnlig have været nyttigt med en skriftlig erfaringsopsamling i form af konceptsamlinger, journalplan og andre dokumenttyper.

LA fandt, at når en undersøgelseskommission havde beskæftiget sig så indgående med et område, var det fuldt forståeligt, at kommissionen blev bedt om at komme med eventuelle anbefalinger til ændrin-

ger af love eller administrative bestemmelser eller praksis. Han påpegede dog, at en undersøgelseskommission ikke har den brede repræsentation, som man f.eks. har i lovforberedende udvalg. Hans egen undersøgelseskommission var ikke fremkommet med sådanne anbefalinger.

LA havde en række ideer til, hvordan man muligvis ville kunne forkorte det samlede tidsforbrug for undersøgelsen:

- Man kunne overveje at tillægge formanden kompetencen til at tilrettelægge undersøgelsen, sådan at beslutninger om f.eks. fremlæggelse af dokumenter, vidneindkaldelser mv. ville kunne træffes hurtigere, smh. retsplejelovens § 7, stk. 1, 2. pkt. Den gældende ordning om, at det er hele undersøgelseskommissionen efter samråd med udspørgeren, der tilrettelægger undersøgelsen, jf. undersøgelseskommissionslovens § 5, stk. 1, er efter LA's vurdering mindre smidig og giver anledning til forholdsvis mange interne møder i kommissionen.
- Ved afgrænsningen af undersøgelsen må man så vidt muligt tilstræbe, at undersøgelseskommissionen ikke skal afvente f.eks. en strafferetlig efterforskning. LA henviste herved til eksemplet med Farum-kommissionen, hvor den sideløbende efterforskning og strafforfølgning havde forsinket undersøgelseskommissionens arbejde. I Skattesagskommissionen overdrog politiet rapporterne til kommissionen, da kommissionen blev nedsat, og en tilsvarende situation opstod derfor ikke.
- Afgrænsningen af undersøgelsen skal overvejes nøje. LA opfordrede til, at opdragsgiverne ikke bør være meget forsigtige med at skære undersøgelsen til i kommissoriet. Det afgørende måtte efter LA's opfattelse være at få udpeget det centrale tema for undersøgelsen. Der kunne eventuelt i kommissoriet indføjes et udtrykkeligt forbehold for, at der undervejs i undersøgelsen kunne ske en justering af den oprindelige afgrænsning, hvis der måtte vise sig behov herfor.

LA vurderede derimod, at der ikke ville være megen tid sparet ved at forsøge at skære ned på beretningernes omfang. Det skyldtes, at en undersøgelseskommission først og fremmest har til opgave at undersøge og redegøre for det faktiske begivenhedsforløb, herunder ved en udførlig gengivelse af forklaringerne i en protokol, og netop dette arbejde var meget tidskrævende.

Interview med Stine Gry Johannesen

Onsdag den 11. januar 2017.

Stine Gry Johannesen er advokat og partner i advokatfirmaet Koch/Christensen. Hun har virket som bisidder for afhørte i Blekingegade-kommissionen, Statsløsekommissionen, Skattesagskommissionen og Tibetkommissionen.

Stine Gry Johannesen har endvidere været bisidder for embedsmænd i en række tjenestemandssager og fungeret som bisidder under advokatundersøgelser, herunder advokatundersøgelsen om Finanstilsynets og Økonomi- og Erhvervsministeriets departements rolle i forbindelse med Roskilde Bank A/S.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning
Stine Gry Johannesen (SGJ) fandt ikke, at kommissoriernes formulering eller undersøgelseskommissionernes fortolkning af kommissorierne havde givet anledning til problemer.

Med hensyn til undersøgelseskommissionernes sammensætning fandt SGJ, at det var en fordel med en landsdommer som formand. SGJ pegede i den forbindelse særligt på, at en baggrund som dommer gav særligt gode forudsætninger for de bevisvurderinger, som foretages af en undersøgelseskommission. SGJ anså det af samme grund for en fordel, at et af kommissionens øvrige medlemmer havde en baggrund som procesadvokat.

For så vidt angår det tredje medlem vurderede SGJ, at det var en fordel med en person, der kunne tilføre ekspertise inden for det sagsområde eller organisatoriske system, der blev undersøgt i sagen. Som eksempel nævnte SGJ Blekingegade-kommissionen, hvor en forhenværende politimester med kendskab til politiets organisation og arbejdsmetoder blev udpeget til en kommission, der undersøgte forhold inden for politiet og efterforskningsaktivitet.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.
Efter SGJ's opfattelse havde de kommissioner, hun havde haft berøring med, fungeret hurtigt og effektivt.

SGJ bemærkede, at det var en fordel, at en bestemt kontormedarbejder var blevet antaget til sekretariatet for flere undersøgelseskommissioner, idet man dermed havde gavn af den erfaring, som den pågældende medarbejder havde opbygget.

Om det skriftlige materiale mv.

SGJ havde ikke bemærkninger til undersøgelseskommissionens fremskaffelse af materiale eller til bisiddernes muligheder for at gøre opmærksom på eventuelt andet relevant materiale.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

SGJ vurderede, at det indebar en besparelse af både tid og ressourcer for bisidderne, hvis materialet fra kommissionen blev mere målrettet mod den enkelte bisidder og dennes klient. SGJ oplyste, at den nuværende praksis er, at alle bisiddere får det samme omfattende materiale og må sortere i dette. SGJ tilføjede, at denne sortering ikke kan undgås ved, at der sendes detaljerede spørgetemaer ud til bisidderne, idet disse temaer som oftest kommer frem til bisidderen kort før afhøringen.

SGJ påpegede dog, at en sortering af materialet ville kræve et større arbejde fra undersøgelseskommissionens side, eventuelt antagelse af yderligere en udspørger. SGJ stillede sig derfor tvivlende over for, om de ressourcer, der kunne spares på salær til bisidderne, samlet set ville gøre undersøgelsen væsentligt billigere og hurtigere.

Med hensyn til antallet af medvirkende bisiddere bemærkede SGJ, at Højesterets kendelse af 14. december 2016, hvorefter det ikke er retsplejelovens regler, der regulerer spørgsmålet om beskikkelse af samme bisidder for flere af de afhørte, måtte forventes at bidrage til at nedbringe det samlede antal bisiddere.

Det var SGJ's erfaring, at det var afhængigt af omstændighederne, hvor mange involverede man kunne være bisidder for. Som eksempel nævnte SGJ, at hun i Skattesagskommissionen havde været bisidder for samtlige de menige medarbejdere i Skatteministeriets departement, som var organiseret i DJØF, og at den faglige organisation havde koordineret udpegningen af bisidderen. SGJ påpegede dog samtidig, at det ofte ville være vanskeligere at have samme bisidder for flere medarbejdere længere oppe i det administrative hierarki.

SGJ stillede sig skeptisk over for muligheden for at begrænse antallet af bisiddere ved på forhånd – f.eks. i kommissoriet – at begrænse den kreds af personer, der kunne blive genstand for en ansvarsvurdering fra kommissionens side. SGJ påpegede, at så længe risikoen for en formel eller uformel ansættelsesretlig konsekvens var til stede, ville de pågældende fortsat have behov for bisidder og øvrige retssikkerhedsgarantier.

SGJ vurderede ikke, at antallet af bisiddere havde afgørende betydning for undersøgelseskommissionens muligheder for at beramme og gennemføre afhøringerne. SGJ påpegede i den forbindelse, at det afgørende var, at kommissionen tog initiativ til berammelsen hurtigst muligt. Hvis kommissionen var ude i god tid, kunne bisidderne lettere finde plads i kalenderen, og det ville i sidste ende kunne

kræves, at en klient måtte finde en anden bisidder, hvis den pågældende bisidders kalender var for travl.

Undersøgelseskommissionens muligheder for at afskære bisidderne fra at modtage salær for deltagelse i afhøringsmøder uden relevans for den pågældende klient blev drøftet med SGJ. Efter SGJ's opfattelse lå en sådan afskæring inden for reglerne, og hun mente, at undersøgelseskommissionerne godt kunne bruge muligheden i videre omfang, end de typisk gør efter den nuværende praksis. SGJ havde for sit eget vedkommende forhåndsafstemt med kommissionsformanden, hvilke afhøringsmøder hun havde tænkt sig at overvære, men ikke alle bisiddere gjorde noget tilsvarende.

Om bisidderens rolle i undersøgelsen forklarede SGJ, at det efter hendes erfaring var ganske forskelligt, hvor aktiv bisidderen havde behov for at være. I nogle tilfælde kunne det være nødvendigt at afgive skriftlige indlæg for at sikre, at klientens version stod klart. Efter omstændighederne kunne der også være behov for at afgive skriftlige indlæg undervejs, eksempelvis for at rette faktiske misforståelser eller begære nye vidner indkaldt.

SGJ fandt, at bisidderne efter de gældende regler havde de tilstrækkelige redskaber.

SGJ bemærkede i øvrigt, at hun fandt det meget belastende, at der i flere tilfælde havde været lækket dokumenter og oplysninger fra undersøgelseskommissionerne. SGJ udtrykte ønske om, at der kunne laves en teknisk løsning, der kunne begrænse risikoen for eller vanskeliggøre sådanne læk, men erkendte, at dette nok ville være vanskeligt uden at besværliggøre bisiddernes adgang til materialet efter de gældende regler.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

SGJ karakteriserede den nuværende ordning med undersøgelseskommissioner som et velfungerende system, som gav de involverede de fornødne retsgarantier.

SGJ tilføjede, at hun var tilhænger af åbne døre under afhøringerne på grund af den store samfundsmæssige interesse, der knytter sig til undersøgelserne og de undersøgte sager. Det var ikke SGJ's erfaring, at hendes klienter havde følt sig "hængt ud".

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

SGJ fandt ikke, at forsigtighedskravet gav anledning til særskilte problemer.

Andet

SGJ's overordnede vurdering var, at det ville være vanskeligt at gennemføre undersøgelserne væsentligt hurtigere. Under alle omstændigheder krævede undersøgelserne, at kommissionen gennemgik og

vurderede et ganske omfattende materiale, og denne proces ville uundgåeligt være meget tidskrævende.

SGJ henviste endvidere til sine tidligere bemærkninger om, at der muligvis ville kunne spares tid ved, at bisidderne modtog mere målrettet materiale, men SGJ gentog også forbeholdet om, at dette ville kræve flere ressourcer og et større tidsforbrug hos kommissionen selv.

Endelig pegede SGJ på, at yderligere mandskab i sekretariatet til at hjælpe med selve skrivningen af beretningen muligvis ville kunne spare noget tid.

Interview med John Mosegaard

Torsdag den 12. januar 2017.

John Mosegaard er dommer ved Østre Landsret. Han var formand for Farum-kommissionen, der virkede fra august 2003 til april 2012.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning
John Mosegaard (JM) bemærkede generelt, at jo mere omfattende undersøgelsen er, desto mere ressource- og tidskrævende vil den være. For Farum-kommissionens vedkommende var der tale om en meget bred afgrænsning af undersøgelsen i kommissoriet, både for så vidt angår substansen og den undersøgte periode. JM påpegede, at undersøgelsen af den kommunale revision i sagen gav anledning til særlige problemstillinger, herunder behov for at bestille en ekstern rapport, som krævede gennemførelse af EU-udbud.

Med hensyn til kommissionens sammensætning påpegede JM vigtigheden af, at der blev udpeget personer med de rette kvalifikationer og den fornødne sagkundskab til at gennemføre den konkrete undersøgelse. I Farum-kommissionen var dette søgt opnået ved to kommissionsmedlemmer, der var henholdsvis statsautoriseret revisor og tidligere amtskommunaldirektør.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.
JM nævnte, at det i forbindelse med nedsættelsen af Farum-kommissionen havde taget meget lang tid at indstille personer til kommissionen. Dette var et punkt, hvor der efter JM's vurdering kunne være sparet tid.

I Farum-kommissionen blev der på JM's initiativ sat meget ind på at etablere en digital dokumenthåndteringsløsning med mulighed for fritekstsøgning. Det praktiske forløb var i øvrigt i høj grad overladt til kommissionen selv.

JM fandt, at det var vigtigt, at reglerne gav plads til at sammensætte et sekretariat i overensstemmelse med de behov, som undersøgelsens karakter afføder. I den forbindelse oplyste JM, at Farum-kommissionen gennem en bred sammensætning af sekretariatet havde fået tilført de nødvendige kvalifikationer, f.eks. en forhenværende kommunaldirektør med heraf følgende indsigt i de kommunale forhold.

Om det skriftlige materiale mv.

JM forklarede, at fremskaffelsen af materialet til brug for Farum-kommissionens undersøgelse gav anledning til visse vanskeligheder, navnlig fordi kommunens journalsystem var mangelfuldt og meget materiale var ujournaliseret. En stor del af materialet fra kommunen blev således først identificeret, efter at materialet af kommunen var blevet sendt på arkiv. Sådanne problemer stødte man ikke i almindelighed på i den statslige administration, dog med undtagelse af opbevaringen af e-mails.

I Farum-kommissionen blev der sendt et spørgetema ud i forbindelse med vidneindkaldelsen, og senere fik bisidderne en oversigt over, hvilke dokumenter der ville blive afhørt over. Efter JM's vurdering var denne tilskæring af materialet tilstrækkelig. En målrettet ekstrakt med klammer om relevante passager eller lignende ville have været unødvendig. Bisidderne havde adgang til at fremsende eller gøre opmærksom på yderligere materiale, men benyttede kun sjældent denne adgang. JM forklarede, at kommissionens beføjelse til at bede om skriftlige redegørelser var meget nyttig for undersøgelsen i Farum-sagen, hvor virksomheder, sportsklubber og andre foreninger bidrog med oplysninger på denne måde. Det gav mulighed for at begrænse afhøringer i kommissionen.

JM fandt ikke, at reglerne om offentlighed gav anledning til problemer. Farum-kommissionen havde kun i et enkelt tilfælde kortvarigt lukket dørene under en afhøring om personfølsomme oplysninger vedrørende en biperson.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

JM bemærkede, at man kunne have haft gavn af en mulighed for at tale med potentielle vidner uden for selve afhøringssituationen. JM præciserede, at han hermed tænkte på en model, hvor en sagsbehandler fra undersøgelseskommissionens sekretariat kunne tage kontakt til f.eks. en medarbejder i en virksomhed, der havde haft berøring med den undersøgte kommune, for at afdække, om vedkommende havde haft en sådan berøring med sagsforløbet, at der var grund til at indkalde ham til en afhøring. Efter JM's opfattelse ville en sådan mulighed have kunnet smidiggøre Farum-kommissionens undersøgelse. JM pointerede dog, at denne idé skulle ses i lyset af, at Farum-kommissionen ikke havde til opgave at foretage ansvarsvurderinger i tillæg til faktum-undersøgelsen. Han henviste herom til kommissionens overvejelser i beretningens bind 1, side 76.

Der medvirkede forholdsvis få bisiddere i Farum-kommissionen sammenholdt med antallet af afhørte med ret til en bisidder (222 vidner, heraf 84 med bisidder og i alt 20 bisiddere). JM forklarede, at det ikke mindst skyldtes, at en lang række af de ansatte fik samme bisidder. De tre involverede faglige organisationer havde således valgt en fælles bisidder, der kunne repræsentere de fleste offentligt ansatte i kommunen og ministerier mv. Alene enkelte nøglepersoner havde egen bisidder.

JM fandt ikke, at berammelsen af afhøringerne havde givet anledning til forsinkelse eller andre problemer. Som forklaring pegede han på, at der med ca. et års varsel blev sat bestemte dage af til afhøringer, som kommissionen herefter disponerede over. Det blev endvidere aftalt med bisiddere, der ikke var centrale for dagens afhøringer, at de ved manglende (mulighed for) tilstedeværelse kunne forbeholde sig genafhøring, såfremt det efter modtagelse af afhøringsprotokollen (mod forventning) viste sig, at den indeholdt noget af betydning for deres klient. Alle bisiddere var dog i almindelighed til stede og i tilfælde af manglende fremmøde var der, så vidt JM erindrede, ingen, der efterfølgende benyttede denne mulighed for genafhøring.

Efter JM's vurdering har udspørger og bisiddere de fornødne redskaber til at varetage deres opgaver.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

JM fandt, at de involverede har fornøden retsbeskyttelse under den gældende ordning.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Eftersom Farum-kommissionen ikke havde til opgave at foretage ansvarsvurderinger, havde JM ikke bemærkninger hertil. For så vidt angår bevisbedømmelsen fandt JM ikke, at forsigtighedskravet havde haft nogen selvstændig betydning eller havde givet anledning til problemer. Det samme gjaldt ministerundtagelsesreglen.

Andet

Til forslaget om en mulig "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner bemærkede JM, at der allerede i dag sker erfaringsudveksling. F.eks. havde Farum-kommissionen besøgt PET-kommissionen for at udveksle erfaringer, koncepter mv., og han var selv blevet kontaktet af formændene for de senere undersøgelseskommissioner, der var blevet nedsat i den periode, hvor Farum-kommissionen virkede.

JM bemærkede, at undersøgelsen af Farum-sagen måtte karakteriseres som et usædvanligt forløb, navnlig på grund af de sideløbende straffesager. For ikke at rejse spørgsmål om selvinkriminering måtte nogle af afhøringerne i kommissionen udskydes til efter afsigelsen af endelig dom i landsretten, og det havde meget stor betydning for det samlede tidsforløb.

Farum-kommissionen havde fået til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kunne begrunde. JM forklarede, at disse overvejelser ikke forlængede det samlede forløb, idet de foregik sideløbende med undersøgelsen. JM bemærkede dog, at det langstrakte forløb i Farum-kommissionen betød, at en del af de relevante ændringer allerede var gennemført eller påbegyndt, da beretningen blev afgivet.

JM fandt ikke, at reglerne om efterprøvelse af kommissionens beslutninger gav anledning til særskilte problemer. Farum-kommissionen havde modtaget en række editionsbegæringer fra forsvarerne i straffesagerne, og JM så ikke nogle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved denne ekstra mulighed for at skaffe materiale til straffesagen. JM henviste på dette punkt til Farum-kommissionens bemærkninger om, at det bør give anledning til overvejelse, at det er Justitsministeriets kompetence at tage stilling til, om kommissionen og den person, hvis forhold undersøges, kan videregive oplysninger, mens undersøgelsen verserer. Han henviste herom til beretningens bind 1, side 75.

Endelig pegede JM på, at man fra opdragsgivernes side fra begyndelsen og undervejs i undersøgelsen må være bevidst om og overveje den omkostnings- og tidsmæssige ramme for undersøgelsen. JM henviste herved til det, som Farum-kommissionen havde anført i bind 1 i sin beretning om forventningsafstemning. Fra 2005 havde Farum-kommissionen afgivet årlige redegørelser til Justitsministeriet om status for undersøgelsen og den forventede tidsplan, som af ministeriet var blevet oversendt til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. JM præsenterede – også med henvisning til beretningens bind 1 – den tanke, at opdragsgiverne i højere grad blev opfordret til at overveje undersøgelsens budget og omkostninger, og at de løbende orienteres ved hjælp af redegørelser fra kommissionen.

JM henviste i øvrigt generelt til beretningens bind 1, afsnit 1.3 om kommissionens afgrænsning af opgaven, afsnit 1.4 om undersøgelsens tilrettelæggelse og gennemførelse, afsnit 1.5 om medieomtalte og offentlig debat, afsnit 1.6 om straffesagernes betydning for kommissionens undersøgelse, afsnit 1.7 om beretningens opbygning, personomtale mv., afsnit 1.8 om overvejelser om revision af lov om undersøgelseskommissioner og afsnit 1.9 om kommissionens organisation mv.

Interview med Michael Lunn

Torsdag den 12. januar 2017.

Michael Lunn er forhenværende departementschef i Justitsministeriet. Han blev afhørt af Dan Lyngekommissionen og Statsløsekommissionen. Forud for gennemførelsen af lov om undersøgelseskommissioner blev han endvidere afhørt af Nørrebrokommissionen.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Michael Lunn (ML) karakteriserede generelt kommissorierne for undersøgelseskommissionerne som brede og fremhævede i den forbindelse, at kommissoriets udformning i høj grad er resultatet af en politisk proces. Imidlertid var det ML's formodning, at det ikke ville have afgørende betydning for tids- og ressourceforbruget ved en undersøgelse, at man brugte flere kræfter på en snævrere afgrænsning af kommissorierne på forhånd. Det skyldtes navnlig, at det ligger i undersøgelsens natur, at den må skildre det samlede relevante begivenhedsforløb, og en relevant tilskæring ville under alle omstændigheder først kunne foretages endeligt undervejs.

ML fandt, at den typiske sammensætning af en undersøgelseskommission med en dommer som formand og en advokat og en universitetsjurist var fornuftig. Han tilføjede dog, at nogle undersøgelser havde gavn af anden særlig sagkundskab end universitetsjuristens. Loven giver dog allerede det nødvendige spillerum, og det var også blevet brugt i praksis.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

Efter ML's vurdering kunne der ofte spares tid i perioden fra beslutningen om at nedsætte en undersøgelseskommission til den faktiske nedsættelse. ML nævnte en række muligheder, man kunne overveje for at nedbringe dette tidsforbrug:

- Man kunne anmode landsretspræsidenterne om løbende at have en plan over mulige formænd for kommende undersøgelseskommissioner. Advokatrådet kunne anmodes om noget tilsvarende for så vidt angår den advokat, der typisk udpeges. Dermed ville disse to kommissionsmedlemmer kunne indstilles meget hurtigt.
- Stående fysiske faciliteter til brug for undersøgelseskommissioner, f.eks. lokalerne på Fremtidsvej.
- De involverede ministerier og andre myndigheder kunne anmodes om at begynde dokumentindsamlingen tidligere end i dag, f.eks. allerede når det endelige kommissorium forelå.
- Dokumenter fra de involverede ministerier mv. kunne oversendes løbende til undersøgelseskommissionen i stedet for at afvente fremskaffelsen af det samlede materiale.

Om det skriftlige materiale mv.

ML fandt, at den øgede brug af e-mails og sms-beskeder udgjorde en udfordring for undersøgelserne. I den forbindelse nævnte ML, at man kunne overveje, om ikke det ville være en naturlig ajourføring af undersøgelsessystemet, at undersøgelseskommissionen kunne træffe afgørelse om adgang til e-mails og teleoplysninger. Dette ville muligvis kunne afføde behov for, at sekretariatet blev bemandet med en eller flere personer med erfaring inden for efterforskning, f.eks. med en baggrund fra politiet.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

ML fandt, at man kunne overveje at give menige medarbejdere en fælles bisidder, dog med forbehold for, at der kunne vise sig behov for at udskille en eller flere konkrete medarbejdere og tildele vedkommende egen bisidder.

I forlængelse heraf blev det drøftet med ML, om man kunne overveje en ordning med en slags generel amnesti til de menige medarbejdere, f.eks. ved at skrive kommissoriet sådan, at kommissionens ansvarsvurderinger ikke skulle omfatte disse medarbejdere. ML var enig i, at det i en sådan model i højere grad ville være forsvarligt at give én fælles bisidder til alle de menige medarbejdere. Samtidig påpegede ML, at modellen ikke måtte føre til et opgør med retten til bisidder for sagens centrale personer i rene faktum-undersøgelser. Sådanne undersøgelser kunne i nogle tilfælde være lige så belastende for de centrale implicerede som ansvarsundersøgelser.

Om bisidderens rolle bemærkede ML, at han særligt havde haft gavn af bisidderen til at forberede ham på afhøringssituationen og "tænke højt", hvorimod bisidderens rolle under selve afhøringen var mere tilbagetrukket.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

ML fandt retsbeskyttelsen af de involverede tilstrækkelig.

Efter ML's vurdering var den største belastning for de involverede de åbne døre og den offentlige omtale. Han fandt dog ikke grund til at foreslå en ændring af reglerne om åbne døre mv., da åbenhed og offentlighed er tidens krav.

ML nævnte, at det lejlighedsvis hævdes, at den inkvisitoriske form ved en undersøgelseskommission er utryg for de involverede, der ikke har et anklageskrift eller lignende at forholde sig til på forhånd. ML tvivlede dog på, om disse indvendinger gav grundlag for at ændre reglerne. Efter den gældende lovs § 23, stk. 1, skal undersøgelseskommissionen jo også inden afhøringen orientere den pågældende og hans bisidder om de forhold af faktisk og retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Efter ML's vurdering gav forsigtighedskravet næppe anledning til særskilte problemer. Der lå formentlig blot i kravet, at der skulle udvises den forsigtighed, som procesformen ved en undersøgelseskommission under alle omstændigheder tilsiger.

Med hensyn til ministerundtagelsesreglen anerkendte ML, at der var gode reale grunde til, at undersøgelseskommissionen ikke foretager en egentlig ansvarsbedømmelse. ML fandt dog, at det kunne være fornuftigt at give undersøgelseskommissionen mulighed for at klæde Folketinget bedre på til at bedømme ministeren, f.eks. ved at kommissionen kunne anføre momenterne for og imod ministerens ansvar til brug for opfølgningen i det politiske system. I den forbindelse bemærkede ML, at man for så vidt kunne argumentere for, at en sådan ændring kunne give ministeren en bedre retssikkerhed, idet undersøgelseskommissionen dermed også ville kunne fremhæve de formildende omstændigheder.

Andet

ML vurderede, at en mulig "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner vel nok ville kunne være en fordel for en dommer og andre kommissionsmedlemmer, der ikke tidligere har haft en sådan undersøgelse, men han tvivlede på, at den i sig selv ville medføre større tidsbesparelser for undersøgelserne.

Det blev drøftet med ML, om man kunne forestille sig en art forundersøgelse, der på et tidligt tidspunkt i undersøgelsen kunne give kommissionen et overblik over sagen, som ville muliggøre en tilskæring af undersøgelsen. En sådan forundersøgelse ville bl.a. indebære muligheden for på et tidligt tidspunkt at tale med centrale personer i sagen under mindre formelle former end afhøringerne og uden offentlighed. ML fandt, at en sådan ordning kunne fortjene en nærmere overvejelse, hvis den blev udformet således, at det var op til kommissionen, om en sådan forundersøgelse skulle gennemføres, og således at de mest centrale personer i sagen som helt overvejende hovedregel efterfølgende blev afhørt i åbne retsmøder. Han var imidlertid opmærksom på, at ordningen ville rejse vanskelige spørgsmål, bl.a. om bisiddermedvirken både for de personer, som kommissionen talte med, og for de øvrige involverede. Der ville også være spørgsmål om, hvorvidt det overhovedet kunne accepteres, at kommissionen i en fase af undersøgelsen talte med centrale personer uden offentlighedens tilstedeværelse, ligesom der kunne være risiko for, at en undersøgelse i to faser kunne blive mere omstændelig og tidskrævende. Alt i alt måtte det erkendes, at der ikke var enkle løsninger på den opgave, udvalget havde fået.

Endelig havde ML en bemærkning til den kritik, der ofte fremsættes af undersøgelseskommissionsordningen. ML påpegede, at kritikken af, at undersøgelseskommissionerne arbejder for langsomt og

er for ressourcekrævende ofte blev fremsat med henvisning til PET- og Farum-kommissionerne, som imidlertid var atypiske eksempler, der var uegnede som grundlag for en generaliseret kritik.

Interview med Peter Buhl og Chris Olesen

Fredag den 13. januar 2017.

Peter Buhl er dommer ved Vestre Landsret. Han var formand for undersøgelseskommissionen i Statsløsesagen, der virkede fra august 2011 til august 2015.

Chris Olesen er dommer ved Vestre Landsret. Han var (mens han var dommer ved Retten i Esbjerg) sekretær for Statsløsekommissionen.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning
Peter Buhl (PB) og Chris Olesen (CO) slog indledningsvis fast, at kommissoriets omfang var af afgørende betydning for tids- og ressourceforbruget. Statsløsekommissionens kommissorium indeholdt et afsnit om, at kommissionen skulle inddrage perioden fra 1991, hvis den "fandt det relevant", og dette punkt var lidt vanskeligt at håndtere. Vurderingen af relevansen forudsatte en undersøgelse af en vis intensitet, og da den viste, at der også var begået fejl i denne periode, blev perioden behandlet på samme måde som resten af perioden, selv om den næppe havde nogen særlig relevans for det forløb, der gav anledning til kommissionens nedsættelse. Undersøgelsen af perioden fra 1991 betød en forlængelse af kommissionens arbejde.

PB og CO havde ikke i øvrigt ikke bemærkninger til kommissoriet.

PB og CO fandt, at den brede sammensætning af kommissionen var en fordel for undersøgelsen og i øvrigt også bidrog til dens legitimitet.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.
PB og CO vurderede, at der nok kunne være sparet tid i perioden fra det endelige kommissorium frem til udpegningen af Statsløsekommissionen. Forløbet varede knap fire måneder.

Statsløsekommissionen kunne først overtage lokalerne et par måneder efter nedsættelsen, og der kunne efter PB's og CO's opfattelse være sparet lidt tid, hvis lokalerne havde stået klar fra begyndelsen. Med hensyn til afhøringslokalerne var Statsløsekommissionen i den heldige situation, at Skattesagskommissionen nåede at få lokalerne på Fremtidsvej, før Statsløsekommissionen skulle i gang med afhøringerne. I modsat fald ville Statsløsekommissionen formentlig være blevet forsinket af arbejdet med at skaffe afhøringslokaler.

PB fandt, at det praktiske samarbejde med Justitsministeriet om etablering af sekretariatet var gået fint.

PB og CO fandt begge, at sekretariatet godt kunne have brugt endnu en jurist, i hvert fald på deltid. Kommissionen sparede muligvis et mindre beløb, men målt på tid kunne yderligere juridisk bistand nok have sparet nogle måneder, vurderede de. PB og CO mente ikke, at der ville have været hindringer for at antage en jurist mere til sekretariatet, hvis de i sin tid havde fremsat ønske herom.

CO bemærkede, at det ville have frigjort tid for sekretæren, hvis der allerede fra begyndelsen var blevet tilknyttet en kontormedarbejder til sekretariatet.

Om det skriftlige materiale mv.

PB og CO fandt, at det tog forholdsvis lang tid at få materialet fra Justitsministeriet. Anmodningen blev sendt i september 2011, og i november samme år meddelte kommissionen, at den var klar til at modtage materiale. Imidlertid modtog kommissionen først materialet drypvis fra december 2011 til marts 2012 og modtog derefter løbende yderligere materiale efter anmodning eller på ministeriets eget initiativ. PB og CO bemærkede dog, at materialet i sagen var ret omfattende, og at det kunne være svært på forhånd at være klar over, hvilket materiale kommissionen var interesseret i. PB pointerede dog, at de involverede ministerier og myndigheder under alle omstændigheder bør gå i gang med at indsamle materialet, så snart det står klart, at der vil blive nedsat en undersøgelseskommission.

Med hensyn til sikring af materialet fandt PB og CO, at det var vigtigt at tage backup af elektroniske dokumenter, særligt e-mails, på det tidspunkt, hvor det stod klart, at der skulle nedsættes en undersøgelseskommission. Et sådant skridt bør ikke afvente, at der f.eks. foreligger et endeligt kommissorium.

Statsløsekommissionen foretog stikprøvekontrol og modtog journaloversigter for at kunne føre en vis kontrol med, at de havde modtaget alt materialet.

PB og CO stillede sig tvivlende over for en yderligere målretning af materialet til bisidderne. Statsløsekommissionen udarbejdede en ekstrakt på ca. 18.000 sider, og hvis der skulle være foretaget indklamning eller lignende fremhævelser i 20 individuelle ekstrakter, ville tidsforbruget have været betydeligt, og afhøringerne ville være blevet indledt senere. Endvidere rejste PB og CO det spørgsmål, på hvilket grundlag målretningen skulle foretages, idet en undersøgelseskommission ikke har en præliminær rapport eller lignende at støtte sig til. PB nævnte dog, at man kunne overveje, om der skulle indføres hjemmel til at afgrænse det materiale, der sendes til den enkelte bisidder, sådan at materiale uden relevans for klienten ikke skulle sendes ud til den pågældende.

PB oplyste, at Statsløsekommissionen havde opfordret bisidderne til at fremsende eventuelt yderligere materiale, der kunne være af interesse, og at flere havde taget imod denne opfordring.

Med hensyn til den retlige og organisatoriske ramme for undersøgelsen forklarede PB, at det relevante retsgrundlag indgik i det materiale, der blev sendt ud. Desuden blev kommissionens udkast til beretningens kapitel med redegørelsen for retsgrundlaget sendt med ud i høringsfasen.

PB savnede ikke yderligere beføjelser til kommissionen.

Set fra kommissionens synsvinkel havde reglerne om offentlighed mv. ikke givet anledning til problemer.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

PB og CO mente ikke, at kommissionen manglede redskaber til at afgrænse, hvem der skulle afgive forklaring.

Efter PB's mening var der ikke særligt behov for at begrænse antallet af personer med ret til en bisidder, idet han anså det for en fordel, at de afhørte havde en bisidder. Derimod gik han ind for at begrænse det samlede antal bisiddere. I Statsløsekommissionen blev 12 fuldmægtige fordelt på to bisiddere, mens fire fuldmægtige havde hver sin bisidder, hvilket ikke forekom PB nødvendigt. PB nævnte, at man for vidner, som ikke var i centrum for det kritiske søgelys, kunne overveje at stille krav om, at flere vidner, der ikke skønnedes at have modstridende interesser, skulle "dele" den samme bisidder. PB henviste i den forbindelse til Højesterets kendelse af 14. december 2016 om beskikkelse af samme bisidder for flere vidner i Tibetkommissionen. Statsløsekommissionen censurerede ikke, når vidner uden for det kritiske søgelys ønskede egen bisidder, men bad dem dog overveje en fælles bisidder. Efter PB's mening kunne man overveje at indføre hjemmel til at pålægge et vidne at have fælles bisidder med andre vidner, når der ikke var en begrundelse for, at vidnet havde sin egen bisidder.

Det blev drøftet med PB og CO, om man kunne forestille sig at begrænse kredsen af personer med ret til en bisidder ved i kommissoriet at afskære ansvarsvurderinger af nogle involverede. Afskæringen kunne eksempelvis omfatte underordnede medarbejdere under kontorchefniveau, medmindre der undervejs i undersøgelsen måtte vise sig behov for alligevel at undersøge en eller flere medarbejdere på lavere niveau. PB og CO påpegede dog, at det kunne være vanskeligt i praksis at sikre, at de pågældende ikke havde behov for en bisidder. Værnet ville i hvert fald også skulle omfatte eventuelt efterfølgende reaktioner fra vedkommendes ansættelsesmyndighed.

PB oplyste, at Statsløsekommissionen i visse tilfælde havde afskåret bisidderne fra salær for deltagelse i afhøringsmøder uden relevans for deres klient. PB kunne dog godt ønske sig en skarpere hjemmel til afskæringen, som var mere målrettet de situationer, der opstår i en undersøgelseskommission. Det gældende grundlag er landsretspræsidenternes salærtakster vedrørende straffesager, men en kommission bør efter PB's mening have videre adgang til at bestemme, hvornår bisidderes tilstedeværelse er nødvendig. En sådan adgang ville navnlig være relevant for vidner uden for det kritiske søgelys som nævnt ovenfor.

PB påpegede endvidere, at der havde været praktiske problemer med at afskære bisidderne fra salær i Statsløsekommissionen: Når en bestemt advokat havde fået meddelelse om, at han ikke kunne møde med salær på en bestemt dag, var denne dag ikke længere til rådighed, når der undervejs viste sig behov for at omberamme afhøringer. Afskæringen gav således mindre fleksibilitet i kommissionens afhøringsplan.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

PB og CO fandt, at retsbeskyttelsen af de involverede var tilstrækkelig.

I høringsfasen blev Statsløsekommissionen mødt med den indvending, at kommissionen på høringstidspunktet var nået så langt i sine vurderinger, at bisidderne var uden reel mulighed for at påvirke den endelige vurdering med deres høringssvar. PB bemærkede dog, at kommissionen i sine foreløbige vurderinger, som blev sendt i høring, gav en grundig redegørelse også for baggrunden for vurderingen. PB oplyste, at der ikke var fremkommet procedurelignende indlæg umiddelbart efter afhøringernes afslutning, og at kommissionen ikke havde overvejet at opfordre bisidderne til at afgive sådanne indlæg, men at det jo efter loven måtte stå bisidderne frit for.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Efter PB's opfattelse gav forsigtighedskravet ikke anledning til problemer. Han bemærkede, at en kommission også uden bemærkningerne herom i lovforslaget må udvise forsigtighed i sine vurderinger som følge af den måde, som oplysningerne tilvejebringes på, og procesformen. PB bemærkede endvidere, at han var opmærksom på, at der fra nogle sider var blevet fremført det synspunkt, at forsigtighed over for ministeren havde ført til en hårdere bedømmelse af embedsmændene. Efter PB's opfattelse måtte noget sådant selvfølgelig ikke ske og var heller ikke sket.

For så vidt angår ministerundtagelsesreglen vurderede PB ikke, at den havde hæmmet undersøgelsen. Reglen krævede ganske vist, at der måtte anvendes en "spids pen" for at fastlægge, hvad en minister havde været involveret i, uden samtidig at forholde sig vurderende til dette, men det var muligt. Den

efterfølgende behandling af kommissionens beretning i Folketinget viste efter PB's vurdering, at Folketinget var i stand til at foretage sine ansvarsvurderinger på grundlag af kommissionens undersøgelse.

PB bemærkede dog, at ministerundtagelsesreglen kan give et skævt billede af ansvarsfordelingen, når de mindre indviede læser beretningen og konstaterer, at kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre.

Andet

En "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner med praktisk vejledning, eksempler og koncepter ville efter både PB's og CO's mening afgjort have været en fordel. De havde dog foretaget erfaringsudveksling med formænd og sekretærer fra andre samtidigt fungerende og tidligere undersøgelseskommissioner.

Statsløsekommissionen var blevet bedt om at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kunne begrunde. Undersøgelsen mundede ikke ud i, at der blev fremsat sådanne forslag, men PB og CO forklarede, at denne passus i kommissoriet havde givet anledning til, at kommissionen måtte vurdere de initiativer, der var taget i ministeriet i det efterfølgende "oprydningsforløb". Undersøgelsesperioden blev dermed forlænget. PB og CO vurderede dog, at det ikke ville have forkortet arbejdet med undersøgelsen væsentligt, hvis denne opgave havde været udeladt.

Af mulige initiativer til at nedbringe tids- og ressourceforbruget på undersøgelserne nævnte PB og CO for det første beretningernes længde. De påpegede dog, at den brede sagsfremstilling var en naturlig følge af, at kommissionens primære rolle var at "undersøge og redegøre for" begivenhedsforløbet, dvs. at klarlægge faktum. De nævnte endvidere, at der nok – i mangel af tilkendegivelser om det modsatte – var en tendens til at ville dokumentere, at "hver en sten er vendt". Endelig opleves det som en fordel, at grundlaget for kommissionens vurderinger kan efterprøves, hvilket kan være svært med en mere summarisk beretning. På den anden side fandt de, at det ville forkorte undersøgelsesperioden, hvis man blot i hovedtræk skulle redegøre for undersøgelsens resultater, eventuelt kombineret med et krav om en udførlig begrundelse for kommissionens vurderinger. En sådan tilgang ville måske kunne have forkortet Statsløsekommissionens beretning fra ni til tre bind, vurderede de.

En anden mulighed for at gennemføre undersøgelsen hurtigere ville være at have et fast korps af erfarne medarbejdere til rådighed, når det besluttes at nedsætte en kommission. PB og CO bemærkede dog, at sagerne nok var for få til at oparbejde og fastholde den nødvendige ekspertise, og at det måtte forventes at blive vanskeligt at rekruttere medarbejdere til et sådant korps.

Endelig blev det drøftet med PB og CO, om man kunne forestille sig en slags forundersøgelse, hvor kommissionen skulle have mulighed for at tale med nogle af de involverede under mere uformelle former. PB og CO anerkendte, at en sådan forundersøgelse nok kunne give kommissionen et overblik over sagen hurtigere end i dag. De påpegede dog, at det i praksis ville være svært at håndtere sådan en forundersøgelse, navnlig på grund af de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Eksempelvis kunne man vanskeligt forestille sig at involvere sagens hovedpersoner, og det ville nok være nødvendigt at forlade sig på frivillighed fra de medvirkendes side.

Interview med Jakob Skov

Onsdag den 25. januar 2017.

Jakob Skov er forhenværende politimester i Assens-Faaborg Politi. Han var medlem af Blekingegade-kommissionen, der virkede fra september 2010 til maj 2014.

Jakob Skov har endvidere gennemført en række tjenstlige forhør i sin tid som politimester.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Jakob Skov (JS) fandt ikke, at kommissoriet for Blekingegade-kommissionen gav anledning til problemer. Kommissoriet opregnede en række punkter, som undersøgelsen skulle omfatte, men inden for denne ramme havde kommissionen haft rum til at foretage den endelige afgrænsning. Kommissionen havde redegjort nærmere herfor i beretningens indledende kapitel. Det gav efter JS' opfattelse heller ikke anledning til vanskeligheder, at kommissionen alene skulle gennemføre en faktum-undersøgelse, men der måtte naturligvis tages højde herfor ved skrivningen af beretningen. I den forbindelse bemærkede JS, at de begivenheder, som Blekingegade-kommissionen skulle undersøge, lå 25-30 år tilbage i tiden, og at undersøgelsen og beretningens konklusioner under alle omstændigheder skulle have taget højde herfor.

Om kommissionens sammensætning bemærkede JS, at han anså dommere for at være bedst egnede som formænd, navnlig på grund af dommerens erfaring med at tage stilling til sådanne spørgsmål af processuel karakter, som typisk vil opstå undervejs i kommissionens arbejde. Med hensyn til de øvrige medlemmer fandt JS, at det generelt var vigtigt at sikre sig, at kommissionen var bemandet med den rette sagkundskab. De øvrige medlemmers baggrund måtte derfor bero på undersøgelsens nærmere indhold og karakter. Som eksempel kunne nævnes, at JS i kraft af sin baggrund havde tilført Blekingegade-kommissionen et vist forhåndskendskab til politiets arbejds- og efterforskningsmetoder i straffesager og til politiets interne organisation. JS bemærkede dog, at valget af et medlem med en politimæssig baggrund i dele af offentligheden blev betragtet som kontroversielt, netop fordi politiet og PET var genstand for undersøgelsen.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

JS oplyste, at det havde taget nogen tid, før der var skaffet lokaler og foretaget de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger. I den forbindelse bemærkede JS, at der skulle foretages ekstraordinær sikring af Blekingegade-kommissionens lokaler, fordi kommissionen skulle modtage materiale fra PET. JS fandt det vanskeligt at vurdere, om det havde været realistisk at forkorte dette tidsrum.

JS forklarede, at det i praksis var formanden, der i samarbejde med sekretæren tog stilling til spørgsmålene i forbindelse med kommissionens praktiske etablering mv. Han fandt denne opgavefordeling naturlig og hensigtsmæssig.

JS havde kun rosende ord til overs for kommissionens sekretariat. JS forklarede, at sekretariatet sammen med formanden gennemgik de ca. 200.000 siders akter og stod for udvælgelsen af det centrale materiale. Efter JS' vurdering kunne et større sekretariat nok have foretaget denne gennemgang hurtigere, men han fandt, at en udvidelse af sekretariatet kunne være gået ud over overblikket og den tillidsfulde samarbejdsrelation.

Om det skriftlige materiale mv.

JS havde ikke oplevet problemer med kommissionens tilvejebringelse af materiale. Der blev foretaget stikprøvekontrol hos de myndigheder, der var blevet anmodet om materiale, og kontrollen havde ikke givet indtryk af, at der manglede noget.

Da Blekingegade-kommissionens undersøgelse vedrørte begivenheder, der lå 25-30 år tilbage i tiden, havde der ikke været problemer med tilvejebringelse og gennemsøgning af e-mails.

Behovet for selvstændige efterforskningsbeføjelser blev drøftet med JS. Med hensyn til Blekingegade-kommissionens undersøgelse henviste JS til, at undersøgelsens historiske præg betød, at der ikke var behov for sådanne beføjelser. Mere generelt tilføjede JS dog, at han fandt, at undersøgelseskommissioner burde have mulighed for at iværksætte egentlig efterforskning, efter omstændighederne også nogle af de efterforskningsskridt, der efter retsplejelovens bestemmelser kræver domstolenes medvirken. Det var JS' opfattelse, at en undersøgelseskommission principielt ikke bør være begrænset i sine muligheder for selv at tilvejebringe oplysninger, hvis der under undersøgelsen skulle vise sig behov for det. I den forbindelse pegede JS på, at det var vanskeligt at drage en klar skillelinje mellem på den ene side at undersøge allerede foreliggende materiale og på den anden side selvstændigt at tilvejebringe materiale. Man kunne derfor ikke blot betragte en undersøgelseskommission som et organ, der alene undersøger eksisterende materiale. Dette var efter JS' opfattelse tydeligt allerede derved, at det er en central opgave for en undersøgelseskommission at tilvejebringe materiale gennem vidneafhøringer.

JS fandt ikke, at reglerne om offentlighed mv. havde givet anledning til problemer.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

JS pegede på, at det nok var et gennemgående træk ved undersøgelseskommissionerne, at vidnekredsen blev afgrænset ganske bredt, og at dette i hvert fald var tilfældet for Blekingegade-kommissionen. Efter JS' vurdering skyldtes dette dels et ønske om, at der ikke skulle kunne stilles spørgsmålstegn

ved undersøgelsens grundighed, dels de rammer, som lovgivningen sætter. For så vidt angår sidstnævnte pegede JS på, at reglerne ikke gav mulighed for uformelle sonderinger blandt potentielle vidner med henblik på at undersøge, om de pågældende ville kunne bidrage med oplysninger af væsentlig interesse for undersøgelsen. Efter hvad JS havde fået oplyst, havde PET-kommissionen rettet skriftlig henvendelse til potentielle vidner for at spørge, om de kunne bidrage med oplysninger, men Blekingegade-kommissionen undlod at tage et sådant skridt. Det betød, at kontakten med vidnerne alene fandt sted i de formelle rammer med bisiddermedvirken og offentlighed, som undersøgelseskommissionsloven sætter. JS drog en parallel til straffeprocessen, hvor der dagligt på uformelt niveau udarbejdes politirapporter mv., som danner grundlag for den formelle beslutning om f.eks. vidneindkaldelse. JS bemærkede, at den strafferetlige efterforskningsform naturligvis ikke uden videre kunne kalkeres over i undersøgelseskommissionsordningen, men eksemplet viste, at undersøgelseskommissionen havde behov for at kunne tage nogle mere uformelle skridt for at danne sig et overblik over, hvad der var grund til at undersøge nærmere, og hvem der var grund til at afhøre.

Med hensyn til antallet af bisiddere bemærkede JS, at Blekingegade-kommissionen på den ene side var gået meget langt, idet alle afhørte fik ret til en bisidder, og 40 ud af 69 afhørte gjorde brug af denne ret. På den anden side gjorde kommissionen sig dog bestræbelser på at samle bisidderhvervet på så få personer som muligt. Således medvirkede der i alt 12 forskellige bisiddere for de 40 afhørte.

Efter JS' vurdering var det vidtgående, at så stort et antal afhørte fik en bisidder. I den forbindelse pegede han navnlig på, at de undersøgte begivenheder lå så langt tilbage i tiden, at der for langt de flestes vedkommende var en meget begrænset risiko forbundet med at blive afhørt. Kommissionen havde imidlertid fundet det vanskeligt at foretage en grænsedragning på grundlag af undersøgelseskommissionslovens bestemmelser.

Det blev drøftet med JS, at tidligere interviewpersoner havde givet udtryk for, at bisidderen kan have en nyttig funktion med at forberede vidnet på afhøringssituationen. JS havde ikke hæftet sig ved dette, men han tilføjede dog, at man også på dette punkt måtte tage i betragtning, at de begivenheder, som Blekingegade-kommissionen undersøgte, lå langt tilbage i tiden.

JS oplyste, at Blekingegade-kommissionen ikke havde problemer med at beramme afhøringerne. Efter JS' vurdering gav bisidderne ikke anledning til forsinkelser, men han fandt, at omkostningerne til bisidderne var ganske høje. I den forbindelse pegede han på, at der under afhøringerne i Blekingegade-kommissionen ind imellem deltog bisiddere, hvis klienter kun havde perifer berøring med sagen og det pågældende afhøringsmøde.

Alt i alt fandt JS, at der var behov for mere effektive redskaber til at afskære både retten til bisidder og bisiddernes ret til salær for overværelse af afhøringer, der klart er uden relevans for deres klient.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

JS havde ingen særskilte bemærkninger til retsbeskyttelsen af de involverede.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Da Blekingegade-kommissionen ikke skulle foretage ansvarsvurderinger, havde JS ikke erfaringer med sådanne. JS pegede endvidere på, at de mest centrale figurer i undersøgelsen ikke længere var i tjeneste på undersøgelsestidspunktet.

JS tilføjede dog, at der selv i en ren faktum-undersøgelse kan være noget på spil for de involverede, der eksempelvis risikerer en plet på deres renommé.

Andet

Det blev drøftet med JS, om en mulig måde at nedbringe antallet af bisiddere kunne være en slags "forhåndsamnesti" for medarbejdere under et vist niveau, f.eks. under kontorchefniveau, sådan at disse medarbejdere ikke kunne blive genstand for en ansvarsvurdering. JS var ikke afvisende over for tanken, men pointerede dog, at der fortsat ville være en risiko for en plet på renommeét, selv om der ikke blev foretaget en ansvarsvurdering.

JS havde ikke erfaringer med efterprøvelse af kommissionens afgørelser, idet Blekingegade-kommissionens afgørelser om navneforbud ikke blev indbragt for landsretten.

Blekingegade-kommissionen havde ikke til opgave at foreslå eventuelle ændringer af lovgivning mv., og JS havde på den baggrund ingen bemærkninger hertil.

Om en mulig "grønspættebog" for undersøgelseskommissioners virke bemærkede JS, at der efter hans opfattelse skete erfaringsudveksling gennem uformelle kontakter til tidligere kommissionsformænd og sekretariatsmedarbejdere. I Blekingegade-kommissionen var det i øvrigt værdifuldt, at der medvirkede en kontormedarbejder med erfaring fra tidligere undersøgelseskommissioner.

Adspurgt, om han havde eventuelle forslag til tiltag, der kunne bidrage til en hurtigere og mere effektiv gennemførelse af undersøgelserne, pegede JS på sine tidligere nævnte betragtninger om muligheden for en mere uformel kontakt til potentielle vidner i den indledende fase af undersøgelsen forud for de egentlige afhøringer.

JS bemærkede endvidere, at brugen af undersøgelseskommissionsinstituttet i praksis ofte har været udløst af politiske uenigheder. Dette havde efter JS' opfattelse betydet, at kommissionerne ikke altid var blevet nedsat ud fra overvejelser om, hvorvidt de var et egnet og hensigtsmæssigt instrument til at gennemføre de pågældende undersøgelser.

Interview med Gunnar Homann

Torsdag den 26. januar 2017.

Gunnar Homann er advokat. Han var udspørger for Dan Lynge-kommissionen, der virkede fra september 2003 til september 2006, og for Blekingegade-kommissionen, der virkede fra september 2010 til maj 2014.

Gunnar Homann fungerede som bisidder i Skattefradragskommissionen og Statsløsekommissionen og fungerer som bisidder i Tibetkommissionen, der blev nedsat i december 2015.

Forud for lov om undersøgelseskommissioner var Gunnar Homann medlem af undersøgelseskommissionen til undersøgelse af Nørrebrosagen (september 1996-juli 2000). Han fungerede endvidere som bisidder i en række undersøgelser, herunder Undersøgelseskommissionen vedrørende den færøske banksag (juni 1995 til januar 1998), Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med de ledelses- og bevillingsmæssige forhold omkring edb-udgifter inden for Skatteministeriets område (marts 1990-oktober 1992) og Undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanken (november 1993 til oktober 1994).

Hovedbudskaber fra interviewet

<u>Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning</u>
Gunnar Homann (GH) fandt ikke, at kommissorierne havde givet anledning til problemer. Han havde været ude for, at kommissoriet var blevet udvidet undervejs, men dette gav ikke anledning til vanskeligheder. GH påpegede endvidere, at kommissionen havde mulighed for at henvende sig til ministeriet for at drøfte en eventuel tvivl om fortolkningen af kommissoriet eller en udvidelse heraf, og en sådan henvendelse gav efter hans vurdering ikke anledning til nævneværdige forsinkelser i undersøgelseskommissionens arbejde.

Om sammensætningen af kommissionen fandt GH, at den typiske sammensætning med en landsdommer som formand og en advokat og en universitetsjurist som medlemmer fungerede godt. GH anså det som en fordel med en dommer som formand. For så vidt angår de øvrige medlemmer pegede GH på, at der i nogle undersøgelser kunne være behov for særlig sagkundskab, der kunne begrunde en anden sammensætning end den typiske. I den forbindelse henviste han til Blekingegade-kommissionen som eksempel på værdien af særlig sagkundskab, idet kommissionen drog stor nytte af at have en forhenværende politimester med kendskab til politiets organisation og arbejdsmåde som medlem.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

GH nævnte, at den praktiske etablering med lokaler mv. var gået ganske hurtigt og problemfrit i Dan Lynge-kommissionen. I Blekingegade-kommissionen gav særligt sikringen af lokalerne anledning til forsinkelse, og GH vurderede, at man kunne spare tid, hvis man blot kunne rykke ind i eksisterende lokaler. I den forbindelse anså GH det for en fordel, hvis lokalerne på Fremtidsvej kunne stå til rådighed for fremtidige kommissioner.

Efter GH's opfattelse havde sekretariaterne været velfungerende og godt sammensat. Han fremhævede særligt, at det var en fordel med en dommer som juridisk sekretær, og at det var meget værdifuldt at have en kontormedarbejder med erfaring fra flere tidligere undersøgelseskommissioner.

Om det skriftlige materiale mv.

GH oplyste, at det ofte tog ganske lang tid, før Blekingegade-kommissionen fik udleveret det materiale, den anmodede om. Der var dog en række særlige forhold, der gjorde sig gældende for netop denne kommission, idet der skulle undersøges materiale ca. 20-30 år tilbage i tiden, og der havde været skiftende journalsystemer i den undersøgte periode. GH forklarede, at Blekingegade-kommissionen foretog stikprøvekontrol hos de myndigheder, der blev anmodet om materiale, for at danne sig et indtryk af arkivsystemerne og af, om det relevante materiale var blevet udleveret.

I Statsløsesagen forekom det GH, at det var vanskeligt og tidskrævende for kommissionen at tilvejebringe og gennemsøge relevante interne e-mails.

Om bisidderens mulighed for at gøre kommissionen opmærksom på yderligere relevant materiale forklarede GH, at der ofte går en rum tid fra, at bisidderne udpeges, til kommissionen fremsender dokumenterne. I mellemtiden er der tvivl om, hvorvidt klienten må forsyne bisidderen med materiale, da lovens ordning er, at materiale, som undersøgelseskommissionen har anmodet om, er undergivet kommissionens rådighed. Da bisidderen først har mulighed for at forholde sig til materialet, efter at kommissionen har fremsendt det, kan der være forholdsvis kort tid til at gøre opmærksom på eventuelt yderligere materiale af relevans for undersøgelsen.

GH fandt ikke, at der var behov for, at undersøgelseskommissionen kunne foretage yderligere efterforskningsskridt. Efter GH's vurdering var det tilstrækkeligt, at undersøgelseskommissionen baserede sin undersøgelse på det skriftlige materiale og afhøring af relevante aktører.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Hvad angår det samlede antal bisiddere pegede GH generelt på, at færre bisiddere gav stordriftsfordele med hensyn til både tid og økonomi. GH nævnte særligt to faktorer af betydning for det samlede

antal bisiddere. For det første kunne habilitetsspørgsmål have betydning, og i den forbindelse vurderede GH, at Højesterets kendelse af 14. december 2016 ville forbedre mulighederne for at koncentrere bisidderopgaven på færre bisiddere. For det andet vurderede GH, at det fungerede godt i de kommissioner, hvor de faglige organisationer stod for at tildele én bisidder til en række menige medarbejdere. GH tilføjede dog, at det ofte ville være nødvendigt med egen bisidder for medarbejdere på de højere trin i hierarkiet.

Det blev drøftet med GH, om antallet af bisiddere også kunne nedbringes ved, at færre afhørte fik ret til en bisidder. Hertil bemærkede GH, at selv en ren faktum-undersøgelse kunne være belastende, og at han derfor havde betænkeligheder ved at give færre afhørte ret til en bisidder. Højesterets kendelse i Nørrebrosagen (U 1997.1004/2 H) om de menige politifolks ret til bisidder må fortsat være retningsgivende. GH pointerede endvidere, at kommissionen har gavn af, at de afhørte har en bisidder. Det skyldtes for det første, at bisidderen står for at administrere klientens adgang til materialet og dermed sparer kommissionen for dette arbejde. For det andet pegede GH på, at bisidderen står for at forberede klienten, og at det var GH's erfaring, at jo bedre klienten var forberedt, jo hurtigere kunne afhøringen gennemføres. Alt i alt vurderede GH ikke, at det ville spare tid, hvis man under den nuværende ordning gav færre afhørte ret til en bisidder.

GH forklarede, at han i flere tilfælde havde oplevet, at kommissionen forsøgte at afskære bisidderen fra salær for overværelse af afhøringsmøder uden relevans for klienten. Der var gjort tilløb til dette i Blekingegade-kommissionen, som dog ikke var lykkedes. I Statsløsekommissionen gjorde formanden det på forhånd klart for bisidderne, at de ikke kunne forvente at møde med ret til salær på bestemte afhøringsdage, der vurderedes at være uden relevans for den pågældendes klient. I Tibetkommissionen var der fulgt en lignende fremgangsmåde, idet bisidderne var blevet anmodet om at tilkendegive, hvornår de agtede at møde, og kommissionen tilkendegav herefter, om den var enig i, at det var relevant for bisidderen at møde de pågældende dage.

Med hensyn til målretning af materialet var det GH's opfattelse, at udførlige spørgetemaer med præcise henvisninger til det relevante materiale gjorde det væsentligt lettere og hurtigere for bisidderen at forberede sig og klienten på afhøringen. GH tilføjede dog, at der var tale om et meget stort og tidskrævende arbejde for udspørgeren.

GH nævnte, at undersøgelseskommissionernes praksis med at protokollere afhøringerne på baggrund af båndoptagelser var velfungerende, men han bemærkede, at der var tale om et meget stort arbejde for kommissionen og dens sekretariat.

Det var GH's vurdering, at redskaberne for udspørger og bisiddere var tilstrækkelige.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

GH nævnte, at det reelle problem for de involverede ofte er offentligheden om undersøgelsen. Han tilføjede dog, at loven gav hjemmel til både dørlukning og navneforbud, om end begge dele blev anvendt meget sjældent.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

GH var enig i, at ministerundtagelsen kunne give anledning til vanskelige afgrænsningsspørgsmål i forbindelse med bedømmelsen af embedsmænds adfærd, idet man risikerede indirekte at bedømme ministerens adfærd ved beskrivelsen af embedsmændenes rådgivning og bistand til ministeren. GH fandt dog ikke, at dette skulle begrænse kommissionen i sin beskrivelse og vurdering af embedsmændenes adfærd.

Andet

GH forklarede, at der allerede skete en uformel erfaringsudveksling mellem kommissionens formand og sekretariat og tidligere formænd og sekretærer. Han understregede igen vigtigheden af ikke at miste den praktiske viden, som oparbejdedes i kommissionernes sekretariater, og fremhævede igen den kontormedarbejder, som var en gennemgående figur i sekretariaterne for flere kommissioner. På den baggrund fandt han ikke, at der nødvendigvis var behov for at skrive en egentlig "grønspættebog" for undersøgelseskommissioners virke, men han fandt dog, at der med fordel kunne udarbejdes en intern manual til brug i Justitsministeriet, sådan at tidsforbruget til ministeriets praktiske skridt kunne minimeres mest muligt.

GH fandt, at reglerne om efterprøvelse af undersøgelseskommissionens afgørelser var velfungerende, selv om det nogle gange kunne tage forholdsvis lang tid at få kæremålet afgjort.

Afslutningsvis blev det drøftet med GH, om han havde forslag til, hvordan undersøgelserne kan gennemføres hurtigere og mere effektivt under bevarelse af de retssikkerhedsmæssige garantier for de involverede. For så vidt angår forbruget af økonomiske ressourcer henviste GH til sine tidligere bemærkninger om mulighederne for at afskære salær og for at nedbringe det samlede antal bisiddere, navnlig ved at udpege samme bisidder for flere af de afhørte. GH vurderede derimod ikke, at der var meget rum for at begrænse andelen af involverede med ret til bisidder. Han pegede i den forbindelse på, at retten til bisidder er en fundamental ret, også i rene faktum-undersøgelser, og henviste til sine tidligere bemærkninger om bisidderens forberedelsesfunktion.

GH blev endvidere spurgt om sit syn på forslaget om, at kommissionen kunne afholde indledende uformelle samtaler med potentielle vidner for at afgrænse kredsen af afhørte. GH vurderede, at det ville være ganske vanskeligt i praksis på forhånd at være sikker på, at de personer, man talte med, ikke havde behov for straks at være omfattet af lovens retssikkerhedsgarantier.

Endelig blev GH bedt om sin vurdering af mulighederne for at bruge advokatundersøgelser som alternativ til undersøgelseskommissioner. GH fandt, at advokatundersøgelser egnede sig til undersøgelser på rent skriftligt grundlag, men at de retssikkerhedsgarantier, som gives efter undersøgelseskommissionsloven, var påkrævet, hvis der skulle foretages mundtlig afhøring. GH anså derfor ikke advokatundersøgelser som alternativer til undersøgelseskommissioner, når det som led i undersøgelsen var nødvendigt at gennemføre vidneafhøringer.

Interview med Claes Nilas

Fredag den 27. januar 2017.

Claes Nilas er kommitteret i Styrelsen for International Rekruttering og Integration og forhenværende departementschef i forskellige ministerier i årene 2004-2015, herunder i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Han blev afhørt af Statsløsekommissionen.

Forud for loven om undersøgelseskommissioner var Claes Nilas sekretær for kommissionsdomstolen til undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet (april 1982-april 1985). Han blev endvidere afhørt af undersøgelsesretten i Tamil-sagen og i den efterfølgende rigsretssag.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Claes Nilas (CN) fandt generelt, at kommissoriernes omfang var en afgørende faktor for undersøgelseskommissionernes tids- og ressourceforbrug. Han nævnte som eksempel kommissoriet for Statsløsekommissionen, der var meget bredt både for så vidt angår den tidsperiode og de temaer, som skulle være genstand for undersøgelsen. Efter CN's vurdering var et så bredt kommissorium unødvendigt for at afdække det centrale forløb, som var årsagen til nedsættelsen af kommissionen. Havde man i stedet afgrænset kommissoriet til det centrale, kunne undersøgelsen efter CN's opfattelse være gennemført langt hurtigere. CN erkendte samtidig, at udformningen af kommissoriet for en undersøgelseskommission også i vidt omfang er resultatet af en politisk proces, og at dette formentlig var en væsentlig forklaring på de ofte ganske brede opdrag.

CN noterede sig, at den typiske sammensætning af en undersøgelseskommission (en landsdommer, en advokat og en universitetsjurist) ikke garanterede, at kommissionen havde et medlem med særlig sagkundskab inden for det pågældende rets- eller forvaltningsområde og med kendskab til arbejds- og organisationsformen i den eller de undersøgte myndighed(er). Eksempelvis ville det i en undersøgelse af forhold i centraladministrationen være både nyttigt for kommissionen og betryggende for de involverede, hvis der i kommissionen sad et medlem med konkret indsigt i arbejdsforholdene i centraladministrationen og forholdet mellem politikere og embedsmænd.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

CN havde ingen bemærkninger til dette punkt.

Om det skriftlige materiale mv.

CN bemærkede generelt, at det var vigtigt at sikre, at undersøgelseskommissionen fik adgang til alt det relevante materiale i sagen. I den forbindelse anbefalede han, at de involverede myndigheder så vidt muligt burde gå i gang med at identificere og indsamle materialet, så snart der var truffet beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission. Man kunne overveje, om der var behov for en mere fast procedure herfor.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Det var CN's opfattelse, at bisidderen tjente en vigtig funktion forud for afhøringen. Bisidderens rolle havde først og fremmest været at forberede CN på afhøringssituationen og tale sagen igennem med CN.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

CN bemærkede, at det også for de involveredes retssikkerhed var et problem, at undersøgelserne tog lang tid. Eksempelvis gik der næsten fem år fra beslutningen om at nedsætte Statsløsekommissionen, til beretningen var afgivet og behandlet af ansættelsesmyndigheden. Længden af denne periode havde stor betydning, fordi de involveredes karriere *de facto* blev sat på standby. Endvidere indebar forberedelse af og deltagelse i afhøringer undervejs i undersøgelsen samt afgivelse af kommentarer til kommissionens beretningsudkast en meget omfattende og krævende arbejdsindsats, som var svær at få til at passe sammen med et i forvejen travlt arbejde.

CN fremhævede endvidere, at undersøgelseskommissionens beretning *de facto* har meget stor betydning for de involverede, selv om de formelt ikke er afgørelser eller domme. Eksempelvis lægges beretningen i realiteten til grund ved ansættelsesmyndighedens opfølgning, herunder ved en eventuel tjenestemandssag. I lyset heraf fandt CN, at processen ved en undersøgelseskommission kan justeres, navnlig for så vidt angår adgangen til kontradiktion. CN pegede i den forbindelse for det første på, at der alene sker høring over den del af beretningsudkastet, der vedrører den pågældende, men ikke den samlede beretning. Man måtte derfor afgive bemærkninger alene på baggrund af et fragment, selv om andre dele af beretningen meget vel kunne være af relevans. For det andet pegede CN på, at høringen foretages på et ganske fremskredent tidspunkt. CN mente, at det kunne være ønskeligt med en mulighed for at afgive en slags procedureindlæg umiddelbart efter afslutningen af afhøringerne. Selv om loven om undersøgelseskommissioner ikke udelukkede denne mulighed, kunne der være behov for at indføre en formaliseret fremgangsmåde, som kunne sætte en ramme for et sådant procedurelignende element i processen.

Endelig nævnte CN, at det kunne være problematisk for de involverede, at sagen for deres vedkommende ikke fandt sin endelige afgørelse med undersøgelseskommissionens beretning. Først når beretningen forelå, kunne der tages stilling til, om der skulle indledes tjenestemandssag eller eventuelt

indgås forlig. CN påpegede, at offentlighedens opmærksomhed er rettet mod beretningens konklusioner, og at det kan gøre det vanskeligt at komme videre i karrieren, at der ikke senere er den samme grad af offentlighed om, at sagen har fundet sin endelige afslutning ved f.eks. et forlig.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

CN fandt, at ministerundtagelsen gav risiko for en skævhed i kommissionens bedømmelse, også for så vidt angår faktum. Uddybende forklarede han, at ministerundtagelsen indebærer en risiko for, at kommissionen anlagde en mere tilbageholdende linje ved bevisvurderingen af ministerens adfærd end ved bevisvurderingen af embedsmændenes adfærd. Dette kom bl.a. til udtryk ved en mere formalistisk bevisvurdering overvejende orienteret mod de skriftlige beviser.

Andet

Efter CN's vurdering kunne der ikke peges på grundlæggende problemer med undersøgelseskommissionsordningen, som gav anledning til at tænke i helt alternative undersøgelsesformer. Han fandt det også i orden med den offentlighed, der omgærder kommissionsordningen. CN understregede behovet for, at man ved nedsættelsen af kommissionen nøje overvejede dels afgrænsningen af undersøgelsen til at angå det centrale begivenhedsforløb, dels sammensætningen af kommissionen med henblik på at sikre den fornødne sagkundskab til at gennemføre den konkrete undersøgelse. CN understregede desuden, at der på grund af den afgørende betydning, som kommissionens beretning *de facto* kan få for de involverede, var behov for at tilpasse proceduren, så den i højere grad gav de involverede rettigheder til bl.a. kontradiktion, der mindede om dem, som kendes fra domstolsprocessen. Man bør i det hele taget overveje, om retsplejens almindelige principper i højere grad kan inspirere til procesordningen fremover.

Interview med Lene Espersen

Tirsdag den 21. februar 2017.

Lene Espersen er administrerende direktør for Danske Arkitektvirksomheder og var fra 2001 til 2011 minister (fra 2001 til 2008 justitsminister) og medlem af Folketinget i 20 år, fra september 1994 til november 2014. Hun blev som justitsminister afhørt af Dan Lynge-kommissionen.

Som justitsminister nedsatte Lene Espersen Farum-kommissionen (efter en folketingsbeslutning herom), Dan Lynge-kommissionen og Skattefradragskommissionen.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Lene Espersen (LE) fandt, at nedsættelsen af en undersøgelseskommission under den nuværende ordning i meget høj grad er resultatet af en politisk proces og udslag af politiske overvejelser. Efter LE's opfattelse virkede det som om, at oppositionen var tilbøjelig til at bruge en undersøgelseskommission som en sidste udvej i de situationer, hvor de almindelige parlamentariske redskaber som f.eks. spørgsmål til ministeren og samråd ikke havde givet de ønskede oplysninger eller det ønskede resultat. Oppositionens politiske interesse i kombination med pressens interesse i at "holde sager i kog" kunne efter LE's opfattelse føre til nedsættelse af en undersøgelseskommission i tilfælde, hvor det ud fra en rent saglig betragtning måtte stå hen i det uvisse, hvorfor en undersøgelseskommission var en hensigtsmæssig undersøgelsesform. Som eksempel på en undersøgelseskommission, der meget vanskeligt kunne siges at have værdi, pegede LE på Farum-kommissionen, der blev nedsat på trods af, at der blev ført omfattende straffesager sideløbende med undersøgelseskommissionen.

Den meget politisk prægede beslutningsproces frem mod nedsættelsen af en undersøgelseskommission gav efter LE's opfattelse anledning til, at kommissorierne ofte blev langt bredere end nødvendigt for at afdække sagens kerne. LE påpegede, at de brede kommissorier gav anledning til unødige omkostninger og til unødigt langt tidsforbrug for undersøgelserne. De langstrakte undersøgelser var efter LE's vurdering til skade for både undersøgelsernes aktualitet og undersøgelseskommissionernes mulighed for at trænge til bunds i sagerne, fordi vidnerne ofte først blev afhørt flere år efter de centrale begivenheder.

LE fandt på den nævnte baggrund, at der er behov for initiativer, der kan sikre smallere og bedre afgrænsede kommissorier og kan bidrage til, at nedsættelse af en undersøgelseskommission bliver en sjældnere foreteelse. LE fremhævede navnlig tre mulige initiativer:

1) Indførelse af regler, der kræver bred parlamentarisk tilslutning som forudsætning for at nedsætte en undersøgelseskommission. LE nævnte, at man f.eks. kunne overveje at kræve 5/6 flertal i Folketinget for at nedsætte en undersøgelseskommission. I den forbindelse understregede LE, at en undersøgelseskommission er en meget omfattende undersøgelsesform, og at der er grund til at sikre, at dette instrument ikke kan blive brugt til politisk "drilleri", men kun tages i brug, hvis der er bred enighed om det. Efter LE's vurdering vil risikoen for misbrug være begrænset, idet der på grund af pres fra medierne må forventes at være tilstrækkeligt flertal bag nedsættelsen af en undersøgelseskommission i de sager, hvor en kommission reelt er nødvendig.
2) Indførelse af en art forundersøgelse ved en granskningsmand, f.eks. en advokat. Under forundersøgelsen vil det kunne afdækkes, om der overhovedet er behov for en undersøgelseskommission, og hvis svaret er bekræftende, vil forundersøgelsen kunne bidrage til at skære sagen til og yde rådgivning til det politiske niveau. LE bemærkede dog, at det i politisk ladede situationer nok ofte må forventes, at den sagkyndige rådgivning kan blive trængt i baggrunden. LE påpegede desuden, at der fra politisk hold ofte må forventes en skepsis over for en tilskæring af undersøgelsen på grund af frygten for, at muligt relevante aspekter af sagen dermed ikke vil blive afdækket.
3) Nedsættelse af en undersøgelseskommission bør afvente, at eventuelle verserende retssager er afsluttet. LE henviste i den forbindelse til undersøgelseskommissionen i Farum-sagen, der i vidt omfang måtte afvente afslutningen af de verserende straffesager, før den kunne færdiggøre sit arbejde.

Om undersøgelseskommissionernes sammensætning havde LE den bemærkning, at det er vigtigt at sikre den fornødne bredde til at gennemføre den konkrete undersøgelse. Det havde været LE's indtryk, at dette hidtil havde været forsøgt med held.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

LE havde ingen bemærkninger til dette punkt.

Om det skriftlige materiale mv.

LE havde ingen bemærkninger til dette punkt.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

LE fandt, at hun som vidne havde haft stor gavn af en bisidder. Bisidderen forberedte hende på afhøringen og var dermed også med til at gøre hende mere tryg ved afhøringssituationen.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

LE påpegede, at tidsforbruget på undersøgelserne udgør et selvstændigt retssikkerhedsmæssigt problem. LE var selv blevet afhørt af Dan Lynge-kommissionen, mens hun var siddende minister, og det havde i perioder føjet en væsentlig ekstra arbejdsbelastning til et i forvejen meget presset program. Foruden arbejdsbelastningen pegede LE på belastningen ved, at der i hele perioden frem til, at undersøgelseskommissionens beretning foreligger, hænger et sværd over hovedet på de involverede.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Efter LE's opfattelse forudsætter ministerundtagelsesreglen en skelnen mellem minister og embedsmænd, som i praksis kan være meget vanskelig at gennemføre konsekvent. Når ministeren f.eks. skal afgive et svar til Folketinget, sker det i realiteten altid efter omfattende bistand og rådgivning fra embedsmændene. LE fandt dog, at man måtte være varsom med i højere grad at give undersøgelseskommissionen til opgave at vurdere ministerens forhold. Det burde principielt fastholdes, at en undersøgelseskommission ikke har til opgave at foretage en retlig vurdering af ministerens adfærd.

Andet

Det blev drøftet med LE, om det fra en politisk synsvinkel ville give anledning til betænkeligheder eller indvendinger, hvis undersøgelseskommissionernes beretninger blev skrevet i en kortere form med en mindre detaljeret gengivelse af faktum-undersøgelsens resultater. Efter LE's opfattelse var det rigtigt at antage, at langt de færreste folketingsmedlemmer læste beretningen i sin helhed, og at opmærksomheden naturligt samlede sig om beretningens sammenfatning. Imidlertid vurderede LE, at det fra en politisk synsvinkel ville være vanskeligt at gøre op med den nuværende praksis med meget omfattende beretninger fra undersøgelseskommissioner. I den forbindelse påpegede LE, at folketingsmedlemmerne efter hendes erfaring sædvanligvis ønskede mest mulig dokumentation, og at en udvikling i den modsatte retning derfor næppe ville møde opbakning fra politisk hold. Det var LE's vurdering, at de lange beretninger fra undersøgelseskommissionerne først og fremmest var endnu et symptom på det tidligere påpegede grundlæggende problem, at undersøgelserne afgrænses for bredt.

Adspurgt om eventuelle forslag til ændringer, der kan bidrage til, at undersøgelserne gennemføres hurtigere, billigere og med opretholdelse af de nødvendige retssikkerhedsgarantier, pegede LE på de ovenfor nævnte forslag om f.eks. krav om 5/6 flertal for nedsættelse af en undersøgelseskommission og en forundersøgelse, der kan bidrage til at afgrænse undersøgelsen til problemstillingens kerne. Efter LE's opfattelse vil sådanne ændringer kunne bidrage til færre undersøgelser, men sandsynligvis også til en væsentlig forbedring af undersøgelseskommissionsordningen.

Afslutningsvis blev LE spurgt om sit syn på andre, alternative undersøgelsesformer. Advokatundersøgelser og parlamentariske undersøgelser blev drøftet.

For så vidt angår advokatundersøgelser var det LE's vurdering, at disse kan være nyttige som en art forundersøgelse, hvorved hun henviste til sine tidligere bemærkninger herom. LE pegede endvidere på, at advokatundersøgelser kan tjene til – og nok også i dag i et vist omfang tjener til – at begrænse antallet af undersøgelseskommissioner. LE forklarede uddybende, at en advokatundersøgelse ofte kan være et tilstrækkeligt middel til at undersøge en sag og samtidig give mulighed for at udvise politisk handlekraft.

Med hensyn til parlamentariske undersøgelser stillede LE sig skeptisk over for behovet for et sådant yderligere parlamentarisk redskab. LE påpegede, at folketingsmedlemmerne allerede i dag har mulighed for at stille skriftlige spørgsmål og kalde ministeren i samråd eller til forespørgselsdebatter. Endvidere bliver ordførerne i praksis ofte inviteret til tekniske gennemgange, hvor embedsmænd deltager sammen med ministeren. På den baggrund var det efter LE's vurdering vanskeligt at se behovet for yderligere redskaber til at sikre, at folketingsmedlemmerne får den viden og de oplysninger, der er nødvendige for folketingsarbejdet.

LE fandt heller ikke, at der er behov for parlamentariske undersøgelser som et middel til at afdække spørgsmålet om ministerens eventuelle ansvar. LE påpegede, at ministerens besvarelser mv. over for Folketinget er underlagt reglerne om ministeransvar, og at folketingsmedlemmerne allerede i dag kan komme meget langt i afdækningen af en sag ved at udnytte deres eksisterende muligheder tilstrækkeligt. LE fandt, at f.eks. offentlige parlamentariske høringer med afhøring af ministre og embedsmænd først og fremmest vil komme til at tage sigte på den interne proces i ministerierne. LE gav udtryk for betænkeligheder ved en sådan udvikling, bl.a. fordi embedsmændene vil kunne blive for tilbageholdende i deres rådgivning af ministeren, hvilket vil indebære en betydelig svækkelse af regeringens effektivitet. Endelig stillede LE spørgsmål ved, om folketingsmedlemmerne i almindelighed har de nødvendige kvalifikationer til at fungere som udspørgere i høringer, der fokuserer på ansvarsspørgsmål.

Interview med Peter Loft

Tirsdag den 11. april 2017.

Peter Loft er kommunaldirektør for Bornholms Regionskommune og var fra 1993 til 2012 departementschef i Skatteministeriet. Han blev afhørt af Skattesagskommissionen.

Hovedbudskaber fra interviewet

Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning
Om kommissoriernes udformning og indhold havde Peter Loft (PL) den bemærkning, at en undersøgelseskommission efter hans opfattelse ikke er et egnet organ til at foretage undersøgelser, der kræver politimæssig efterforskning. Sådanne sager eller aspekter af sager – som f.eks. den del af Skattesagskommissionens kommissorium, der handlede om læk af oplysninger – bør efterforskes af politiet.

PL fandt, at der mangler klarere kriterier for, hvornår en undersøgelseskommission nedsættes. Ofte henvises der som argument for nedsættelse af en undersøgelseskommission til, at der er behov for at undersøge en sag for at lære af de fejl, der måtte blive afdækket, og for at kunne foretage de fornødne forbedringer i den eller de undersøgte myndigheder. Imidlertid er det PL's vurdering, at det i praksis ikke nødvendigvis er sådanne sager, der bliver gjort til genstand for en kommissionsundersøgelse. PL pegede i den forbindelse på, at nedsættelsen af en undersøgelseskommission som oftest i høj grad er et udslag af en politisk proces og politiske overvejelser.

Om kommissionens sammensætning bemærkede PL, at det – navnlig fra et embedsmandsperspektiv – ville være betryggende, hvis der blev udpeget et kommissionsmedlem med kendskab til de organisatoriske forhold og arbejdsgangene i den type forvaltningsorgan, der undersøges i den konkrete sag (som oftest centraladministrationen). Det ville efter PL's opfattelse give kommissionen et bedre grundlag for sine vurderinger, hvis den blev tilført sådan sagkundskab.

Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.
PL havde ingen bemærkninger hertil.

Om det skriftlige materiale mv.
I Skattesagskommissionen var PL ikke involveret i processen med at identificere og indsamle det relevante materiale til brug for kommissionens undersøgelse. PL kunne dog berette, at der i hvert fald på det tidspunkt, hvor kommissionen blev nedsat, blev lavet en log, der sikrede, at dokumenterne blev låst på serverne både i departementet og i SKAT. Processen med indsamling af materialet gik straks i gang. I Skattesagskommissionen var det forholdsvis enkelt at identificere det relevante materiale.

Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

På baggrund af PL's egne erfaringer udtrykte han grundlæggende tilfredshed med bisidderordningen efter undersøgelseskommissionsloven. PL havde dog den indvending mod den gældende ordning, at han som afhørt kun havde adgang til at sætte sig ind i materialet hos bisidderen. PL fandt ikke, at f.eks. hensynet til at undgå læk til pressen kan begrunde denne strenge restriktion på adgangen til materialet.

PL bemærkede, at den generelt velfungerende bisidderordning i regi af undersøgelseskommissionsloven står i skarp kontrast til stadiet før og efter kommissionens undersøgelse. Hverken forud for kommissionens nedsættelse, hvor PL skulle afgive en redegørelse om sagen, eller under det efterfølgende forløb, hvor skatteministeren anmodede en advokat om at vurdere, om der var grundlag for at drage nogen til ansvar for den del af sagen, der handlede om korrespondance mellem myndighederne og Folketingets Ombudsmand, havde PL haft en offentligt betalt bisidder. Eftersom disse forløb havde en ganske nær sammenhæng med undersøgelseskommissionens undersøgelse, undrede PL sig over, at der ikke findes regler, der udstrækker retssikkerhedsgarantierne hertil. Det gjaldt navnlig for den efterfølgende advokatundersøgelse, der blev nedsat af ansættelsesmyndigheden (ministeriet), og som i alt væsentligt byggede på undersøgelseskommissionens beretning. PL blev ikke givet nogen mulighed for at fremlægge sin opfattelse af det sagsforløb, som advokaten undersøgte. Advokaten fremkom med sin vurdering, uden at PL på noget tidspunkt blev inddraget.

Om retsbeskyttelsen af de involverede

På dette punkt pegede PL på både velfungerende og problematiske forhold ved undersøgelseskommissionsordningen.

Efter PL's opfattelse kan en undersøgelseskommission være en fordel for de involverede, idet en sådan kommission kan sikre en uvildig vurdering og et mere nuanceret syn på en sag, end hvis sagen blot undersøges af den pågældende myndighed selv – eller hvis sagen slet ikke bliver undersøgt, så der i offentligheden mv. får lov at florere alle mulige rygter og spekulationer.

Om selve procesformen bemærkede PL, at den efter hans overordnede vurdering giver en høj grad af tryghed for de involverede. De tre kommissionsmedlemmer i skattesagen havde på passende vis udøvet en form for aktiv procesledelse, og afhøringerne var også i det væsentlige forløbet på betryggende vis. Om afhøringsformen uddybede PL, at han ikke på forhånd vidste præcis, hvad der ville blive spurgt om, men at han blev afhørt om bestemte perioder, der blev angivet på forhånd. Han fik udleveret en ekstrakt under selve afhøringen, og det fungerede gennemgående fint. Der havde dog i et enkelt tilfælde været et element af overraskelse under afhøringen, som efter PL's opfattelse var unødvendig, da udspørgerens spørgsmål beroede på en misforståelse, som kunne være opklaret, hvis hans

opmærksomhed på forhånd var blevet henledt på de pågældende dokumenter. PL havde dog mulighed for at gøre opmærksom herpå under en efterfølgende afhøring.

Af problematiske forhold ved den gældende ordning pegede PL på følgende:

PL fandt, at det er utilstrækkeligt, at den enkelte involverede i høringsfasen alene får adgang til at læse de dele af beretningen, der handler om vedkommendes egne forhold. I PL's tilfælde var det omtrent tre sider. PL pegede endvidere på, at han – ligesom det gjorde sig gældende for det materiale, der indgik i undersøgelsen – var henvist til at læse disse uddrag af beretningen hos sin bisidder. PL havde på dette punkt de samme indvendinger som tidligere nævnt om ordningen med, at de involverede alene har adgang til indsigt i undersøgelsesmaterialet hos bisidderen.

Selvom PL fandt, at undersøgelseskommissionslovens retssikkerhedsgarantier er betryggende for de involverede, pegede han dog også på, at disse garantier kunne være med til at gøre undersøgelsen forholdsvis tung og langvarig. Det langstrakte forløb havde efter PL's mening flere ganske alvorlige negative konsekvenser for de involverede. For det første indebar det en betydelig periode med pressedækning og -opmærksomhed, som føjede yderligere til den belastning, som selve undersøgelsen udgjorde. For det andet havde det karrieremæssige konsekvenser for de involverede. For sit eget vedkommende pegede PL i den forbindelse på, at han allerede umiddelbart efter nedsættelsen af Skattesagskommissionen blev fritaget for tjeneste. Der blev kort tid herefter udnævnt en ny departementschef, samtidig med at PL's departementschefstilling blev opretholdt. Det forhold, at den nye departementschef blev udnævnt, og ikke konstitueret, betød, at PL's departementschefstilling efter afslutningen af kommissionens undersøgelse kunne nedlægges som overflødig, hvorefter PL blot havde krav på tre års rådighedsløn. Den nævnte fremgangsmåde havde i praksis afgørende betydning for hans muligheder for omplacering til anden stilling mv. Alt i alt var det PL's vurdering, at det er meget problematisk, at det ikke står klart, hvordan man ansættelsesmæssigt er stillet i den periode, hvor undersøgelsen står på.

PL nævnte endelig, at de manglende retningslinjer for beretningens offentliggørelse må give anledning til betænkeligheder. For så vidt angik Skattesagskommissionens beretning påpegede PL, at de involverede ministerier – som en solohistorie – havde udleveret beretningen til en bestemt avis dagen før offentliggørelsen, og endog endnu inden han selv havde fået et eksemplar af beretningen. Han fandt, at denne fremgangsmåde tilføjede et unødvendigt element af sårbarhed for de involverede i en situation, hvor medieomtalen i forvejen ville give anledning til et betydeligt pres.

Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

PL udtrykte tvivl om, hvor stor en forskel forsigtighedskravet gjorde for kommissionens vurderinger. PL vurderede, at bedømmelsen af hans egne forhold i realiteten var faldet ud på samme måde, hvis der ikke havde været et forsigtighedskrav.

Andet

Det blev drøftet med PL, om parlamentariske undersøgelsesformer eller advokatundersøgelser helt eller delvis vil kunne erstatte eller supplere ordningen med undersøgelseskommissioner. Hertil bemærkede PL, at parlamentariske undersøgelsesformer tjener politiske formål. Målet ville i praksis efter PL's vurdering være at nå til en hurtig afgørelse med et for politikerne tilfredsstillende resultat og ikke at søge efter at oplyse sagen grundigt eller lære af den. En eventuel afhøring af embedsmænd under sådanne former forekom ham retssikkerhedsmæssigt uforsvarlig, idet afhøringen og de afhørte først og fremmest ville blive en brik i et politisk spil. PL fandt, at undersøgelseskommissionssystemet – uanset den tunge og langvarige procesform – er langt at foretrække, både retssikkerhedsmæssigt og med hensyn til grundighed og mulighederne for efterfølgende at drage nytte af undersøgelsens resultater. PL fandt heller ikke, at advokatundersøgelser kan udgøre et reelt alternativ til undersøgelseskommissioner. Han pegede i den forbindelse navnlig på, at denne undersøgelsesforms effektivitet begrænses af, at der ikke kan ske vidneafhøring, og at undersøgelsesformen ikke frembyder de nødvendige retssikkerhedsgarantier.

Samlet set gik PL derfor mere ind for at justere og effektivisere undersøgelseskommissionsordningen. Han pegede i den forbindelse på flere områder, hvor man kunne overveje reformer. For det første nævnte PL, at man kunne overveje at give færre afhørte ret til en bisidder. Som eksempel nævnte han, at der ikke var behov for en bisidder til en fuldmægtig, som man på forhånd måtte være klar over ikke ville blive udsat for kritik. Alternativt kunne man overveje i højere grad at beskikke samme bisidder for flere af de afhørte i periferien af undersøgelsen. Med færre bisiddere ville man kunne undgå en række af de praktiske problemer, som f.eks. opstår ved aflysninger af afhøringer på grund af sygdom mv.

For det andet nævnte PL, at man kunne overveje at give kommissionen mulighed for at foretage en form for forundersøgelse. Kommissionen kunne begynde med at afhøre de helt centrale personer for dermed at få et grundlag for at begrænse og målrette undersøgelsen mod de centrale begivenhedsforløb og de centrale involverede personer. Denne fremgangsmåde ville muligvis også kunne give grundlag for en begrænsning af kredsen af personer med ret til bisidder. For at sikre sig, at kommissionen ikke afskæres fra alligevel at undersøge andre begivenheder eller involverede personer, kunne der i forbindelse med denne tilskæring af undersøgelsen tages forbehold for en senere udvidelse af undersøgelsen, hvis der måtte vise sig behov herfor. I så fald kunne det også blive nødvendigt at udvide kredsen af afhørte med ret til bisidder.

Kapitel 5
Vurdering af behovet for og forslag til ændring af regler og praksis for undersøgelser ved undersøgelseskommissioner

Som det fremgår af Udvalgets kommissorium af 27. september 2016, jf. kapitel 1, afsnit 1, falder udvalgets opgave vedrørende loven om undersøgelseskommissioner og erfaringerne med loven i to dele.

For det første skal udvalget foretage en erfaringsopsamling fra de undersøgelseskommissioner, der er gennemført efter lov om undersøgelseskommissioner.

For det andet skal udvalget i lyset af denne erfaringsopsamling vurdere, om der er behov for ændringer af denne undersøgelsesform. Udvalget skal i den forbindelse i særlig grad lægge vægt på hensynet til, at en undersøgelseskommission bør arbejde så hurtigt og effektivt som muligt under iagttagelse af de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier for de involverede politikere og embedsmænd. Udvalget skal herunder overveje, hvordan det sikres, at en undersøgelseskommissions arbejde så vidt muligt målrettes undersøgelsen og klarlæggelsen af de omstændigheder, som er de centrale for det faktiske begivenhedsforløb, som er baggrunden for undersøgelseskommissionens nedsættelse. Udvalget skal udarbejde forslag til eventuelle lovændringer i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger.

Om forholdet mellem de to dele af udvalgets opgave vedrørende loven om undersøgelseskommissioner og erfaringerne med loven er det i kommissoriet anført, at udvalget i første række skal prioritere arbejdet med erfaringsopsamlingen fra de hidtil gennemførte undersøgelseskommissioner, således at der først afgives deludtalelse herom. Denne deludtalelse afgav udvalget den 29. maj 2017 i form af betænkning nr. 1566/2017.

Deludtalelsens redegørelse for reglerne om undersøgelseskommissionerne og for disse reglers baggrund er optaget i sin helhed i nærværende betænkning som kapitel 3. Deludtalelsens redegørelse for undersøgelseskommissionernes virksomhed og de praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne er optaget som kapitel 4.

I deludtalelsen, betænkning nr. 1566/2017, side 201-207, skitserede udvalget nogle foreløbige overvejelser over, hvilke ændringer af undersøgelsesformen med undersøgelseskommissioner, udvalgets erfaringsopsamling syntes at kunne give anledning til, og som derfor ville kunne komme til at indgå i udvalgets videre arbejde.

Nærværende kapitel er en opfølgning herpå og indeholder således den vurdering af behovet for og forslag til ændring af regler og praksis for undersøgelser ved undersøgelseskommissioner, som er omfattet af anden del af udvalgskommissoriet af 27. september 2016, jf. ovenfor.

Som retningslinje for udvalgets arbejde i så henseende er det i kommissoriet anført, at der i flere tilfælde har været

> "rejst kritik i offentligheden af undersøgelsernes resultater sammenholdt med omkostningerne til dem og den medgåede tid. Endvidere har der været rejst kritik af forhold omkring nedsættelsen af undersøgelseskommissioner, herunder spørgsmål om deres sammensætning og om, hvorvidt kommissorierne har været formuleret tilstrækkeligt præcist. Hertil kommer, at en undersøgelseskommission, der strækker sig over længere tid, kan udgøre en belastning for de ministre og embedsmænd, som undersøgelsen angår. Kritikken giver anledning til at overveje, om det vil være muligt at justere og effektivisere denne undersøgelsesform."

Udvalgets vurdering af behovet for og forslag til ændring af regler og praksis for undersøgelser ved undersøgelseskommissioner fremgår af det følgende.

Der gøres indledningsvis, i afsnit 1, nogle mere generelle bemærkninger om udvalgets vurderinger og forslag, hvorefter de følgende afsnit er struktureret efter de temaer, der på baggrund af udvalgets kommissorium og den foretagne erfaringsopsamling tegner sig som de centrale.

Størstedelen af udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrører spørgsmål, som ikke kræver lovændringer, eller som ikke egner sig til lovregulering. Enkelte af udvalgets anbefalinger vil dog kræve ændringer af lov om undersøgelseskommissioner. Et udkast til et lovforslag, der vil kunne danne baggrund for en gennemførelse heraf, er optrykt som bilag 1 til betænkningen.

1. Nogle generelle bemærkninger om reformbehov og mulighederne for reformforslag

Som det fremgår afslutningsvis af kapitel 4, afsnit 2.2.2, vedrørende det sammenfattende billede fra de interview, udvalget har gennemført, er interviewpersonerne til slut blevet udspurgt om, hvilke forslag de måtte have til opfyldelse af udvalgets kommissorium om at foreslå ændringer af de gældende regler, således at fremtidige undersøgelser kan gennemføres hurtigere, billigere og med opretholdelse af de nødvendige retssikkerhedsgarantier og med bevarelse af undersøgelsens træfsikkerhed. Der er i den forbindelse fremkommet en række værdifulde synspunkter, men som det også fremgår, er der ikke nogen af interviewpersonerne, der mener at have fundet noget columbusæg i så henseende. At det forholder sig sådan er velbegrundet.

De nuværende regler i loven om undersøgelseskommissioner er resultat af et meget grundigt udvalgsarbejde i Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, i 1994-1996, efterfulgt af en lovgivningsprocedure, der strakte sig over tre år, fra lovforslaget første gang blev fremsat i efteråret 1996, til det blev enstemmigt vedtaget i maj 1999, jf. herom kapitel 3, afsnit 1 og 2.

Undersøgelseskommissionslovens regler kom til verden ikke mindst på baggrund af den kritik, der i kølvandet på beretningen i januar 1993 fra undersøgelsesretten i Tamil-sagen fremkom af de hidtidige undersøgelsesformer ved undersøgelsesretter og kommissionsdomstole. Loven om undersøgelseskommissioner indebar i en række henseender en udtrykkelig lovfæstelse af den praksis og de procedurer, der var blevet fulgt ved de tidligere undersøgelsesformer, og navnlig indebar loven om undersøgelseskommissioner en ganske omfattende formalisering og udbygning af retssikkerhedsgarantierne for de involverede ministre og embedsmænd.

Som der er redegjort for i kapitel 4, afsnit 2.1, om undersøgelsernes forløb, tidsforbrug og omkostninger, er det betydelige tidsforbrug i forbindelse med kommissionsundersøgelserne imidlertid ikke noget nyt fænomen. Kigger man tilbage på de kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, der i anden halvdel af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne forestod tilsvarende undersøgelser, som dem der i de senere år er blevet gennemført af undersøgelseskommissioner, tegner der sig således også et billede af et betydeligt, om end dog typisk mindre, tidsforbrug, jf. kapitel 4, afsnit 2.1.1. Som anført nævnte sted har den særlige regulering af undersøgelserne, der er sket med loven om undersøgelseskommissioner, herunder den udbygning af retssikkerhedsgarantierne for de involverede, der hermed er sket, givetvis bidraget til den forøgelse af tidsforbruget, der har fundet sted med undersøgelseskommissionerne.

På noget tilsvarende måde har den regulering af undersøgelserne, der er sket med loven om undersøgelseskommissioner, bevirket, at omkostningerne til undersøgelseskommissionerne har været en hel del højere end omkostningerne til de tidligere kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, jf. herom kapitel 4, afsnit 2.1.2.

Den regulering af undersøgelserne, der blev gennemført med loven om undersøgelseskommissioner, var et udtryk for tidens krav. I vidt omfang må de samme krav antages at være gældende i dag, jf. herved også kommissoriets ord om, at Udvalget "i særlig grad skal lægge vægt på hensynet til, at en undersøgelseskommission bør arbejde […] under iagttagelse af de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier for de involverede politikere og embedsmænd."

Tidligere tiders formløse undersøgelser, hvor selv store og særdeles alvorlige sager blev undersøgt i løbet af få måneder, hører givetvis en svunden tid til. Som eksempel på en sådan formløs undersøgelse kan nævnes den ulovbestemte dommerundersøgelse vedrørende grønlandsskibet Hans Hedtofts forlis i januar 1959, der er nævnt i kapitel 3, afsnit 1.1. Undersøgelsesudvalget på tre dommere (to højesteretsdommere og en landsdommer) blev nedsat den 17. februar 1959, og efter at have gennemgået det relevante skriftlige materiale og afhørt 24 personer afgav undersøgelsesudvalget beretning knap fem måneder senere, i juli 1959. Efter at beretningen var offentliggjort, meldte et nyt vidne sig, og under-

søgelsesudvalget blev af Justitsministeriet den 28. oktober 1959 anmodet om at genoptage undersøgelsen. Udvalget afhørte i den forbindelse 18 personer, hvoraf halvdelen ikke tidligere havde været afhørt af udvalget, og undersøgelsesudvalget afgav derefter en tillægsberetning en måned senere, i november 1959. Undersøgelsen foregik ganske formløst. Dokumenter blev indhentet fra diverse offentlige myndigheder, og erklæringer blev indhentet fra private danske rederier. Af forklaringerne blev optaget stenografisk referat, der blev godkendt af de afhørte. De afhørte personer afgav frivilligt forklaring og mødte alene, uden bisidder.

Under afhøringerne ses de afhørte ikke at have fremsat indsigelser i den anledning. Det nærmeste, man kommer noget sådant, er en ordveksling mellem undersøgelsesudvalgets formand, højesteretsdommer Jens Herfelt, og direktøren for Den kgl. Grønlandske Handel, Hans C. Christiansen, under afhøringerne til tillægsberetningen:
"**Formanden**: Men det er ikke meningen, at vi ønsker at optage en debat om, hvad vi har sagt i beretningen. Hvis De har nogle faktiske rettelser, kan De komme frem med dem; men vi kan ikke sidde og diskutere beretningen i øvrigt med Dem. Det er ikke tanken med det.
Christiansen: Det kan jeg kun tage til efterretning, men når jeg sidder her ubeskyttet, uden jurist ved min side, kan jeg let blive fanget i de spørgsmål, der rettes til mig, og derfor synes jeg, det var naturligt, om man gav mig tilladelse til at sige et par bemærkninger.
Formanden: Hvis der er noget sted, De er blevet fanget i spørgsmålene og vil have det rettet, kan De naturligvis gøre det. Vi har ikke prøvet på at fange Dem i noget." (Tillægsberetning fra undersøgelsesudvalget vedrørende Grønlandsskibet "Hans Hedtoft", 1959, bilag 21, side 27).

Udvalgets analyse i kapitel 4, afsnit 2.1.1, af det tidsforbrug, der har været forbundet med undersøgelseskommissionernes arbejde, herunder opdelingen af tidsforbruget på de enkelte stadier i undersøgelsernes forløb, vidner om, at der er letforståelige og som udgangspunkt gode grunde til, at undersøgelserne har taget betydelig tid. Som det endvidere fremgår af analysen i kapitel 4, afsnit 2.1.2, af de samlede omkostninger, der har været forbundet med de enkelte undersøgelseskommissioner, har der været en nogenlunde nær sammenhæng mellem omkostningernes størrelse og kommissionernes funktionsperiode.

Givet ovenstående finder Udvalget dog alligevel at kunne pege på en række muligheder for at justere og effektivisere undersøgelseskommissionerne og deres virksomhed. De fleste af udvalgets overvejelser og forslag indebærer ikke forslag om ændringer af den gældende lov om undersøgelseskommissioner, men har karakter af anbefalinger vedrørende den praksis, der knytter sig til reglernes anvendelse. På visse punkter er der dog tillige tale om forslag til lovændringer.

Som nævnt ovenfor er udvalgets overvejelser og forslag i de følgende afsnit systematiseret efter de temaer, der på baggrund af udvalgets kommissorium og den foretagne erfaringsopsamling tegner sig som de centrale.

2. Det tidsmæssige forløb

Udvalgets erfaringsopsamling vidner om, at det tidsmæssige forløb er et selvstændigt problem. Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 2.1, har det gennemsnitlige tidsforbrug for de fem undersøgelseskommissioner af mere "almindeligt tilsnit", der på tidspunktet for afgivelse af udvalgets deludtalelse havde ført deres arbejde til ende, været omkring 3½ år, spændende fra 2 år og 7 måneder som det korteste til 4 år og 5 måneder som det længste – fra undersøgelseskommissionen er blevet besluttet nedsat, til den færdige beretning har foreligget. Der er her set bort fra de to kommissioner, der havde helt særegne opgaver, Farum-kommissionen og PET-kommissionen, hvor tidsforløbet udstrakte sig til 9-10 år.

De lange tidsforløb er et selvstændigt problem, allerede fordi det i sagens natur er ønskeligt, at sager, hvortil der typisk vil knytte sig væsentlig politisk interesse, og som ofte vil indebære, at der i en bredere offentlighed formidles, berettigede eller uberettigede, formodninger om, at der har været uregelmæssigheder eller ulovligheder i den offentlige opgavevaretagelse, afklares nogenlunde hurtigt. Hertil kommer, at det lange tidsforløb udgør en selvstændig belastning for de personer, der er genstand for undersøgelse. Langvarige kommissionsundersøgelser kan endvidere give problemer med at finde en formand – typisk en landsdommer – der er villig til at påtage sig opgaven.

Der er derfor god grund til at overveje, hvorledes undersøgelserne kan gennemføres hurtigere end hidtil.

2.1 Den praktiske nedsættelse og etablering – lokaler og materialeindsamling

Udvalgets erfaringsopsamling, jf. analysen i kapitel 4, afsnit 2.1, af de tidsmæssige forløb, vidner om, at der vil kunne være tid at hente i forbindelse med den praktiske nedsættelse og etablering af undersøgelseskommissionerne, herunder i henseende til de lokalemæssige (og eventuelt sikkerhedsmæssige) foranstaltninger.

Som det fremgår af de gennemførte interview, er der jævnligt for den enkelte kommission gået en del tid med at få de lokalemæssige forhold på plads. For så vidt angår lokaler til brug for kommissionernes afhøringer, har der for de seneste kommissioners vedkommende været gjort brug af et fast lokale i hovedstadsområdet, hvilket har været både hensigtsmæssigt og tidsbesparende. En lignende model for imødekommelse af kommissionernes lokalebehov ud over behovet for et lokale til afhøringer lader sig imidlertid næppe i praksis realisere på tilsvarende måde, idet den enkelte kommissions geografiske placering naturligt nok ofte vil blive knyttet til den geografiske placering for undersøgelseskommissionens formand og sekretariatsmedarbejdere. Når den geografiske placering er kendt, er det væsentligt, at opgaven med at finde de nødvendige lokaler til undersøgelseskommissionen prioriteres højt. I det typiske tilfælde, hvor undersøgelseskommissionens formand er en landsdommer, kan der

være anledning til at overveje, om den pågældende landsret i en indledende fase kan stille lokaler til rådighed for undersøgelseskommissionens interne møder.

Hvad angår indhentelsen af materiale fra de berørte myndigheder, vidner de gennemførte interview om, at der vil kunne vindes tid ved, at de berørte myndigheder på et tidligt tidspunkt, allerede når en undersøgelseskommission besluttes nedsat, og kommissoriet i hvert fald i hovedtræk er kendt, indleder overvejelser om, hvilket materiale det vil kunne være relevant for undersøgelseskommissionen at få adgang til, samt hvorledes dette materiale mest effektivt kan indsamles og struktureres med henblik på videregivelse. Myndighedernes mulighed for at gennemføre materialeindsamlingen og -afleveringen på den hurtigste og mest effektive måde vil desuden kunne understøttes ved, at undersøgelseskommissionen på et tidligt tidspunkt går i dialog med de respektive myndigheder og tydeliggør sine forventninger til indsamling og udlevering af materiale, f.eks. med hensyn til særlige ønsker eller krav til søgeprocesser, materialets struktur og form eller afleveringsprocessen mv. under hensyntagen til de eksisterende formater og sagsbehandlings- og arkivsystemer.

En sådan dialog vil endvidere kunne omfatte spørgsmålet om fastlæggelse af kriterierne for fremsøgning og udvælgelse af relevant materiale. Undersøgelseskommissionslovens §§ 9 og 16, som er nærmere omtalt ovenfor i kapitel 3, afsnit 2.2.2, indebærer, at en undersøgelseskommission kan anmode om alt materiale af relevans for undersøgelsen. Hvis undersøgelseskommissionen vælger at sende en meget bred og åben anmodning om materiale til myndigheder mv., vil der i praksis skulle ske en afgrænsning af anmodningen, dels for at der kan gennemføres en søgning efter det muligt relevante materiale, dels for at undgå, at de anmodede myndigheder mv. og undersøgelseskommissionen skal håndtere unødvendigt store mængder af materiale. Det vil i den forbindelse være naturligt – hvilket også ofte har været tilfældet i hidtidig praksis – at undersøgelseskommissionen indgår i et samarbejde med de anmodede myndigheder mv. om den nærmere afgrænsning af materialeanmodningen. Et sådant samarbejde kan eksempelvis bestå i, at undersøgelseskommissionen medvirker ved fastlæggelsen af myndighedens søgeord og søgeproces, f.eks. ved at komme med forslag hertil eller ved forud for søgningen at indgå i en dialog med myndigheden om myndighedens påtænkte tilrettelæggelse af søgningen. I modsat fald er der en risiko for, at de anmodede myndigheder mv. foretager en søgning, der efter omstændighederne enten viser sig at være for bred eller for snæver. Den anmodede myndighed må, også for at sikre sig mod kritik fra kommissionen eller offentligheden, redegøre for søgeprocessen over for undersøgelseskommissionen.

Uanset hvilken fremgangsmåde, der måtte blive fulgt i det enkelte tilfælde, gælder der efter undersøgelseskommissionslovens ordning dels et officialprincip, dels et princip om, at undersøgelseskommissionen selv tilrettelægger sin undersøgelse, jf. lovens § 5, stk. 1. Det indebærer, at det er op til undersøgelseskommissionen at foretage den endelige vurdering af, om det modtagne materiale må anses for relevant, ligesom undersøgelseskommissionen vil være berettiget til og ansvarlig for at gøre den pågældende myndighed mv. opmærksom på eventuelle mangler, som kommissionen måtte finde,

at den gennemførte søgeproces er behæftet med. Kommissionen må endvidere, hvis den finder grundlag for at antage, at der kan være yderligere materiale, som efter kommissionens opfattelse kan være relevant for undersøgelsen, anmode den pågældende myndighed mv. om sådant supplerende materiale.

Særligt den omfattende brug af e-mails og IT i øvrigt giver anledning til overvejelser om, hvorvidt den fremgangsmåde, der hidtil typisk har været fulgt ved materialeindsamlingen, i alle tilfælde fremover vil være den mest hensigtsmæssige. Undersøgelseskommissionslovens ordning tager afsæt i, at myndigheder mv. på kommissionens forlangende skal identificere og udlevere materiale til kommissionen. I lyset af den omfattende digitalisering kan det imidlertid meget vel tænkes, at materialeudleveringen ofte mere hensigtsmæssigt kan foregå på den måde, at undersøgelseskommissionen gives direkte adgang til at søge i systemer, databaser, servere mv. hos de udleverende myndigheder mv. En sådan fremgangsmåde vil – navnlig i lyset af de ofte meget store mængder af data, som kan indeholde materiale af relevans for en undersøgelse – formentlig i nogle tilfælde kunne medvirke til at nedbringe den tid, der går, før undersøgelseskommissionen kommer i besiddelse af det skriftlige materiale. En yderligere fordel ved en sådan fremgangsmåde vil være, at undersøgelseskommissionen vil kunne føre løbende kontrol med materialesøgningen. En større rolle for undersøgelseskommissionen i forbindelse med identifikationen af det relevante materiale vil samtidig uundgåeligt stille større krav til kommissionen og ikke mindst dens bemanding med IT-ekspertise, enten internt i sekretariatet eller i form af ekstern bistand. Det vil endvidere skulle sikres, at processen med fremsøgning af materiale tilrettelægges, så de databeskyttelsesretlige regler overholdes.

Sammenfattende kan det således i det hele anbefales, at der så vidt muligt arbejdes i parallelle spor, når en undersøgelseskommission besluttes nedsat, så ikke hvert enkelt skridt – fra den indledende beslutning om nedsættelse til den endelige personale- og lokalemæssige etablering af kommissionen og iværksættelsen af materialeindsamlingen – afventer det foregående skridt. I den forbindelse har både Justitsministeriet, de involverede myndigheder og undersøgelseskommissionen hver især en rolle at spille, ligesom det må anses for hensigtsmæssigt, at parterne i fornødent omfang indgår i en dialog for at fremme de forskellige processer mest muligt.

De anførte anbefalinger vedrører forhold, der i sagens natur ikke egner sig til mere præcis lovregulering, og det må derfor forblive ved anbefalingerne.

2.2 Udpegningen af kommissionens medlemmer

Under de gennemførte interview er der blevet peget på, at indstilling og udpegning af medlemmer til undersøgelseskommissionen i nogle tilfælde synes at have taget længere tid end nødvendigt. Udvalget har på baggrund heraf overvejet, om der måske i højere grad vil kunne etableres en forud fastlagt

procedure mv. for kontakten til landsretterne og Advokatsamfundet, der typisk anmodes om at indstille medlemmer, så tidsforbruget i denne fase kan nedbringes, herunder også således, at der allerede på forhånd foreligger en intern liste over de dommere og advokater, der måtte være interesserede i at påtage sig opgaven med en undersøgelseskommission.

Udvalget finder, at det vil kunne være værdifuldt og tjene til at reducere tidsforbruget i forbindelse med en undersøgelseskommissions nedsættelse, hvis landsretterne og Advokatsamfundet så vidt muligt etablerer et sådant "forhåndsberedskab", idet det dog fortsat må forventes, at der for den enkelte kommission vil kunne gøre sig særlige forhold gældende, både i henseende til kommissionens opgave og det forventede tidsforbrug mv., således at udpegningen af kommissionens medlemmer vil skulle ske i lyset heraf.

2.3 Beretningernes udformning og længde

Der kan endvidere være grund til at overveje, om arbejdet med udarbejdelsen af kommissionernes beretninger kan reduceres og tid vindes ved, at beretningerne skrives i en væsentlig kortere form, hvor opmærksomheden koncentreres om det centrale i det foreliggende begivenhedsforløb samt kommissionens bevis- og ansvarsmæssige vurdering heraf.

Mange af kommissionsberetningerne fra 1980'erne var på få hundrede sider. Siden loven om undersøgelseskommissioner trådte i kraft, har beretningerne som regel været på mellem 1.000 og 2.000 sider. Begrundelsen for de omfattende beretninger ligger for så vidt lige for: det er jo undersøgelseskommissionernes primære opgave at undersøge og redegøre for et begivenhedsforløb, dvs. at klarlægge faktum. I praksis er det imidlertid altovervejende kommissionens sammenfattende vurderinger af de mest centrale fakta og af ansvarsspørgsmålene, der har interesse for Folketinget og offentligheden, og det er givetvis også således, at det i praksis er ganske få, der læser kommissionsberetninger i deres helhed.

Det er en gammel erfaring, at det kan være vanskeligere at skrive kort end langt. Udvalget finder imidlertid på trods heraf, at en del formentlig kunne være vundet – såvel i henseende til kommissionens tids- og ressourceforbrug som i henseende til beretningernes praktiske anvendelighed – hvis det i højere grad blev tilstræbt at skrive beretningerne i en kortere form med koncentration om de mest centrale fakta og vurderingen af eventuelle ansvarsspørgsmål.

Udvalget finder i denne forbindelse anledning til at understrege, at det er afgørende for kommissionsberetningernes praktiske anvendelighed, at de indeholder sammenfattende afsnit indeholdende undersøgelsens centrale resultater i bevismæssig og ansvarsmæssig henseende. Sådanne sammenfattende afsnit har da også været indeholdt i alle de kommissionsberetninger, der er blevet afgivet, hvilket i sig selv vidner om, at det er muligt at koncentrere beretningerne om det mest centrale.

Som det gjaldt for anbefalingerne vedrørende den praktiske nedsættelse og etablering af undersøgelseskommissionerne, gælder det også for ovenstående anbefalinger om beretningernes udformning og længde, at de i sagens natur ikke egner sig til lovregulering, og det må derfor forblive ved ovennævnte anbefalinger.

3. Undersøgelsernes kommissorier

At kommissionsundersøgelserne har taget så lang tid, som tilfældet har været, hænger i praksis nært sammen med undersøgelsernes kommissorier. Udvalgets erfaringsopsamling vidner således om det for så vidt ganske indlysende, at jo mere omfattende kommissorierne gøres, desto mere omfattende – og tidskrævende – bliver undersøgelserne. Hvis man fra politisk hold vil have en meget bred undersøgelse såvel i emner som i tid, kommer undersøgelsen uundgåeligt også til at blive langvarig. Kommissoriet af 3. juli 2017 for den undersøgelseskommission om SKAT, der blev nedsat i september 2017, er i debatten blevet nævnt som et eksempel herpå.

3.1 Behovet for, at Folketing og regering målretter undersøgelserne

Skal der sættes ind her, er der efter udvalgets vurdering behov for, at Folketing og regering, når kommissorierne fastlægges, selv i højere grad målretter undersøgelserne mod det, der er det centrale. I virkelighedens verden støder en sådan anbefalings realisering imidlertid på praktisk-politiske forhindringer.

Som påpeget i kapitel 4, afsnit 2.1.1, nedsættes undersøgelseskommissionerne således som oftest som udslag af en politisk proces, hvor spørgsmålet om Folketingets kontrol med regeringen, ministre og forvaltning står central, og hvor der meget ofte vil være forskellige politiske opfattelser af, hvad der er det centrale, som bør undersøges. Nogen højere sandhed herom gives ikke, hvilket i øvrigt også afspejles allerede af § 1, stk. 1, i loven om undersøgelseskommissioner, hvorefter kommissioner kan nedsættes til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af "almenvigtig betydning". Som anført i kapitel 3, afsnit 2.2.1, svarer denne formulering til den ramme, der efter grundlovens § 51 gælder for nedsættelse af parlamentariske kommissioner.

Som det fremgår af undersøgelseskommissionslovens forarbejder, kan der, jf. også det i kapitel 3, afsnit 2.1 og 2.2, omtalte notat af 22. december 1997 om afgrænsning af kommisionsundersøgelser, nok formuleres visse vejledende kriterier for, hvilke forhold en undersøgelse bør kunne tage sigte på. Af bemærkningerne til undersøgelseskommissionslovens § 1 fremgår således, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer, eller hvis der allerede må antages at foreligge tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale eller indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer. Nogle mere præcise retlige grænser for, hvilke forhold en undersøgelseskommission kan nedsættes for at undersøge – udover at den, jf. lovens forarbejder, skal beskæftige sig med opgaver af retlig karakter – er der imidlertid ikke. Det

beror således altovervejende på en politisk vurdering, hvilke forhold der har en sådan karakter, at de kan siges at have "almenvigtig betydning".

At det forholder sig sådan understreger blot, at ansvaret for, at kommissionsundersøgelser målrettes, så de kan gennemføres inden for nogenlunde rimelig tid, i meget vidt omfang påhviler regering og folketing.

Udvalget finder, at en mulighed for at hjælpe en større målrettethed af kommissionsundersøgelserne på vej kunne være, at det i kommissoriet udtrykkeligt anføres, at undersøgelseskommissionen anmodes om, inden for kommissoriets rammer, at målrette undersøgelsen mod det, der – efterhånden som undersøgelsen skrider frem – klart fremstår som det centrale. Til sikring af, at en sådan tilskæring af undersøgelsen i tvivlstilfælde sker i samklang med opfattelsen hos undersøgelseskommissionens opdragsgiver – Justitsministeriet, typisk under inddragelse af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen – kunne det i givet fald overvejes at indsætte en bestemmelse i kommissoriet om, at undersøgelseskommissionen, hvis den finder behov derfor, kan anmode om en drøftelse med justitsministeren heraf. Det forudsættes, at justitsministeren i givet fald inddrager Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i fornødent omfang.

I betragtning af det ovenfor anførte om baggrunden for formuleringen af undersøgelseskommissionslovens § 1, stk. 1, hvorefter kommissioner kan nedsættes til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af "almenvigtig betydning", er det oplagt, at en højere grad af målrettethed af kommissorierne ikke i praksis egner sig til nærmere lovregulering. Det må ud fra enhver realistisk betragtning anses for også fortsat at ville bero på en altovervejende politisk vurdering, hvilke forhold der bør underkastes en kommissionsundersøgelse. Hvis der imidlertid fra regeringens og Folketingets side måtte være ønske om et udbygget beslutningsgrundlag og støtte til at udforme mere målrettede kommissorier, vil der kunne peges på de forundersøgelsesformer, der overvejes nærmere nedenfor i afsnit 7 om forundersøgelser.

3.2 Særligt om forholdet til almindelig politimæssig efterforskning

Som et særskilt emne i tilknytning til fastlæggelsen af kommissoriernes indhold har udvalget fundet grund til at overveje forholdet mellem undersøgelseskommissioner og almindelig politimæssig efterforskning som led i en strafferetlig forfølgning. Flere af de gennemførte interview har henledt opmærksomheden på nogle af de problemer, der rejser sig, når en undersøgelseskommission får til opgave at undersøge forhold, som tillige efterforskes af politiet, eller som egner sig bedre til at blive undersøgt ved en sådan efterforskning. Det gælder i særlig grad Farum-kommissionen (se kommissoriets pkt. 1.5 og 1.6), men var også relevant for Skattesagskommissionen for så vidt angik spørgsmålet om læk af fortrolige oplysninger fra skattesagen til medierne (se kommissoriets pkt. 2.2).

Spørgsmålet er senest blevet aktualiseret i forbindelse med nedsættelsen af Undersøgelseskommissionen om SKAT (se kommissoriets pkt. 6).

Lov om undersøgelseskommissioner indeholder ingen nærmere regulering af forholdet mellem undersøgelseskommissionen og almindelig politimæssig efterforskning og strafferetlig forfølgning.

Det anføres i betænkning nr. 1315/1996, side 106, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer, eller hvis der allerede må antages at foreligge tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale eller indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer. Imidlertid har det i praksis vist sig – som ovennævnte eksempler illustrerer – at det ved udformningen af kommissoriet for en undersøgelseskommission kan være vanskeligt at udskille de forhold, som er genstand for verserende straffesager eller politimæssig efterforskning, fra det samlede begivenhedsforløb, der skal undersøges.

En undersøgelseskommission har ikke dømmende myndighed og nedsættes med henblik på at undersøge nærmere bestemte forhold af almenvigtig betydning. Som anført i betænkning nr. 1315/1996, side 111, vil formålet med undersøgelseskommissionens virksomhed – 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 ved at disciplinærforfølgning indledes. Kommissionens beretning indeholder således en undersøgelse og redegørelse for det faktiske begivenhedsforløb, jf. § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner, og vil endvidere efter stk. 4 kunne indeholde retlige vurderinger til belysning af, om der er grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Et sådant ansvar kan bl.a. omfatte et strafferetligt ansvar, eksempelvis efter straffelovens § 155 om tjenestemisbrug eller for brud på tavshedspligten efter straffelovens § 152. Uanset om kommissionen anmodes om at foretage retlige vurderinger, eller om den blot får til opgave at undersøge og redegøre for faktum, kan undersøgelseskommissionens undersøgelse således sammenlignes med en politimæssig efterforskning, idet den kan tjene til at afdække, om der er grundlag for at indlede bl.a. strafferetlig forfølgning, jf. også Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002), side 81 ff.

Ved overvejelserne om forholdet mellem en undersøgelseskommissions undersøgelse og politimæssig efterforskning må der således lægges vægt på, at formålet med undersøgelseskommissionens virksomhed er at tilvejebringe et materiale som grundlag for vedkommende myndigheds afgørelse af, om der eksempelvis skal rejses tiltale, og at en kommissions vurderinger bør være formuleret således, at de er egnede som fyldestgørende arbejdsgrundlag for de myndigheder, der skal overveje det videre forløb. Eftersom undersøgelseskommissionens opgave typisk bl.a. forfølger det samme formål som politimæssig efterforskning, kan det anføres, at der ikke bør foretages en efterforskning af de samme forhold af begge myndigheder. Med hensyn til spørgsmålet om, hvilken myndighed der bør foretage

undersøgelsen, må der lægges vægt på, at en undersøgelseskommission nedsættes på et særligt grundlag til at undersøge en nærmere angivet sag af almenvigtig betydning, og at kommissionen bl.a. har mulighed for at indkalde vidner til at afgive forklaring under vidneansvar.

Det er vanskeligt at opstille generelle, håndfaste regler for forholdet mellem en kommissionsundersøgelse og almindelig politimæssig efterforskning. De spørgsmål, der opstår i denne forbindelse, må løses konkret, hvilket den nævnte praksis for udformning af kommissorier og det efterfølgende forløb under de gennemførte undersøgelser da også illustrerer. På baggrund af det ovenfor anførte synes det dog at kunne opstilles som en vejledende rettesnor, at politiet ikke bør *iværksætte* en sideløbende efterforskning af et forhold, som er genstand for en undersøgelseskommission. Tilsvarende gør sig gældende, hvis det på tidspunktet for indgivelse af anmeldelse til politiet står klart, at der snart vil blive nedsat en undersøgelseskommission, der skal undersøge det nævnte forhold. Det bemærkes i den forbindelse, at dette ikke kan antages at være i strid med bestemmelsen i retsplejelovens § 742, stk. 2, hvorefter politiet efter anmeldelse eller af egen drift iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. Det må med andre ord antages at være sagligt for politiet at afvente undersøgelseskommissionen.

Hvis der på tidspunktet for nedsættelsen af undersøgelseskommissionen *allerede verserer* en politimæssig efterforskning af eller er indledt en straffesag angående et forhold, som er omfattet af kommissionens undersøgelse, synes det – som en anden vejledende rettesnor – at være mest hensigtsmæssigt at forholde sig udtrykkeligt til forholdet hertil i undersøgelseskommissionens kommissorium. Den hidtidige praksis er netop udtryk for en sådan stillingtagen. I den forbindelse bemærkes det, at en stillingtagen også kan gå ud på, at der ved udformningen af kommissoriet indgår overvejelser om, hvorvidt undersøgelseskommissionens undersøgelse bør tilskæres således, at overlapning med verserende efterforskning eller strafferetlig forfølgning undgås. Noget sådant skete ved udformningen af kommissoriet for Farum-kommissionen, idet de dele af det samlede begivenhedsforløb, som var omfattet af de sideløbende straffesager, blev holdt ude af undersøgelsen for så vidt angår de tiltalte personers forhold. Som også anført i kapitel 4, afsnit 1.1.2.5.2, gav den strafferetlige efterforskning og de førte straffesager dog fortsat anledning til udskydelse af kommissionens afgivelse af beretning og til afgrænsningsspørgsmål, som kommissionen løbende måtte tage stilling til.

Det vil ikke i alle tilfælde være mest hensigtsmæssigt at vælge den tilgang, som blev brugt ved Farumkommissionens undersøgelse. Det vil i høj grad bero på en konkret vurdering, hvordan der bør forholdes, når der nedsættes en undersøgelseskommission, hvis undersøgelse omfatter et forhold, der allerede er genstand for en verserende efterforskning ved politiet. Følgende overvejelser vil dog typisk kunne inddrages som vejledning for denne vurdering.

I overensstemmelse med, hvad der er anført indledningsvis om en undersøgelseskommissions karakter af særligt undersøgelsesorgan, synes det mest nærliggende, at politiet indstiller en efterforskning, der på tidspunktet for undersøgelseskommissionens nedsættelse er på et *indledende stadium*. Er der derimod tale om, at politiet er *langt inde i en efterforskning* af et sagskompleks på nedsættelsestidspunktet, bør dette udgangspunkt fraviges. Det kan som nævnt eventuelt overvejes i forbindelse med udformningen af kommissoriet for undersøgelseskommissionen, om undersøgelsen kan tilskæres således, at det forhold, som er genstand for politimæssig efterforskning eller strafferetlig forfølgning, ikke omfattes af undersøgelsen. Der henvises til det ovenfor anførte om Farum-undersøgelsen.

Der kan endvidere tænkes andre situationer, hvor politiet indleder eller fortsætter en efterforskning af et forhold, der omfattes af en undersøgelseskommissions undersøgelse. Der kan for det første være tale om, at der er behov for at udføre uopsættelige efterforskningsskridt, eller at der i øvrigt er behov for at anvende efterforskningsskridt, herunder straffeprocessuelle tvangsindgreb, som en undersøgelseskommission ikke har mulighed for at iværksætte.

For det andet bør efterforskning indledes eller fortsætte i de tilfælde, hvor undersøgelseskommissionen må forventes at strække sig over lang tid (f.eks. tre år eller mere). I sådanne tilfælde tilsiger retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige hensyn, jf. herved navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist, at en politimæssig efterforskning ikke sættes i bero. Hertil kommer hensynet til at undgå strafferetlig forældelse, jf. afsnit 3.2.1 nedenfor.

Endelig bør efterforskning indledes eller fortsætte i det helt særlige tilfælde, hvor en af de personer, som er omfattet af en undersøgelseskommissions undersøgelse, samtidig er varetægtsfængslet af politiet for de samme forhold, som kommissionen undersøger.

Med hensyn til politiets *håndtering af en sideløbende efterforskning*, hvor en sådan gennemføres, bør anklagemyndigheden i lyset af det ovenfor anførte som udgangspunkt ikke træffe en konklusion om, hvorvidt der skal rejses tiltale eller ej. Dette gælder særligt i de tilfælde, hvor undersøgelseskommissionen har til opgave at udtale sig om, hvorvidt der foreligger grundlag for at søge strafansvar gjort gældende mod involverede personer. Det anførte skal også ses i sammenhæng med, at der efter retsplejelovens § 724, stk. 2, gælder en omgørelsesfrist på 2 måneder, hvis der træffes afgørelse om påtaleopgivelse. Denne frist gælder imidlertid ikke for undersøgelseskommissionen, og det ville således kunne være problematisk, hvis undersøgelseskommissionen efter udløbet af denne frist i sin beretning vurderer, at der alligevel er grundlag for at rejse tiltale mod en person, over for hvem anklagemyndigheden har opgivet påtalen.

Det nævnte udgangspunkt om, at politiet ikke bør konkludere på en sideløbende efterforskning, blev fraveget i kommissoriet for Farum-kommissionen. Hertil bemærkes dog, at kommissoriet dels indebar en tilskæring, således at undersøgelsen og redegørelsen ikke skulle omfatte forhold, der efter en eventuel tiltalerejsning måtte være omfattet af anklageskriftet, dels ikke gav kommissionen til opgave at foretage retlige vurderinger.

Det bemærkes endvidere, at såvel det forhold, at efterforskningen indstilles under en kommissionsundersøgelse, som det forhold, at anklagemyndigheden undlader at træffe afgørelse om tiltalespørgsmålet, kan støde mod hensynet til den eller de involverede embedsmænd, hvis forhold er genstand for kommissionsundersøgelse og politiefterforskning. Der kan således være en betydelig belastning forbundet med, at den strafferetlige efterforskning indstilles og en eventuel straffesag dermed udsættes, også selvom der er tale om en kommissionsundersøgelse, der ikke forventes at blive langvarig – dvs. efter hidtidig praksis en undersøgelse af en varighed mellem to og tre år.

I de tilfælde, hvor der nedsættes en undersøgelseskommission, hvis undersøgelse overlapper med en politimæssig efterforskning, er der i hidtidig praksis taget overordnet stilling til samspillet mellem politiets efterforskning og undersøgelseskommissionens undersøgelse, herunder om løbende drøftelser mellem politiet og kommissionen om den praktiske koordinering, spørgsmålet om strafferetlig forældelse og om udveksling af materiale mv. Det må anses for hensigtsmæssigt, at der fortsat indsættes bemærkninger herom i kommissoriet. På baggrund af hidtidig praksis fra Farum-kommissionen og Skattesagskommissionen synes det i vidt omfang muligt at imødegå eventuelle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Det er dels sket i kraft af undersøgelseskommissionens tilrettelæggelse af undersøgelsen, dels i kraft af reglerne i retsplejeloven og undersøgelseskommissionsloven, der regulerer de berørte personers retsstilling under henholdsvis politimæssig efterforskning og en kommissionsundersøgelse, og som bl.a. indeholder et selvinkrimineringsforbud. Det må dog erkendes, at det – som anført ovenfor – i sig selv kan udgøre en betydelig belastning for en involveret person, at en strafferetlig efterforskning mod den pågældende stilles i bero, potentielt i en flerårig periode, mens undersøgelseskommissionens beretning afventes.

3.2.1 Særligt om strafferetlig forældelse

Den ovenfor beskrevne situation, hvor politiet ikke iværksætter eller foretager efterforskning under en verserende kommissionsundersøgelse, giver anledning til nogle overvejelser om strafferetlig forældelse.

Det fremgår af straffelovens § 94, stk. 5, at forældelsesfristen afbrydes, når den pågældende gøres bekendt med sigtelsen, eller når anklagemyndigheden anmoder om rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for overtrædelsen.

Hvis politiet ikke foretager efterforskning, så længe der pågår en undersøgelse af de samme forhold ved en undersøgelseskommission, kan det medføre, at politiet ikke har mulighed for at tilvejebringe det mistankegrundlag, som er nødvendigt for at rejse en sigtelse. Dermed vil forældelsesfristen ikke kunne afbrydes.

Det bemærkes i den forbindelse, at et eventuelt strafferetligt ansvar typisk vil skulle pålægges efter bestemmelserne i straffelovens §§ 155-157. Strafferammen i disse bestemmelser er fængsel indtil 4 måneder, og forældelsesfristen er derfor 2 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1. Det skal dog nævnes, at en overtrædelse af straffelovens § 155 om tjenestemisbrug kan straffes med fængsel indtil 2 år, hvis overtrædelsen sker for at skaffe sig eller andre uberettiget fordel. I et sådant tilfælde er forældelsesfristen 5 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 2.

Forældelsesproblemet vil kunne løses ved, at der i lov om undersøgelseskommissioner indsættes en bestemmelse om afbrydelse af strafferetlig forældelse.

Bestemmelsen kunne tænkes udformet på flere måder. Det kunne for det første overvejes at knytte afbrydelsesvirkningen til selve det forhold, at undersøgelseskommissionen nedsættes.

For det andet kunne det overvejes at knytte afbrydelsesvirkningen til den orientering, som undersøgelseskommissionen ifølge § 23, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner skal give til den person, hvis forhold undersøges, og den pågældendes bisidder inden afhøringen. Denne udformning synes at stemme bedre overens med bestemmelsen i straffelovens § 94, stk. 5, hvorefter det er sigtelsen, der indebærer afbrydelse af den strafferetlige forældelse. Det bemærkes i den forbindelse, at orienteringen efter undersøgelseskommissionslovens § 23, stk. 1, i betænkning nr. 1315/1996, side 145, sidestilles med en sigtelse. En udformning af bestemmelsen, hvorefter fristafbrydelsen knyttes til orienteringen efter § 23, stk. 1, vil dog kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt der er tilstrækkelig identitet mellem orienteringen og det forhold, der senere måtte blive tale om at rejse tiltale for.

Uanset den nærmere udformning af en eventuel bestemmelse om afbrydelse af strafferetlig forældelse ville der være tale om en markant fravigelse af den eksisterende ordning, hvor der ikke er særlig regulering af spørgsmålet om strafferetlig forældelse af forhold, som omfattes af en undersøgelseskommissions undersøgelse, men hvor fristafbrydelsen på sædvanlig vis må ske ved politiets eller anklagemyndighedens egentlige sigtelse af den pågældende i en sag, der behandles inden for strafferetsplejen.

Endelig bemærkes det, at en bestemmelse om afbrydelse af strafferetlig forældelse vil kunne give anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser i forbindelse med langvarige kommissionsundersøgelser, jf. herom overvejelserne i det foregående afsnit.

Om der bør indføres særlig regulering af strafferetlig forældelse i forbindelse med en undersøgelse ved en undersøgelseskommission, afhænger af en nærmere afvejning af de modsatrettede hensyn, der er anført ovenfor. Udvalget finder, navnlig i lyset af sin sammensætning og sit kommissorium, at det ikke bør drage nogen konklusion om spørgsmålet.

3.3 Særligt om undersøgelser ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed

Den Uafhængige Politiklagemyndighed undersøger og træffer afgørelse vedrørende klager over politipersonalets adfærd i tjenesten (adfærdsklager) efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 b. For så vidt angår sådanne sager følger det af retsplejelovens § 1019 l, stk. 1, nr. 3, at behandlingen af en adfærdsklagesag sluttes, hvis det bestemmes, at sagen skal undersøges efter reglerne i lov om undersøgelseskommissioner.

Efter retsplejelovens kapitel 93 c efterforsker Den Uafhængige Politiklagemyndighed endvidere straffesager mod politipersonale, jf. nærmere § 1020 a, hvoraf det bl.a. fremgår, at Politiklagemyndigheden efter anmeldelse eller af egen drift iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning om, at politipersonale i tjenesten har begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Ved behandlingen af disse sager udøver Politiklagemyndigheden under efterforskningen de beføjelser, der ellers tilkommer politiet, og retsplejelovens bestemmelser om behandlingen af straffesager finder i øvrigt anvendelse, jf. henholdsvis retsplejelovens §§ 1020 c og j. Når efterforskningen er afsluttet, sender Politiklagemyndigheden sagen til statsadvokaten, der har kompetencen til at afgøre tiltalespørgsmålet, jf. retsplejelovens §§ 1020 d og e.

Retsplejeloven udelukker således ikke, at der sideløbende med en undersøgelseskommission kan foretages efterforskning ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed af polititjenestemænds mulige strafbare forhold med nær forbindelse til kommissionens undersøgelse. Et sådant tilfælde opstod med Tibetkommissionen. I kommissoriets pkt. 5 hedder det om forholdet til Den Uafhængige Politiklagemyndigheds undersøgelse:

> ”**5.** Den Uafhængige Politiklagemyndighed efterforsker på grundlag af en anmeldelse fra politidirektøren i Københavns Politi en række forhold med nær forbindelse til de spørgsmål, som undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for.
>
> Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen inddrager det materiale, som tilvejebringes i forbindelse med politiklagemyndighedens efterforskning, i kommissionens undersøgelse. I det omfang kommissionen vurderer, at spørgsmål, som kommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for, er tilstrækkeligt belyst af politiklagemyndighedens efterforskning, kan kommissionen basere sin undersøgelse og redegørelse på materiale udarbejdet som led i politiklagemyndighedens efterforskning.

> Det forudsættes endvidere, at undersøgelseskommissionen og politiklagemyndigheden i fornødent omfang drøfter de spørgsmål, der løbende kan opstå om forholdet mellem undersøgelseskommissionens og politiklagemyndighedens arbejde, samt mere praktiske spørgsmål med henblik på bl.a. at sikre, at kommissionen og politiklagemyndigheden kan modtage det materiale, som er relevant for de respektive undersøgelser."

Som det fremgår, svarer bemærkningerne i Tibetkommissionens kommissorium om forholdet mellem undersøgelseskommissionens undersøgelse og Den Uafhængige Politiklagemyndigheds efterforskning i vidt omfang til Farum-kommissionens og Skattesagskommissionens bemærkninger om samspillet mellem politiets efterforskning og kommissionsundersøgelsen. Det er dog i kommissoriet for Tibetkommissionen forudsat, at koordineringen mellem undersøgelseskommissionen og politiklagemyndigheden skal ske med henblik på, at begge myndigheder kan modtage det materiale, som er relevant for de respektive undersøgelser.

Forløbet af Den Uafhængige Politiklagemyndigheds efterforskning sideløbende med Tibetkommissionens arbejde var i hovedtræk som følger: Den 28. september 2015 indgav politidirektøren i Københavns Politi anmeldelse til Den Uafhængige Politiklagemyndighed vedrørende muligt urigtige oplysninger til Folketingets Retsudvalg. Disse oplysninger, som også var en del af grundlaget for regeringens beslutning om at nedsætte undersøgelseskommissionen, førte til, at Den Uafhængige Politiklagemyndighed indledte efterforskning af en række forhold. Politiklagemyndighedens efterforskning var således indledt, da Tibetkommissionen formelt blev nedsat af justitsministeren den 23. december 2015. I efteråret 2016 sigtede Den Uafhængige Politiklagemyndighed to af de involverede politiledere for i 2013 som vidner i Københavns Byret at have afgivet falsk forklaring om politiindsatsen under det kinesiske præsidentbesøg i 2012. Den 27. april 2017 afgav Den Uafhængige Politiklagemyndighed sin redegørelse til Statsadvokaten i København med henblik på statsadvokatens afgørelse af tiltalespørgsmålet. I november 2017 meddelte Statsadvokaten i København, at tiltalespørgsmålet forventedes afgjort i februar 2018. Den 18. december 2017 afgav Tibetkommissionen sin beretning.

Det bemærkes i den forbindelse, at den belastning ved en verserende efterforskning og udsættelse af afgørelse af tiltalespørgsmålet, som er fremhævet under afsnit 3.2, også gør sig gældende for så vidt angår polititjenestemænd, der er genstand for en efterforskning ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed sideløbende med en kommissionsundersøgelse.

Det fremgår af Tibetkommissionens beretning, side 450, at kommissionen og Den Uafhængige Politiklagemyndighed løbende har udvekslet afhøringsprotokoller og -rapporter, ligesom der i hele perioden har været løbende dialog om tilrettelæggelsen af arbejdsgangene, herunder under tre møder

mellem kommissionen og Den Uafhængige Politiklagemyndighed. Den Uafhængige Politiklagemyndighed har endvidere til kommissionen fremsendt kopi af det materiale, som den har modtaget fra Københavns Politi, og som ikke er sendt direkte til kommissionen af Københavns Politi.

Det er i udvalgets interview, jf. ovenfor side 147 ff., blevet fremhævet, at Tibetkommissionen kunne drage nytte af den sideløbende efterforskning ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed, jf. navnlig ovenfor side 169. På den baggrund forekommer det hensigtsmæssigt, at der også for fremtiden i eventuelle sager, hvor der sideløbende med en kommissionsundersøgelse foretages efterforskning ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed, indsættes bestemmelser om samspillet mellem de to undersøgelser i undersøgelseskommissionens kommissorium. Kommissoriet for undersøgelseskommissionen i Tibetsagen vil kunne tjene til inspiration for sådanne bestemmelser, idet spørgsmålet dog altid vil skulle overvejes under hensyntagen til de konkrete omstændigheder i sagen, sådan som de foreligger på tidspunktet for kommissoriets udformning. Også i denne sammenhæng må det antages, at eventuelle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i vidt omfang vil kunne imødegås gennem undersøgelseskommissionens tilrettelæggelse af undersøgelsen og i kraft af reglerne om de berørte personers retsstilling under de respektive undersøgelsesformer. Der er dog – som anført ovenfor – også i denne forbindelse anledning til at fremhæve, at det vil kunne udgøre en belastning for det politipersonale, hvis forhold efterforskes, at anklagemyndighedens afgørelse om tiltalespørgsmålet afventer undersøgelseskommissionens beretning.

4. Kommissionernes medlemmer mv.

4.1 Undersøgelseskommissionernes bemanding

De undersøgelseskommissioner, der har afsluttet deres arbejde, har været bemandet med en landsdommer som formand samt en advokat og en professor eller andre sagkyndige som medlemmer. Udvalgets erfaringsopsamling vidner om, at en sådan sammensætning har været hensigtsmæssig.

Behovet for en dommer som formand er under udvalgets interview blevet understreget, begrundet i dommerens erfaring med procesledelse og bevisvurdering samt begrundet i den tillid og autoritet, der knytter sig til dommerhvervet. Det er efter loven om undersøgelseskommissioner ikke en nødvendighed, at kommissionen har en dommer som medlem, men har den det, er dommeren født formand for undersøgelseskommissionen. Lovens regler om vidnepligt og anden oplysningspligt bygger på en sondring mellem undersøgelser, der forestås eller ledes af en dommer, og undersøgelser, der forestås eller ledes af en anden jurist. Denne sondring er baseret på den principielle opfattelse, at anvendelse af sanktioner (tvang mv.) som middel til at oplyse sagen er beføjelser, som alene bør tilkomme dommere. Hvis en undersøgelse forestås eller ledes af en anden jurist end en dommer, vil eventuel gennemtvingelse af vidnepligt og anden oplysningspligt skulle ske ved Københavns Byret efter anmod-

ning fra undersøgelseskommissionen, jf. lovens kapitel 6 (§§ 15-20). I tilfælde, hvor en undersøgelseskommission ikke forestås eller ledes af en dommer, vil undersøgelsens gennemførelse således rent praktisk kunne blive besværliggjort.

Ud over en landsdommer som formand har fem af de otte undersøgelseskommissioner, der har afsluttet deres arbejde, og som er nærmere behandlet i kapitel 4, tillige været bemandet med en advokat og en professor. I tre kommissioner har der (tillige) medvirket andre sagkyndige. I PET-kommissionen to historikere, i Farum-kommissionen en fhv. amtskommunaldirektør og en statsautoriseret revisor og i Blekingegade-kommissionen en fhv. politimester.

Det er udvalgets opfattelse, at undersøgelseskommissionslovens kapitel 2 (§ 2 og § 3) om undersøgelseskommissionens sammensætning m.v. udgør en velegnet og fleksibel ramme for, at undersøgelseskommissioner kan sammensættes på en måde, der passer for den opgave, den pågældende kommission har.

Udvalget finder i den forbindelse grund til at bemærke, at udvalgets erfaringsopsamling har vidnet om, at der, afhængig af karakteren af undersøgelseskommissionens opgave, kan være brug for særlig målrettet sagkundskab, f.eks. inden for det økonomiske og revisionsmæssige område, ligesom der måske mere i almindelighed kan være behov for, at muligheden for at udpege et medlem med særlig indsigt i arbejds- og organisationsforholdene i den type myndighed, der er genstand for undersøgelsen, i højere grad benyttes. Indlevelse i de praktiske vilkår, som retsreglerne skal finde anvendelse på, er vigtig.

I det hele kan der således være behov for grundigt at overveje, fra kommission til kommission, hvilken særlig sagkundskab der kan være brug for – såvel blandt kommissionens medlemmer som i kommissionens sekretariat, jf. herom særskilt nedenfor.

Med loven om undersøgelseskommissioner blev der indført krav om, at en kommission mindst skal bestå af tre medlemmer, hvis den skal foretage retlige ansvarsvurderinger, jf. lovens § 2, stk. 5. Det er oplagt, at det har ført til et tungere og dyrere undersøgelsessystem end det tidligere, hvor typisk blot en enkelt dommer ved en undersøgelsesret og før da ved en kommissionsdomstol eller ved en ulovbestemt dommerundersøgelse undersøgte sagen. Bestemmelsen om, at en undersøgelseskommission skal have mindst tre medlemmer, hvis kommissionen anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar, har efter lovens forarbejder til formål at sikre, at de tvivlsspørgsmål, som sagen rejser, bliver så alsidigt belyst som muligt. Udvalget finder, at dette hensyn fortsat taler med vægt for kravet om mindst tre medlemmer, jf. lovens § 2, stk. 5.

4.2 Sekretariatets bemanding

Spørgsmålet om en undersøgelseskommissions sekretariats størrelse og sammensætning er ikke nærmere reguleret i loven om undersøgelseskommissioner, men beror alene på en konkret vurdering af behovet set i lyset af den pågældende kommissions opgave. Også i den forbindelse er der grund til at være opmærksom på, hvilken særlig sagkundskab der kan være behov for, herunder i henseende også til kommissionens muligheder for at trække på ekstern *ad hoc*-bistand, samt på hvilken størrelse sekretariatet bør have, for at undersøgelsen kan gennemføres bedst og hurtigst muligt.

Det kan i den forbindelse nævnes, at der i kommissoriet for den undersøgelseskommission om SKAT, der blev nedsat den 13. september 2017, bl.a. er indsat en passus om, at kommissionen vil blive tildelt fuld og omfattende sekretariatsbistand, og at Justitsministeriet løbende vil drøfte med kommissionen, om den har tilstrækkelige ressourcer, herunder for så vidt angår sekretariatets sagkundskab og størrelse, til at sikre, at undersøgelsen gennemføres hurtigst muligt. Regering og folketing har hermed ved udformningen af kommissoriet tilkendegivet sin opfattelse af et hensigtsmæssigt forhold mellem undersøgelsens ressourceforbrug og dens hurtige gennemførelse. Noget sådant kan være en støtte for kommissionens egne overvejelser herom ved tilrettelæggelsen af undersøgelsen, og det kan muligvis også anspore regering og folketing til at tilskære og afgrænse undersøgelsen nærmere, jf. herom afsnit 3.1 ovenfor. Det netop anførte ligger i øvrigt i tråd med de overvejelser om undersøgelseskommissionsordningen, som Farum-kommissionen gav udtryk for i beretningens bind 1, side 73 f. Kommissionen anbefalede således, at der – i hvert fald ved iværksættelse af langvarige kommissionsundersøgelser – bør foretages overvejelser om både den forventede ressourceanvendelse og tidsanvendelse, og at resultatet af disse overvejelser bør tilkendegives offentligt og over for de personer, der agtes udpeget som kommissionsmedlemmer og udspørger.

For så vidt angår sekretariatsbistanden for den nævnte undersøgelseskommission om SKAT, er den sekretariatsmæssigt væsentligt styrket sammenlignet med tidligere undersøgelseskommissioner bl.a. derved, at der er udpeget suppleanter for undersøgelseskommissionens tre medlemmer i form af yderligere en landsdommer, en advokat og en professor. Disse indgår som arbejdende medlemmer af undersøgelseskommissionens sekretariat og vil, hvis det skulle blive nødvendigt, kunne erstatte undersøgelseskommissionens medlemmer.

Undersøgelseskommissionen om SKAT kan anses som et illustrativt eksempel på den nære sammenhæng, der i praksis består mellem undersøgelsens kommissorium, jf. nærmere herom afsnit 3 ovenfor, og de personale- og ressourcemæssige rammer, der kræves for at kunne gennemføre undersøgelsen inden for en overskuelig tidshorisont. Allerede i forbindelse med udformningen af kommissoriet for Undersøgelseskommissionen om SKAT blev der således søgt taget højde for de særlige behov for sekretariatsbetjening mv., som en undersøgelse af dette omfang og denne karakter måtte forventes at afføde.

4.3 Ledelsen af undersøgelsens praktiske tilrettelæggelse

Efter § 5, stk. 1, i loven om undersøgelseskommissioner er det undersøgelseskommissionen, der efter samråd med udspørgeren afgør, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges. Efter § 5, stk. 2, er det undersøgelseskommissionens formand, der leder kommissionens møder. Der er under udvalgets interview blevet peget på behovet for og muligheden af, at undersøgelseskommissionens formand får en stærkere placering i forbindelse med beslutninger om undersøgelsens praktiske tilrettelæggelse.

På den anførte baggrund finder udvalget, at der kan være anledning til at ændre lovens § 5, stk. 1, der i dag lyder: "Undersøgelseskommissionen afgør efter samråd med den i § 1, stk. 3, nævnte person [udspørgeren], hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges", således at bestemmelsen i stedet affattes med følgende ordlyd: "Undersøgelseskommissionens formand afgør efter samråd med kommissionens øvrige medlemmer samt den person, der nævnes i § 1, stk. 3, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges".

Den foreslåede ændring vil næppe i praksis få den store betydning, idet tilrettelæggelsen af undersøgelsen naturligt fortsat vil ske i et tæt samarbejde mellem kommissionens medlemmer og udspørgeren. Ændringen vil imidlertid give formanden for undersøgelseskommissionen en mulighed for at skære igennem eventuel uenighed og vil således i særlige tilfælde kunne bidrage til undersøgelsens effektive gennemførelse.

5. Kredsen af undersøgte, vidneforklaringer, bisiddere mv.

I lyset af de kommissorier, der har været for de hidtidige undersøgelseskommissioners undersøgelser, har undersøgelseskommissionerne naturligt nok afgrænset den kreds af personer, der afhøres, ganske bredt. Dette har selvsagt bidraget til det store tidsforbrug. Den brede afgrænsning af personkredsen har også bidraget til omkostningerne, navnlig fordi vidnerne næsten alle vil have ret til en bisidder. Ved afhøringer, hvor der over en hel retsdag er mange bisiddere til stede, vil alene udgiften til bisiddersalær kunne løbe op i ganske betydelige beløb.

5.1 Samme bisidder for flere vidner

Under udvalgets erfaringsopsamling er der af flere af de interviewede blevet peget på det ønskelige i, at flere vidner har samme bisidder. Noget sådant er da også i en del tilfælde sket og med et hensigtsmæssigt og godt resultat. I medfør af § 21, stk. 2, i loven om undersøgelseskommissioner kan undersøgelseskommissionen beskikke en bisidder for den person, hvis forhold undersøges. På baggrund også af Højesterets kendelse af 14. december 2016 om beskikkelse af samme advokat for flere personer (kendelsen er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2017, side 911 ff., og nærmere omtalt oven-

for i kapitel 3, afsnit 2.2.3) har udvalget fundet anledning til at overveje, om undersøgelseskommissionerne i højere grad end hidtil bør søge at beskikke samme bisidder for flere, hvor noget sådant er muligt.

I den nævnte kendelse fastslog Højesteret,

> "at der i sager, der behandles af en undersøgelseskommission, ikke – som i straffesager og i sager, der behandles efter retsplejelovens kapitel 93 c om undersøgelser ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed – er grundlag for at opstille en formodning for, at flere personer, der skal afhøres af kommissionen, har sådanne modstridende interesser, at de ikke kan have samme bisidder. Flere personer, der skal afhøres af en undersøgelseskommission, kan derfor få bistand af samme bisidder, medmindre der foreligger oplysninger, som giver grundlag for at antage, at de pågældende har modstridende interesser af en sådan styrke, at afgørende hensyn til dem selv eller til undersøgelsens gennemførelse taler for, at de skal have hver sin bisidder."

Med kendelsen omgjorde Højesteret de afgørelser, der var truffet af undersøgelseskommissionen i Tibetsagen, og som var blevet stadfæstet af landsretten. Kendelsen betyder, at mulighederne for at beskikke samme bisidder for flere vidner tegner sig som noget større, end hvad der formentlig hidtil har været opfattelsen, jf. Tibetkommissionens afgørelser, der var baseret på Højesterets praksis i straffesager og i sager, der behandles efter retsplejelovens kapitel 93 c om undersøgelser ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed. I overensstemmelse med denne praksis lagde Tibetkommissionen til grund, at to vidner ikke kunne have samme bisidder, med mindre det med høj grad af sandsynlighed kan siges, at de ikke har modstridende interesser. Med Højesterets kendelse af 14. december 2016 er formodningsreglen imidlertid vendt rundt, således at udgangspunktet er, at vidner kan have samme bisidder, medmindre der er grundlag for at antage, at de pågældende har modstridende interesser af tilstrækkelig styrke. Denne retsstilling harmonerer i øvrigt med de advokatetiske regler.

Også på baggrund af Højesterets kendelse finder udvalget, at det må anbefales, at undersøgelseskommissionerne i højere grad end hidtil søger at beskikke samme bisidder for flere, hvor noget sådant er muligt. Omkostningerne ved undersøgelsen vil herved kunne reduceres, og den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen vil kunne lettes.

5.2 Det frie valg af bisidder

Det følger af undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 1, at "[d]en person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg". Det følger endvidere af lovens § 21, stk. 3, at undersøgelseskommissionen på ethvert tidspunkt kan bestemme, at en valgt bisidder 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 eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det.

Som anført i kapitel 3, afsnit 2.2.3.1, er det forudsat i bemærkningerne til bestemmelsen i undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, at undersøgelseskommissionen ved en beslutning af denne karakter kan søge vejledning i retsplejelovens betingelser for, at retten kan nægte at beskikke en advokat, som sigtede ønsker, eller afvise en valgt forsvarer, jf. retsplejelovens § 733, stk. 2, jf. § 730, stk. 3. Betingelserne i retsplejelovens § 733, stk. 2, er senest ændret ved § 1, nr. 7, i lov nr. 714 af 8. juni 2018. Betingelserne fremgår nu af retsplejelovens § 735, stk. 3, nr. 1 og 2, hvorefter en person ikke kan beskikkes til forsvarer, hvis der er påviselig risiko for, at den pågældende vil hindre eller modvirke sagens oplysning, jf. nr. 1, eller den pågældendes medvirken væsentligt vil forsinke sagens behandling, jf. nr. 2. Ændringerne bygger på lovforslag nr. L 204 af 21. marts 2018 om ændring af retsplejeloven, hvis formål navnlig er en nedbringelse af sagsbehandlingstiden i straffesager. Som det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 7, er kriteriet i den nye § 735, stk. 3, nr. 1, en uændret videreførelse af den indtil da gældende § 733, stk. 2, 2. led, medens kriteriet om forsinkelse af sagens behandling i den nye § 735, stk. 3, nr. 2, er udtryk for en ændring af det hidtil gældende kriterium i § 733, stk. 2, 1. led. Det er således hensigten, at den nye § 735, stk. 3, nr. 2, skal have et videre anvendelsesområde end den tidligere gældende regel i § 733, stk. 2, 1. led. Fremover skal hensynet til sagsbehandlingstiden vægtes tungere i forhold til sigtedes frie forsvarervalg, end det var tilfældet under den tidligere bestemmelse i retsplejelovens § 733, stk. 2, 1. led, jf. også pkt. 2.1.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. En undersøgelseskommission vil ved beslutninger efter undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, kunne søge vejledning i dette ændrede kriterium. Efter udvalgets opfattelse vil det i nogle tilfælde kunne føre til, at hensynet til at undgå forsinkelse af undersøgelsen vil kunne indgå med større vægt end hidtil.

På den anførte baggrund finder udvalget, at ordlyden af undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, bør ændres for at tydeliggøre, at der kan søges vejledning i det ændrede kriterium i (nu) retsplejelovens § 735, stk. 3, nr. 2. Ordlyden vil kunne ændres, således at der, for så vidt angår kriteriet om undersøgelsens gennemførelse, tilføjes "væsentlige hensyn". Bestemmelsen vil herefter lyde som følger: "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 væsentlige hensyn til undersøgelsens gennemførelse taler for det."

I lyset af fordelene ved, at flere vidner har samme bisidder, har udvalget overvejet, om lovens bestemmelser om retten til frit valg af bisidder bør ændres, således at retten begrænses i videre omfang, end hvad der i dag følger af § 21, stk. 3 (eventuelt med den ovenfor foreslåede ændring), eller om retten til frit valg af bisidder ligefrem bør afskaffes. Man kunne eksempelvis forestille sig en ordning, hvorefter undersøgelseskommissionen gives hjemmel til enten at pålægge bestemte vidner, for hvem det vurderes relevant og forsvarligt at have samme bisidder, at antage samme bisidder eller – i tilfælde af manglende enighed om valg af bisidder – at beskikke en fælles bisidder for disse vidner. Udvalget finder imidlertid ikke at kunne anbefale noget sådant. Det skyldes dels almindelige retssikkerheds-

og retsplejemæssige hensyn, dels at en sådan regel i praksis vil være ganske vanskelig for undersøgelseskommissionen at anvende, bl.a. fordi vurderingen af, om det er forsvarligt at pålægge flere involverede personer at have samme bisidder, forudsætter viden, som undersøgelseskommissionen i sagens natur ikke altid kan forudsættes at være i besiddelse af.

Det bemærkes i øvrigt, at hensynet til at opnå ressourcemæssige besparelser i stedet vil kunne varetages ved at forbedre mulighederne for at afskære salær til bisiddere for deltagelse i afhøringsmøder uden relevans for den pågældendes klient, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 5.4. I praksis vil man formentlig også kunne komme ganske langt ved, at vidnerne af egen drift, eventuelt efter drøftelse med deres faglige organisation, i højere grad end hidtil benytter sig af muligheden for selv at vælge at have en fælles bisidder. Undersøgelseskommissionen vil eventuelt kunne opfordre vidnerne til at overveje muligheden for en fælles bisidder.

5.3 Indsnævring af den "ansvarsudsatte" personkreds

Antallet af afhørte kan formentlig begrænses, hvis undersøgelserne bliver mere målrettede. Udvalget har i tilknytning hertil overvejet, om det ville være formålstjenligt, hvis man i kommissoriet for en undersøgelse søger at afgrænse den personkreds, for hvem en ansvarsvurdering kunne tænkes at være relevant. I praksis har det for de hidtidige undersøgelseskommissioner – og tillige for de mange tidligere kommissionsdomstole og undersøgelsesretter – næsten undtagelsesfrit alene været i niveauet departementschef, direktør og afdelingschef, samt i visse tilfælde kontorchef, at et retligt ansvar har været relevant at overveje.

En sådan nærmere afgrænsning af den relevante personkreds kunne formentlig i visse tilfælde lette arbejdet med gennemførelsen af undersøgelsen og med den efterfølgende ansvarsvurdering samt med skrivningen af beretningen. På den anden side vil det ved en sådan forhåndsafgrænsning skulle tages i betragtning, at det vil kunne have uheldige virkninger, hvis det på forhånd fastslås – som en art "forhåndsamnesti" – at alle medarbejdere under et vist niveau uden videre kan udtale sig om egne og andres forhold uden risiko for at ifalde ansvar.

En vurdering af det muligt tids- og omkostningsbesparende ved en forhåndsafgrænsning af den personkreds, der skal ansvarsvurderes, må ske i lyset af erfaringerne fra undersøgelsen af Nørrebrosagen. Som det er nævnt i kapitel 3, afsnit 1.3, skulle Nørrebro-undersøgelseskommissionens udtalelse om de personelle ansvarsforhold ikke omfatte de menige politifolk på Nørrebro. Kommissionen traf derfor afgørelse om, at de menige politifolk ikke havde ret til en bisidder. Højesteret underkendte imidlertid denne afgørelse ved kendelse af 6. maj 1997 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 1997, side 1004), således at de menige polititjenestemænd fik ret til at lade sig bistå af en bisidder.

Hvis en "ansvars-forhåndsafgrænsning" skal være tids- og omkostningsbesparende i henseende til bisiddermedvirken og bisidderomkostninger, vil en sådan afgrænsning formentlig kræve ændring af undersøgelseskommissionsloven, idet loven om Nørrebro-undersøgelseskommissionen for de relevante lovbestemmelsers vedkommende var en prototype af undersøgelseskommissionsloven.

I undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 1, hedder det som nævnt, at "[d]en person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg". Hvis en undersøgelseskommission undersøger et begivenhedsforløb, hvori en embedsmand har taget del, vil den altovervejende hovedregel derfor være, at vedkommende har ret til en bisidder. Kun hvis man på forhånd kan sige, at den pågældende ikke risikerer noget strafferetligt, disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, kan der blive tale om, at vedkommende ikke har ret til en bisidder. Den vidtgående ret til en bisidder følger også af hele undersøgelseskommissionslovens system, hvorefter der ikke i lovens bestemmelse om retten til en bisidder skelnes mellem undersøgelser, hvor der skal foretages en ansvarsvurdering, jf. lovens § 4, stk. 4, og undersøgelser, der alene er faktum-undersøgelser. Også i denne henseende er undersøgelseskommissionsloven båret af et meget vidtgående retssikkerhedshensyn.

På den anførte baggrund finder udvalget, at det næppe vil være af særlig stor praktisk betydning for undersøgelsens effektive gennemførelse, at der i kommissoriet for en undersøgelse sker en snævrere afgrænsning af den personkreds, for hvem der skal foretages en ansvarsvurdering. Hvis der i kommissoriet foretages en sådan snævrere afgrænsning, kan der i øvrigt være anledning til, at der i kommissoriet samtidig tages forbehold for, at der undervejs i undersøgelsen kan vise sig behov for at lade undersøgelsens ansvarsvurdering omfatte bestemte personer, der ellers efter kommissoriet ikke skal ansvarsvurderes.

I tilknytning til ovenstående om mulighederne for i kommissoriet at begrænse kredsen af personer, der undergives en ansvarsvurdering, har udvalget overvejet muligheden af, at man – i stedet for eller i kombination med en sådan snævrere afgrænsning i kommissoriet, der baserer sig på den ansattes stilling i det administrative hierarki – indsnævrer lovens kriterium for, hvornår man er berørt og dermed har krav på bl.a. en bisidder. Som anført ovenfor indebærer lovens nuværende kriterium ("den person, hvis forhold undersøges"), jf. herved også Højesterets kendelse af 6. maj 1997, at en snævrere "ansvars-forhåndsafgrænsning" formentlig vil kræve en lovændring. Et sådant snævrere kriterium kunne eventuelt udformes i overensstemmelse med lovens regler om vidnepligt, jf. lovens § 12, stk. 1, og § 19, stk. 2, således, at kun "den person, der risikerer at ifalde et strafansvar, et disciplinært ansvar eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter", har ret til en bisidder. En sådan lovændring kunne ledsages med bemærkninger om, at sigtet med ændringen er at muliggøre en indsnævring af den kreds af personer, der har ret til en bisidder, svarende til kommissoriets angivelse af den personkreds, der skal ansvarsvurderes.

Efter den gældende retstilstand har personer, der ikke efter undersøgelseskommissionslovens § 21 har ret til en bisidder, mulighed for at antage en rådgiver, som ikke har bisidderrettigheder efter lovens §§ 22-24. Det er dog forudsat i bemærkningerne til lovens § 21, stk. 1, at der efter omstændighederne kan betales salær og godtgørelse til rådgiveren. Det er endvidere forudsat, at rådgiveren normalt vil få tilladelse til at overvære afhøringen af klienten, også selvom afhøringen foregår for lukkede døre. Den mulige indsnævring af kredsen med ret til bisidder, som udvalget har skitseret ovenfor, forudsættes ikke at medføre ændringer i denne retsstilling for personer, der ikke har ret til en bisidder efter lovens kriterium.

Ud fra en samlet vurdering har udvalget ikke fundet fornøden anledning til at foreslå en ændring af undersøgelseskommissionslovens bestemmelse i § 21, stk. 1, om retten til en bisidder, således at denne ret indsnævres som skitseret ovenfor. Udvalget har herved lagt vægt på, at det i praksis – også i tilfælde, hvor der i kommissoriet for en undersøgelse er sket en indsnævring af den personkreds, der skal underkastes en ansvarsvurdering – vil kunne være usikkert, om undersøgelsen efterfølgende vil kunne bringe forhold frem, der kan begrunde et ansvar også for andre end dem, der er omfattet af den nævnte personkreds. Udvalget har endvidere lagt vægt på, at udvalgets erfaringsindsamling vidner om, at det jævnligt kan være en arbejdsmæssig lettelse for en undersøgelseskommission, at den afhørte har en bisidder.

5.4 Kompetencen til at fastsætte salær til bisiddere

Undersøgelseskommissionslovens § 24, stk. 1, bestemmer, at "[j]ustitsministeren fastsætter salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen afgiver indstilling til justitsministeren herom." På baggrund af de synspunkter, der er fremsat under udvalgets interview, finder udvalget, at der kan være grund til at ændre bestemmelsen således, at det er undersøgelseskommissionen, der tillægges kompetencen til at fastsætte salær og godtgørelse – svarende til det almindelige system efter retsplejeloven. En sådan ændring vil måske også i praksis kunne give undersøgelseskommissionen bedre mulighed for at afskære salær til en bisidder for deltagelse i afhøringsmøder, der på forhånd må anses for at være uden hverken direkte eller indirekte betydning for den pågældendes klient.

6. Kommissionens vurderinger af faktum, retsregler og ministeransvar

Det forudsættes (som nævnt i kapitel 3, afsnit 2.2.1) i forarbejderne til bestemmelserne i § 4, stk. 2 og 4, i loven om undersøgelseskommissioner, at kommissionen skal udvise forsigtighed ved sin bedømmelse af såvel faktum som retsregler. Det fremgår endvidere af lovens § 4, stk. 4, 2. pkt., at en undersøgelseskommission ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse, at undersøgelseskommissionens opgave, for så vidt angår ministre, således alene vil være at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets egen stillingtagen til spørgsmålet

om ministres politiske eller retlige ansvar, jf. grundlovens §§ 15 og 16. I den forbindelse kan undersøgelseskommissionen også foretage undersøgelse af og redegøre for subjektive forhold vedrørende ministeren, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til oplysninger, der blev videregivet til Folketinget.

6.1 Forsigtighedskravet

Udvalget finder, at det på baggrund af udvalgets erfaringsopsamling er naturligt at overveje den praktiske relevans af lovens almindelige forsigtighedskrav vedrørende bedømmelse af såvel faktum som retsregler.

Bevisusikkerhed og tvivl om den retlige vurdering vil i sagens natur kunne forekomme, men det kan måske være svært at se, at der skulle være behov for et særskilt forsigtighedskrav ud over det, der efter omstændighederne må følge af, at en undersøgelseskommission afgiver sine vurderinger uden samme kontradiktoriske proces, som præger en almindelig retssag. Det fremgår da også af udvalgets interview, at det er den overvejende opfattelse, at undersøgelseskommissionslovens regler om forsigtighed ved bevisbedømmelse og ansvarsvurderinger næppe har haft nogen stor betydning i praksis. Udvalget finder, at dette er velbegrundet.

Den vigtigste opgave for en undersøgelseskommission vil almindeligvis være at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb, jf. undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 1. Det forudsættes i den forbindelse, at kommissionen ikke blot registrerer fakta vedrørende begivenhedsforløbet, herunder registrerer forskellige, eventuelt modstridende forklaringer, men også foretager en bevisvurdering af de konstaterede fakta. Beviserne må afvejes over for hinanden, og beviserne må hver især tillægges den vægt, de efter de konkrete omstændigheder i sagen vurderes at måtte have. Der kan i den forbindelse efter omstændighederne knytte sig usikkerhed til visse bevisspørgsmål, fordi oplysningen af sagen ikke er sket ved en kontradiktorisk proces som under en almindelig retssag, men i tillæg hertil synes det vanskeligt at se, at der skulle være plads for et særskilt forsigtighedskrav. I øvrigt kan realiteten meget vel være den, at netop den procesform, hvorunder en undersøgelseskommission arbejder – hvor det er kommissionen selv, der oplyser sagen og dermed har særskilt mulighed for at søge bevismæssige tvivlsspørgsmål særskilt grundigt belyst – i praksis giver undersøgelseskommissionen et mere sikkert grundlag for den bevismæssige vurdering af et begivenhedsforløb, end en almindelig kontradiktorisk domstolsproces ville have givet.

I tillæg til opgaven med at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb har de fleste undersøgelseskommissioner tillige haft den opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar, jf. undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 1. pkt.

Allerede en undersøgelseskommissions undersøgelse af fakta vil, også uden udtrykkelig tilkendegivelse herom i kommissoriet, være afgrænset af en retlig ramme, der bestemmes af, hvilke retsregler der til sin tid kan blive tale om at vurdere fakta i forhold til. De retlige vurderinger, som en undersøgelseskommission vil kunne blive anmodet om at foretage, jf. lovens § 4, stk. 4, 1. pkt., vil mere direkte vedrøre spørgsmål om rækkevidden af de relevante retsregler, dvs. deres fortolkning, udfyldning mv., samt spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumption under de relevante retsregler. Undersøgelseskommissionen "afgør" ikke disse spørgsmål, sådan som det f.eks. ville kunne ske ved en dom eller en afgørelse om disciplinært ansvar truffet af en administrativ myndighed. Undersøgelseskommissionens retlige vurderinger er juridisk set alene udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelserne hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. Det er klart, at denne begrænsede opgave for en undersøgelseskommission kan tilsige, at der redegøres relativt udførligt for de foretagne retlige vurderinger, herunder for den tvivl, der eventuelt kan knytte sig til dem. Noget særskilt forsigtighedskrav er det imidlertid efter Udvalgets opfattelse svært at se nogen praktisk plads for. En undersøgelseskommission må ved fortolkningen af de relevante retsregler gribe sagen an ganske som enhver juridisk fortolker, herunder en almindelig domstol, og det samme vil være tilfældet, når det kommer til subsumptionen af de faktiske forhold under de relevante retsregler.

6.2 Ministeransvar

Det følger af undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 2. pkt., at en undersøgelseskommission "ikke [kan] få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar". Tankegangen bag bestemmelsen har en lang forhistorie i den praksis, der gennem årtier har været i forbindelse med ulovbestemte dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.

Det er efter grundlovens § 15 op til Folketinget at tage stilling til en ministers politisk-parlamentariske ansvar, og det er efter grundlovens § 16 op til Folketinget (og regeringen) at tage stilling til, om der skal gøres et retligt ansvar mod en minister gældende ved Rigsretten. Det følger ikke heraf som en statsretlig nødvendighed, at en undersøgelse ved en undersøgelseskommission ikke skulle kunne tillægges den opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for et ministeransvar, jf. herom Jens Peter Christensen, Ministeransvar (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997), side 127-134, og senest Hans Gammeltoft-Hansen i Børge Dahl m.fl. (red.), Festskrift til Jens Peter Christensen (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016), side 375-397. Den nævnte tilbageholdenhed med at udtale sig om ministeransvar har imidlertid grundlag i fornuftige reale overvejelser om det politisk og parlamentarisk særligt følsomme ved netop vurdering af spørgsmål om ministres ansvar.

Udvalgets erfaringsopsamling har vist, at undersøgelseskommissionslovens særlige "ministerundtagelsesregel" om, at en undersøgelseskommission ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, i visse tilfælde har kunnet give anledning til problemer for undersøgelseskommissioners vurdering af embedsmænds forhold, samt at den særlige ministerundtagelsesregel måske kan være egnet til i visse tilfælde at bidrage til at give et skævt billede af ansvarsfordelingen, når kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre.

Udvalget finder på den anførte baggrund, at der kan være grund til nogle præciserende bemærkninger vedrørende ministerundtagelsesreglen, dens baggrund i tidligere undersøgelsespraksis og dens naturlige praktiske forståelse i relation til undersøgelseskommissionernes virke.

Som det også fremgår af lovkommentaren til loven om undersøgelseskommissioner (Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002), side 85-90) er undersøgelseskommissionslovens ministerundtagelsesregel i § 4, stk. 4, 2. pkt., på det principielle plan udtryk for en lovfæstelse af den praksis, der før loven havde været fulgt af undersøgelsesretter og kommissionsdomstole.

For så vidt angik de involverede ministre, havde de hidtidige undersøgelsesretter og kommissionsdomstole mv. – 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" – for de involverede ministres vedkommende i princippet begrænset sig til at give en beskrivelse af det faktiske begivenhedsforløb. Undersøgelsesretterne og kommissionsdomstolene havde således ikke direkte udtalt sig om, hvorvidt beskrivelsen af begivenhedsforløbet og de foretagne retlige vurderinger gav grundlag for at antage, at ministrene havde overtrådt ministeransvarlighedsloven.

I praksis var kommissionsdomstole og undersøgelsesretter i varierende omfang kommet tæt på en vurdering af ministres embedsførelse, og man havde i flere tilfælde ikke holdt sig tilbage fra udtrykkeligt at konstatere, at der *ikke* var grundlag for kritik af ministeren, eller at denne *ikke* havde begået fejl under sagsforløbet. Som eksempler på, at undersøgelsesorganer har foretaget sidstnævnte negative konstateringer, kan nævnes kommissionsdomstolen i den såkaldte postskandalesag, kommissionsdomstolen i dagpengesagen, dommerundersøgelsen i sagen om anvendelse af ikke-screenet donorblod og kommissionsdomstolen i Aaberg-sagen, jf. herom Jens Peter Christensen, op.cit., side 571, smh. med side 186, side 205, side 228 f. og side 236.

Det forekommer tvivlsomt, om en undersøgelseskommission udtrykkeligt vil kunne fremkomme med frifindende konstateringer som de nævnte. En undersøgelseskommission vil dog i praksis kunne komme tæt på, idet den som led i sin undersøgelse og redegørelse for de faktiske omstændigheder eksempelvis vil kunne konstatere, at en minister ikke har været involveret i en sag, eller at der i en

sag ikke objektivt foreligger kritisable forhold. En sådan implicit, men ret umisforståelig tilkendegivelse af, at der ikke er grundlag for ministeransvar, kan da også findes i flere af de undersøgelser, der er gennemført efter loven om undersøgelseskommissioner, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, op.cit., side 390 f.

I nogle tilfælde har de tidligere kommissionsdomstole mere eller mindre udtrykkeligt formuleret en række præmisser for vurderingen af involverede ministres embedsførelse. Det gjaldt eksempelvis kommissionsdomstolen i dagpengesagen og kommissionsdomstolen i sagen om "køb dansk"-klausulen, jf. den nærmere analyse og omtale heraf hos Talevski m.fl., side 87 f.

Da det for så vidt angår ministre er en undersøgelseskommissions opgave at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om ministres politiske eller retlige ansvar, vil en undersøgelseskommission formentlig på noget tilsvarende måde, som det skete med kommissionsdomstolen i dagpengesagen og kommissionsdomstolen i sagen om "køb dansk"-klausulen, kunne redegøre for de hensyn og omstændigheder, der måtte knytte sig til en ministers handlinger og undladelser. F.eks. hvilke bevæggrunde, der må antages at have ligget bag ministerens adfærd, hvilke handlemuligheder der realistisk set forelå for ministeren og hvilke overvejelser, der naturligt måtte knytte sig til valget mellem sådanne handlemuligheder.

Hertil kommer, som det også er anført nævnte sted i lovkommentaren til undersøgelseskommissionsloven, at en undersøgelses vurdering af en sags retlige spørgsmål med henblik på en vurdering af, om der foreligger grundlag for at drage embedsmænd til ansvar, til tider vanskeligt vil kunne undgå i realiteten at komme tæt på momenter, der også vil være relevante for en vurdering af ministerens retlige ansvar. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis en undersøgelseskommission – svarende til situationen i Tamil-sagen – som led i vurderingen af, om der er grundlag for at drage embedsmænd til ansvar, må konstatere, at en beslutning var ulovlig, at ministeren var fuldt ud bekendt hermed, og at han i øvrigt fastholdt beslutningen imod sine embedsmænds råd.

Det samme vil gælde helt generelt, når en undersøgelseskommission – som led i bedømmelsen af de involverede embedsmænds adfærd – vurderer, om en beslutning har været lovlig eller ulovlig, og samtidig – i overensstemmelse med undersøgelsens kommissorium – redegør for sin faktuelle bevismæssige vurdering af, hvilken rolle og viden ministeren må antages at have haft i forbindelse med den pågældende beslutnings tilblivelse og udførelse. Et eksempel herpå fra undersøgelseskommissionspraksis er Statsløsekommissionens vurdering af den daværende integrationsministers beslutninger i anledning af embedsmændenes indstillinger om behandlingen af indfødsretsansøgninger og kommissionens vurdering af, om ministeren vidste, at hendes beslutninger medførte konventionsstridige afgørelser, jf. herom Hans Gammeltoft-Hansen, op.cit., side 387 f.

Sammenfattende kan man udtrykke ovenstående således, at en undersøgelseskommission ikke – som tilfældet er med hensyn til embedsmændene – kan udtale sig om, hvorvidt der foreligger grundlag for at gøre et ansvar gældende mod en minister. Dette spørgsmål er det i praksis alene op til Folketinget at afgøre. Men undersøgelseskommissionen kan efter omstændighederne være i en situation, hvor det ikke kan undgås, at dens bevisvurdering af det faktuelle forløb, dens fortolkning af de relevante retsregler og dens vurdering af embedsmændenes ansvar tillige indebærer, at der dermed tegner sig momenter vedrørende ministerens adfærd og viden, der også kan være relevante for Folketingets vurdering af ministerens ansvar. Dette indebærer imidlertid ikke, at undersøgelseskommissionen har handlet i strid med ministerundtagelsesreglen i undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 2. pkt., eller i øvrigt har frataget Folketinget kompetencen til selvstændigt at vurdere spørgsmålet om ministeransvar. Det kan derimod indebære, som det blev udtrykt af Michael Lunn under udvalgets interview, jf. ovenfor side 188, at Folketinget er klædt bedre på til at bedømme ministeren.

7. Forundersøgelser

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget bl.a. skal overveje, hvordan det sikres, at en undersøgelseskommissions arbejde så vidt muligt målrettes undersøgelsen og klarlæggelsen af de omstændigheder, der er de centrale for det faktiske begivenhedsforløb, og som er baggrunden for undersøgelseskommissionens nedsættelse. På baggrund af den foretagne erfaringsopsamling finder udvalget, at der i tilknytning hertil kan være grund til nærmere at overveje muligheden af at give undersøgelseskommissionen kompetence til at gennemføre en art forundersøgelse, der på et tidligt tidspunkt i undersøgelsen kunne give kommissionen et overblik over sagen og muliggøre en tilskæring af undersøgelsen.

Som en alternativ form for forundersøgelse – uden for undersøgelseskommissionens eget regi – finder udvalget endvidere anledning til at overveje muligheden af, at der i forbindelse med eller forud for, at der træffes beslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission, iværksættes en forundersøgelse – ved et ordinært, fast undersøgelsesorgan eller ved et særligt til lejligheden etableret undersøgelsesorgan – med henblik på at skabe et overblik over det pågældende sagskompleks, således at der på grundlag heraf kan træffes beslutning om, hvorvidt en undersøgelseskommissionsundersøgelse overhovedet bør iværksættes, og i givet fald hvorledes en sådan kommissionsundersøgelse bedst kan afgrænses, så der kan ske en hensigtsmæssig afgræsning af undersøgelsen.

7.1 Undersøgelser – og forundersøgelser – ved ordinære, faste undersøgelsesorganer

Det fremgår af bemærkningerne til loven om undersøgelseskommissioner, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer. Det fremgår endvidere, at en undersøgelseskommission heller ikke bør nedsættes, hvis der allerede må antages at foreligge tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale eller indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer.

Langt de fleste undersøgelser af forhold i den offentlige forvaltning foretages af vedkommende myndighed selv under iagttagelse af sædvanlige administrative procedurer. I en række tilfælde bliver forholdene imidlertid undersøgt af organer uden for myndigheden selv og uden for det almindelige myndighedsmæssige hierarki.

De to væsentligste ordinære, faste undersøgelsesorganer er i praksis Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen. Undersøgelser foretaget af disse organer har jævnligt dannet grundlag for efterfølgende undersøgelser ved kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.

Som eksempel kan nævnes den undersøgelse, der blev foretaget af undersøgelsesretten i Tamil-sagen. Forud herfor var der foretaget en undersøgelse af Folketingets Ombudsmand, hvis udtalelse i sagen dannede en væsentlig del af grundlaget for, at undersøgelsesretten efterfølgende blev nedsat.

På noget tilsvarende måde dannede Rigsrevisionens undersøgelser en væsentlig del af grundlaget for, at der blev nedsat kommissionsdomstole til undersøgelse af den såkaldte postskandalesag, sagen om landbrugsfondene, sagen om Hartling-kontoen og sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet jf. herom Jens Peter Christensen, Ministeransvar (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997), side 262 f. Tilsvarende gælder for den undersøgelseskommission om SKAT, der blev nedsat den 13. september 2017, jf. herved kommissoriets pkt. 8.

Udvalget finder anledning til at understrege betydningen af sådanne undersøgelser ved ordinære, faste undersøgelsesorganer. Dels som et alternativ til undersøgelser ved undersøgelseskommissioner. Dels som "forundersøgelser", der efter omstændighederne kan bidrage til at afklare, om der er behov for yderligere undersøgelse ved en undersøgelseskommission, f.eks. med henblik på en vurdering af de involverede embedsmænds ansvarsforhold, eller om man bør lade det blive ved den institutionelle kritik, som ombudsmands- og revisionskontrollen almindeligvis alene tager sigte på.

Også i tilfælde, hvor der ikke allerede foreligger en undersøgelse ved et ordinært, fast undersøgelsesorgan, som f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen, på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om nedsættelse af en undersøgelseskommission rejses, vil det efter omstændighederne kunne være mere hensigtsmæssigt og mindre ressource- og tidskrævende at lade undersøgelsesopgaven varetage af et ordinært, fast undersøgelsesorgan. Enten som et egentligt alternativ til en undersøgelse ved en undersøgelseskommission, eller som en forundersøgelse til afklaring af, hvad der i givet fald kan være grundlag for at undersøge nærmere med henblik på en ansvarsvurdering. I praksis begrænses denne mulighed af, at disse faste undersøgelsesorganer selv træffer beslutning om, hvorvidt der er grundlag for at indlede en undersøgelse. For så vidt angår Rigsrevisionen bemærkes det dog, at statsrevisorerne, som anført i kapitel 3, afsnit 3.2.2, efter rigsrevisorlovens § 8, stk. 1, kan anmode rigsrevisor om at foretage undersøgelser mv. af forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst. Lovens § 8, stk. 1, lyder som følger:

> "**§ 8.** Rigsrevisor bistår statsrevisorerne ved deres gennemgang af statsregnskabet. Rigsrevisor foretager undersøgelser og afgiver beretning vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst. Statsrevisorerne og rigsrevisor kan anmode om afholdelse af fælles møder. Rigsrevisor deltager efter statsrevisorernes anmodning i samråd mellem folketingsudvalg og statsrevisorerne."

Det bemærkes endvidere, at et folketingsudvalg efter folketingsbeslutning af 20. juni 1975 om statsrevisorernes valg og virksomhed (senest ændret ved folketingsbeslutning af 4. juni 2018 om ændring af folketingsbeslutning om statsrevisorernes valg og virksomhed) § 9 kan anmode statsrevisorerne om bistand til fremskaffelse af revisionsmæssige oplysninger. Det følger forudsætningsvis af folketingsbeslutningens § 10, at sådanne revisionsmæssige oplysninger kan fremkomme i form af beretninger fra rigsrevisor, som statsrevisorerne anmoder Rigsrevisionen om at afgive, jf. den netop omtalte bestemmelse i rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Statsrevisorerne og vedkommende folketingsudvalg kan endvidere fordre samråd om modtagne beretninger, jf. folketingsbeslutningens § 10, stk. 3.

7.2 Undersøgelser – og forundersøgelser – ved særlige undersøgelsesorganer

Det er jævnligt sket, at undersøgelser af sager, der i princippet kunne have været undergivet undersøgelse ved kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og i dag undersøgelseskommissioner, i stedet er blevet henlagt til foretagelse ved personer uden for den pågældende forvaltningsmyndighed.

Som der er redegjort for i kapitel 3, afsnit 3.2.5, har der i praksis navnlig været tale om brug af advokatundersøgelser og lignende undersøgelser forestået af en jurist, der ikke er advokat, f.eks. en professor. Som det ligeledes fremgår af nævnte afsnit har sådanne undersøgelser oftest – lige som ombudsmands- og revisionsundersøgelser – været foretaget på grundlag af det skriftligt foreliggende materiale. Jævnligt har sådanne undersøgelser – i modsætning til ombudsmands- og revisionsundersøgelser – ikke alene vedrørt mulig institutionskritik, men tillige spørgsmål om individuel ansvarsplacering blandt de involverede embedsmænd.

Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 3.2.5.1, var det opfattelsen i betænkning nr. 1315/1996, afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, at behovet for, at et særligt organ undersøger og klarlægger et faktisk begivenhedsforløb til brug for vurderingen af, om der foreligger grundlag for, at ministre eller embedsmænd søges draget retligt til ansvar, principielt udelukkende skulle dækkes af undersøgelseskommissioner. Udvalget anførte i den forbindelse, at sådanne undersøgelser er af retlig karakter og derfor bør forestås eller ledes af en jurist, og at de i øvrigt bør foregå under retssikkerhedsmæssigt betryggende former. Udvalget bemærkede i tilknytning hertil, at undersøgelseskommissionsloven bl.a. giver mulighed for, at en undersøgelseskommission kan sammensættes med en eller flere advokater, hvis der skulle være behov for det. Advokaters undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning ville således efter udvalgets forslag blive integreret i reglerne om undersøgelseskommis-

sioner. Det fremgår dog af betænkning nr. 1315/1996, at der fortsat kan opstå behov for advokatrådgivning vedrørende spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar, og at det kan være vanskeligt at afgøre, om en myndighed kan nøjes med advokatrådgivning, eller om der af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling bør nedsættes en undersøgelseskommisson med henblik på at tilvejebringe eller klarlægge det faktiske grundlag, som den retlige vurdering skal baseres på, eventuelt med den pågældende advokat som formand for kommissionen.

Den praksis, der siden vedtagelsen af loven om undersøgelseskommissioner har været for anvendelse af advokatundersøgelser, må formentlig siges at være gået videre end forudsat af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, jf. herved også at denne praksis bl.a. rummer et eksempel på en advokatundersøgelse med enkelte frivillige "afhøringer" (advokatundersøgelsen af DSB's samarbejde med Waterfront).

Udvalget finder, som vedrørende ombudsmands- og revisionsundersøgelser, anledning til at understrege, at undersøgelser ved særlige undersøgelsesorganer – som f.eks. advokatundersøgelser, der hidtil altovervejende har været gennemført på skriftligt grundlag, – efter omstændighederne kan være et praktisk alternativ til en undersøgelseskommission, ligesom sådanne undersøgelser kan være et muligt redskab til at bidrage til at afklare, om der er behov for yderligere undersøgelse ved en undersøgelseskommission. Sådanne undersøgelser kan endvidere tænkes at kunne indgå som en del af grundlaget for stillingtagen til, hvorledes en kommissionsundersøgelse bedst kan afgrænses. Spørgsmålet om anvendelsen af sådanne undersøgelser er behandlet mere udførligt nedenfor i kapitel 7 om andre undersøgelsesformer.

7.3 Forundersøgelser ved en undersøgelseskommission

I tillæg til muligheden for, at en forundersøgelse forestås af et ordinært, fast undersøgelsesorgan eller af et særligt, til lejligheden etableret, undersøgelsesorgan, har udvalget fundet anledning til at overveje muligheden af, at en forundersøgelse foretages af undersøgelseskommissionen selv med henblik på en praktisk tilskæring af undersøgelsen, herunder en nærmere afgrænsning af den relevante ansvarspersonkreds. Eventuelt kunne en sådan forundersøgelse i undersøgelseskommissionens eget regi tillige danne grundlag for en opfølgende dialog med Justitsministeriet (under fornøden inddragelse af Folketinget) med henblik på en formel tilskæring af kommissoriet.

Som en variant af en sådan forundersøgelse foretaget af undersøgelseskommissionen, efter at den er nedsat, kunne man i princippet forestille sig, at forundersøgelsen – forinden en undersøgelseskommission blev nedsat – blev forestået af samme personkreds, som efterfølgende i givet fald skulle udpeges som medlemmer af en undersøgelseskommission. De således prædesignerede kommissionsmedlemmer ville dermed på tidspunktet for forundersøgelsen have karakter af et særligt ulovbestemt undersøgelsesorgan svarende til de ovenfor i afsnit 7.2 omtalte.

Denne variant af en forundersøgelse uden for undersøgelseskommissionslovens system ville – forudsat fortsat dommermedvirken i undersøgelseskommissionen, og dermed også ved forundersøgelsen – i realiteten være et skridt tilbage til de ulovbestemte dommerundersøgelser, der i en række tilfælde blev gjort brug af i 1980'erne og i årtierne forud, men som blev opgivet som undersøgelsesform netop på grund af de problemer, der knyttede sig til dommermedvirken ved en sådan ureguleret undersøgelsesform, jf. herom Jens Peter Christensen, Ministeransvar (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997), side 553 f.

Såfremt en forundersøgelse skal foretages af undersøgelseskommissionen selv, efter at den er nedsat, opstår på tilsvarende måde spørgsmålet om, efter hvilke regler en sådan forundersøgelse skal ske. Det umiddelbare svar er, at det uden lovændring vil være sådan, at undersøgelseskommissionslovens regler vil gælde herfor. I så fald synes det nærliggende at antage, at en forundersøgelse i praksis vil kunne betyde, at det samlede undersøgelsesforløb udstrækkes yderligere over tid. En modgående faktor i så henseende vil dog ligge i muligheden for, at undersøgelseskommissionen ret hurtigt ser sig i stand til at anmode justitsministeren om (under fornøden inddragelse af Folketinget) at tage initiativ til en tilskæring af undersøgelsen, og at en sådan anmodning så helt eller delvis imødekommes. Selv om nedsættelsen af undersøgelseskommissioner og udformningen af deres kommissorier i praksis i væsentlig grad er udslag af en politisk proces, kan man næppe helt udelukke, at en undersøgelseskommissions mere undersøgelsestekniske overvejelser på denne måde vil kunne blive tillagt vægt, selv om et kommissorium er blevet formuleret og politisk forhandlet på plads.

Man kunne dog forestille sig, undersøgelseskommissionen blev givet mulighed for på en mere uformel måde at gennemføre en sådan forundersøgelse med henblik på en tilskæring af den efterfølgende kommissionsundersøgelse. Ved en ændring af undersøgelseskommissionsloven ville kommissionen eksempelvis kunne få mulighed for at gennemføre samtaler med muligt involverede embedsmænd mv., uden de retssikkerhedsmæssige garantier, som i dag gives af undersøgelseskommissionsloven. Også i denne situation ville der, forudsat fortsat dommermedvirken i undersøgelseskommissionen, i realiteten være tale om en tilbagevenden til tidligere tiders uformelle dommerundersøgelser, jf. bemærkningerne ovenfor om disse. Lovens retssikkerhedsmæssige garantier ville således først blive iagttaget under den efterfølgende gennemførelse af den egentlige kommissionsundersøgelse.

8. Undersøgelseskommissioners mere fremadrettede funktion

Undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 3, bestemmer, at en kommission også kan få til opgave "at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde". Bestemmelsen har sin begrundelse i et ønske om, at undersøgelser ved en undersøgelseskommission ikke alene bør være entydigt bagudrettede med henblik på at belyse ansvarsgrundlag og finde ansvarlige, men tillige bør kunne have et vist sigte på at identificere systemfejl og formulere forslag til ændringer i procedurer mv., der kan modvirke, at der i fremtiden opstår problemer som dem, der har givet anledning til undersøgelsen.

Som det samlede billede af de hidtil gennemførte undersøgelser ved undersøgelseskommissioner tegner sig, er det ganske begrænset, hvad der er kommet ud af bestemmelsens indførelse, idet kun et par af undersøgelseskommissionerne har anført lidt mere fyldige overvejelser foranlediget af bestemmelsen.

I princippet kunne det tænkes, at bestemmelsen ville være egnet til at gøre kommissionsundersøgelserne mere omfattende og tidskrævende. Udvalgets erfaringsopsamling har imidlertid vidnet om, at noget sådant ikke har været tilfældet.

På den anførte baggrund finder udvalget ikke nogen grund til ikke at opretholde den nævnte lovbestemmelse. Det må fortsat bero på den enkelte undersøgelse, om undersøgelseskommissionen finder grundlag for at fremkomme med forslag til ændringer i lovgivningen, procedurer mv.

Det er klart, at det forhold, at en undersøgelseskommission ikke har den brede sammensætning, som et lovforberedende udvalg typisk vil have, kan tilsige en vis forsigtighed fra kommissionens side. Der kan endvidere ved udformningen af kommissoriet tages stilling til, om en undersøgelseskommission overhovedet skal have en sådan, supplerende opgave. I den forbindelse kan nævnes, at Tibetkommissionen i pkt. 4 i sit kommissorium blev anmodet om at komme med forslag efter lovens § 4, stk. 3, men at det samtidig fremgik, at undersøgelseskommissionen kunne undlade at komme med sådanne forslag, hvis kommissionen vurderede, at dette ville medføre, at arbejdet ikke ville kunne afsluttes inden for de to år, som undersøgelsen forudsattes at vare. Det blev herefter endvidere bemærket, at kommissionen ville kunne komme med en mere overordnet beskrivelse af mulige ændringer af love mv., hvis en mere tilbundsgående beskrivelse heraf ikke ville være mulig inden for den forudsatte tidsramme. I sin beretning afstod kommissionen fra at komme med forslag som omtalt i kommissoriets pkt. 4. Kommissionen anførte om baggrunden herfor, at den havde valgt at prioritere at kunne aflevere sin beretning inden for den frist på to år, der var fastsat i kommissoriet, og at andre, heriblandt Justitsministeriet og politiet, havde bedre forudsætninger for at bedømme, hvilke ændringer af love mv. der kunne være hensigtsmæssige for at undgå en gentagelse af forhold, som havde begrundet undersøgelseskommissionens nedsættelse, ligesom kommissionen var oplyst om, at visse ændringer allerede havde fundet sted i blandt andet Københavns Politi (Tibetkommissionens beretning, bind 1, side 17).

9. Kommissionsundersøgelser som grundlag for efterfølgende tjenestemandssager

Som anført i afsnit 3.2 ovenfor er det i betænkning nr. 1315/1996 forudsat, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, bl.a. hvis der allerede må antages at foreligge tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale eller indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer. Formålet med undersøgel-

seskommissionens virksomhed vil netop være at tilvejebringe et materiale som grundlag for vedkommende myndigheds afgørelse af, om sagen skal fremmes, eksempelvis ved at indlede disciplinærforfølgning.

På den baggrund rejses der i praksis ikke *sideløbende* med en kommissionsundersøgelse tjenestemandssager eller andre ansættelsesretlige sager mod embedsmænd i anledning af de forhold, som indgår i undersøgelseskommissionens undersøgelse. Som anført i kapitel 4, afsnit 3.1, kan undersøgelsernes ofte lange tidsforløb – eventuelt i kombination med betydelig kritisk medieomtale – udgøre en selvstændig belastning for de involverede og dermed af de pågældende blive oplevet som en reel sanktion. Endvidere forekommer det i praksis, at nogle af de embedsmænd, der har været involveret i de undersøgte forhold, forflyttes til en anden, lavere rangerende stilling eller fritages fra tjeneste under undersøgelsens forløb, hvilket *de facto* kan indebære, at de pågældende karrieremæssigt sættes på standby. Problemstillingen har væsentlige ligheder med de i afsnit 3.2 og 3.3 beskrevne tilfælde, hvor en strafferetlig efterforskning sættes i bero indtil afslutningen af undersøgelseskommissionens undersøgelse.

For så vidt angår *opfølgningen* på en undersøgelseskommissions beretning har Moderniseringsstyrelsen præsenteret et forslag til effektivisering. Forslaget går ud på at ændre tjenestemandslovens § 24, 3. pkt., således at kravet om tjenstligt forhør som betingelse for at benytte de strengeste disciplinære straffe for tjenstlig forseelse – overførelse til andet arbejdssted eller anden stilling, degradation eller afsked – fraviges, hvis forholdet er belyst i en undersøgelseskommissions beretning. Efter den gældende bestemmelse kan kravet om tjenstligt forhør alene fraviges, når forholdet er fastslået ved dom.

Udvalget finder, at det forekommer oplagt, at en gennemførelse af en sådan lovændring vil være egnet til at forkorte det samlede tidsforløb fra en undersøgelseskommission besluttes nedsat, til der vil kunne foreligge tjenstlige sanktioner foranlediget af kommissionens undersøgelse. Udvalget finder imidlertid ikke derudover, at udvalgets kommissorium giver fornødent grundlag for at udtale sig om forslaget.

Kapitel 6
Parlamentariske undersøgelser

Baggrunden for den udvidelse af udvalgets opgave, der er sket med tillægskommissoriet af 4. juli 2017, har navnlig været et ønske om at få belyst spørgsmålet om parlamentariske undersøgelsesformer, dvs. undersøgelser foretaget i Folketingets eget regi.

Som det fremgår af tillægskommissoriet, er der ved udformningen af tillægskommissoriet "navnlig lagt vægt på, at der i offentligheden jævnligt opstår debat om indførelse af nye parlamentariske undersøgelsesformer. Spørgsmålet blev senest belyst af et sagkyndigt udvalg for mere end to årtier siden i betænkning nr. 1315/1996 afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Der er efter regeringens opfattelse behov for, at debatten kan føres på et ajourført grundlag."

På den anførte baggrund er udvalget blevet anmodet om at

> "beskrive og analysere konkrete modeller for gennemførelsen af parlamentariske høringer mv. baseret på de ordninger, der findes i andre lande, herunder ordningen i Norge. Beskrivelsen og analysen omfatter bl.a. spørgsmålet om et parlamentarisk mindretals mulighed for at kræve en høring mv."

Udvalgets belysning af parlamentariske undersøgelser fremgår af nærværende kapitel.

I afsnit 1 indledes med en opsummering af Folketingets kontrolredskaber, som er mere udførligt beskrevet i kapitel 3, afsnit 3.1. Dernæst redegøres i afsnit 2 for hovedkonklusionerne i Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, der som nævnt er den seneste sagkyndige betænkning, der har behandlet parlamentariske undersøgelser i en dansk sammenhæng. I afsnit 3 redegøres for hovedlinjerne i de seneste års debat om indførelse af parlamentariske høringer mv. i Danmark.

Afsnit 4 og 5 indeholder en analyse af udenlandske ordninger for parlamentariske undersøgelser. Navnlig den norske ordning for parlamentariske høringer mv. har dannet baggrund for de senere års debat om indførelse af nye parlamentariske undersøgelsesformer i Danmark, og den norske ordning er således også fremhævet i tillægskommissoriet, jf. ovenfor. På denne baggrund gives der i afsnit 4 en udførlig redegørelse for parlamentarisk kontrol i Norge med særligt henblik på åbne kontrolhøringer.

Med henblik på bedst muligt at nyttigøre erfaringerne fra ordninger med parlamentariske undersøgelsesformer i andre lande indeholder afsnit 5 en tematisk gennemgang og analyse af de centrale elementer i ordningerne i Norge, Sverige, England, USA og Tyskland. Eksempelvis behandles de forskellige landes regler om nedsættelse af undersøgelsen i et samlet afsnit, sådan at forskelle og ligheder mellem ordningerne i de enkelte lande træder frem. På tilsvarende måde beskrives og analyseres de

forskellige landes ordninger i henseende til de undersøgte sagers karakter, offentlighed, vidne- og sandhedspligt, sagsoplysning, retssikkerhedsgarantier for de involverede samt afrapportering og opfølgning m.m. Afsnittet sluttes af med et sammenfattende oversigtsskema.

På den anførte baggrund indeholder afsnit 6 udvalgets overvejelser om parlamentariske undersøgelser i en dansk sammenhæng.

Kapitlet er afgrænset således, at det behandler parlamentariske undersøgelser som en selvstændig form for undersøgelse af sager i den offentlige forvaltning. Herved forstås en undersøgelsesform, der i princippet kan stå alene og vil kunne udgøre et alternativ til en anden undersøgelsesform, f.eks. en undersøgelseskommission eller en advokatundersøgelse, uden at der dog dermed er taget stilling til, om og i givet fald i hvilke tilfælde en parlamentarisk undersøgelse vil kunne udgøre et egnet og hensigtsmæssigt alternativ til sådanne andre undersøgelsesformer. Spørgsmålet om parlamentarisk opfølgning på andre undersøgelser behandles således ikke i dette kapitel, men der kan henvises til kapitel 3, navnlig afsnit 3.1.5 om Folketingets Udvalg for Forretningsordenens behandling af spørgsmål vedrørende ministeransvar.

1. Folketingets eksisterende kontrolredskaber

Folketinget er ved grundloven tillagt en række opgaver, herunder som lovgivende magt i forening med regeringen, jf. grundlovens § 3, 1. pkt. Blandt Folketingets opgaver er også at føre kontrol med regeringen. Folketinget er i den forbindelse tillagt sanktionsmuligheder af både politisk og retlig karakter, jf. henholdsvis grundlovens § 15 om muligheden for at udtale mistillid til statsministeren (regeringen) eller den enkelte minister og grundlovens § 16 om kompetencen til at rejse rigsretstiltalte mod ministre for deres embedsførelse.

Til brug for Folketingets løbende kontrol med regeringen er der ved grundloven og lovgivningen i øvrigt tillagt Folketinget en række kontrolredskaber. Bestemmelser af betydning for denne kontrol findes endvidere i Folketingets forretningsorden. Der er i kapitel 3, afsnit 3.1, redegjort nærmere for Folketingets centrale kontrolredskaber. Foruden en række muligheder for at fremskaffe oplysninger fra regeringen i form af forespørgsler, skriftlige udvalgsspørgsmål og samrådsspørgsmål har Folketinget eller dets udvalg også mulighed for at iværksætte egne undersøgelser af konkrete sager. Som det også fremgår af kapitel 3, afsnit 3.1.3 og 3.1.4, er der flere eksempler på, at stående folketingsudvalg, herunder Det Udenrigspolitiske Nævn og undersøgelsesgrupper under Nævnet, og *ad hoc*-udvalg har gennemført undersøgelser af konkrete, afsluttede sager i den offentlige forvaltning. Sådanne eksempler synes dog henvist til historien efter afslutningen af Thule-sagen i 1996, hvor undersøgelsesgruppen under Udenrigspolitisk Nævn frarådede fremtidige undersøgelser, der involverer både ministre og embedsmænd, hvor det ikke er muligt at modtage forklaringer fra alle væsentlige aktører i sagen. Der kan endvidere peges på, at folketingsudvalgenes egne undersøgelser synes at være blevet

erstattet af samrådene, der som nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.3, er steget væsentligt i antal siden indførelsen af muligheden for at afholde åbne samråd fra folketingsåret 1997-98.

Der er dog grund til i denne sammenhæng at erindre om, at muligheden for at nedsætte parlamentariske undersøgelsesorganer allerede eksisterer i medfør af grundlovens § 51. Som det fremgår nærmere af kapitel 3, afsnit 3.1.1, giver grundlovens § 51 mulighed for at nedsætte parlamentariske kommissioner til at undersøge almenvigtige sager, og det følger af bestemmelsens 2. pkt., at en sådan kommission er berettiget til at fordre skriftlige eller mundtlige oplysninger af såvel private borgere som af offentlige myndigheder. Muligheden for at nedsætte parlamentariske kommissioner har ikke været anvendt efter den gældende grundlov af 1953, og der findes ikke nærmere regulering i lovgivningen eller Folketingets forretningsorden af centrale spørgsmål som f.eks. oplysningspligt, vidnepligt, offentlighed mv. Det betyder bl.a., at parlamentariske kommissioner ikke efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt er udstyret med særlige tvangsmidler til opfyldelse af oplysningspligterne i grundlovens § 51, 2. pkt. Som anført af Claus Dethlefsen i Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002), side 347, er regelsættet herom ufuldstændigt, og det er forudsat, at der ud over grundlovsbestemmelsen skal udarbejdes supplerende lovregler, specielt om kommissionens kompetencer over for de personer, der skal afgive forklaring for kommissionen. For en nærmere omtale af de rammer, som sættes af grundlovens § 51, henvises til kapitel 3, afsnit 3.1.1, og betænkning nr. 1315/1996, side 153 ff.

2. Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers overvejelser

Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer havde ifølge sit kommissorium ikke alene til opgave at overveje den fremtidige anvendelse af undersøgelsesretter, men også at redegøre for anvendelsen af andre undersøgelsessystemer, herunder parlamentariske kommissioner og undersøgelser ved folketingsudvalg, og overveje nye, alternative undersøgelsesformer som f.eks. offentlige høringer i parlamentsregi.

Udvalgets overvejelser om parlamentariske organers opgaver fremgår af kapitel 4, afsnit 4, i betænkning nr. 1315/1996. Overvejelserne om parlamentariske organers egnethed som undersøgelsesorganer faldt i to dele. Den første del angik spørgsmålet om en parlamentarisk kommissions eller et folketingsudvalgs undersøgelse af *ministres forhold* forud for Folketingets stillingtagen til, om ministeren skal drages til ansvar politisk eller søges gjort retligt ansvarlig for dele af sin embedsførelse. Udvalget overvejede for det andet sådanne parlamentariske organers vurdering af *bestemte embedsmænds forhold*. I de følgende afsnit – henholdsvis afsnit 2.1 og 2.2 – redegøres for udvalgets overvejelser om hvert af disse spørgsmål for sig. I afsnit 2.3 redegøres kortfattet for udvalgets øvrige overvejelser og anbefalinger. Endelig omtales Folketingets stillingtagen til udvalgets forslag og overvejelser i afsnit 2.4.

2.1 Parlamentariske organers undersøgelse af ministres forhold

Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer fandt, at det som følge af Folketingets kompetence til at tage stilling til spørgsmålet om ministeransvar måtte forventes, at parlamentariske organer fortsat ville få til opgave at beskæftige sig med ministres forhold, herunder ved at afgive en indstilling om, hvorvidt Folketinget bør drage en minister til ansvar politisk eller søge at gøre et retligt ministeransvar gældende.

Det fulgte imidlertid ikke heraf, at det parlamentariske organ selv skulle have til opgave at undersøge og klarlægge det faktiske begivenhedsforløb til brug for denne vurdering. Efter udvalgets opfattelse ville et parlamentarisk organ næppe i almindelighed være et egnet forum for undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning. Udvalget lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at folketingsmedlemmer typisk ikke har den fornødne erfaring, de fornødne professionelle forudsætninger eller den fornødne tid til rådighed til at gennemføre sådanne undersøgelser, at organets effektivitet og den offentlige tillid til organet kan blive svækket af partipolitiske meningsforskellige og interesser, og at det ofte vil være nødvendigt at afhøre embedsmænd, hvilket vil kunne gøre embedsmændene til led i det politiske spil mellem regering og opposition og dermed skade forholdet mellem ministre og embedsværk.

Den nærmere opregning af udvalgets begrundelser fremgår af betænkning nr. 1315/1996, side 174 ff., hvor der anføres 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 tillid til, at en sådan undersøgelse vil kunne gennemføres på en tilstrækkelig uvildig og objektivt saglig måde. Dette vil kunne indebære, at konklusionerne 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. […] 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 emnemæssigt meget begrænset undersøgelse […]
>
> 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. […]"

Udvalget konkluderede på denne baggrund, 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, f.eks. en undersøgelseskommission.

Udvalget fandt dog, at et parlamentarisk organ ikke burde være afskåret fra selv at tilvejebringe det faktiske grundlag af betydning for udarbejdelsen af en redegørelse om ministres forhold i sager, hvor der ikke er behov for at iværksætte større undersøgelser. Som eksempel nævnes i betænkning nr. 1315/1996, side 176, sager, der angår et enkelt faktum, og som kan belyses ved en gennemgang af foreliggende skriftligt materiale, eventuelt suppleret af enkelte opklarende spørgsmål til den pågældende minister.

Som et andet eksempel nævnes, at det parlamentariske organ efter afslutningen af en anden undersøgelse, f.eks. ved en undersøgelseskommission, kan have behov for yderligere oplysninger for at give en fyldestgørende redegørelse for spørgsmålet om, hvorvidt ministre bør søges draget til ansvar. I sådanne tilfælde vurderede udvalget, at det parlamentariske organ ikke bør være afskåret fra selv at tilvejebringe dette faktiske grundlag, forudsat at dette kunne ske uden afhøring af embedsmænd.

Med hensyn til spørgsmålet om afhøring af embedsmænd bemærkes, at det på side 182 i betænkning nr. 1315/1996 er anført, at et folketingsudvalg af de grunde, der er nævnt ovenfor under nr. 6, heller ikke på frivilligt grundlag bør have adgang til at foretage afhøringer af embedsmænd.

2.2 Parlamentariske organers vurdering af embedsmænds forhold

Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer fandt i forlængelse af det ovenfor anførte om undersøgelser af ministres forhold, at et parlamentarisk organ heller ikke bør undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb med henblik på at vurdere embedsmænds forhold.

Udvalget overvejede endvidere, om der burde etableres en ordning, hvorefter et parlamentarisk organ bør kunne redegøre for og vurdere bestemte embedsmænds forhold, når det faktiske grundlag er tilvejebragt f.eks. gennem en undersøgelseskommission. Der anføres i betænkning nr. 1315/1996, side 177 f., en række forhold, der taler imod en sådan ordning:

> ”1) En ordning, 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 ministrene er ansvarlige over for Folketinget for deres embedsførelse [...]
>
> 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 betænkeligheder* 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. Adfærdsmønsteret 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 fandt udvalget ikke, at et parlamentarisk organ bør redegøre for og vurdere bestemte embedsmænds forhold. En undersøgelse og vurdering af et sådant spørgsmål burde efter udvalgets opfattelse forestås af et andet organ, f.eks. en undersøgelseskommission.

2.3 Udvalgets overvejelser og anbefalinger i øvrigt

Eftersom udvalget – som det fremgår nærmere ovenfor i afsnit 2.1 – fandt, at parlamentariske organer kun i meget begrænset omfang burde få til opgave at undersøge sager i den statslige forvaltning, ville der efter udvalgets opfattelse ikke opstå behov for at nedsætte parlamentariske kommissioner. Udvalget fandt herefter ikke grundlag for at komme nærmere ind på spørgsmålet om en eventuel lovregulering af parlamentariske kommissioner.

I betænkning nr. 1315/1996, side 179 f., peges der på, at det ville kunne overlades til et folketingsudvalg, f.eks. Udvalget for Forretningsordenen eller et underudvalg herunder, at overveje, hvorvidt vedkommende minister bør drages politisk til ansvar eller søges gjort retlig ansvarlig. Udvalget vedrørende Undersøgelseskommissioner anførte endvidere, at det burde overvejes at indføre systematisk parlamentarisk opfølgning af f.eks. undersøgelser gennemført af en undersøgelseskommission. Som det fremgår af kapitel 4, svarer dette til den praksis, der har udviklet sig under lov om undersøgelseskommissioner, jf. også Folketingets forretningsorden § 56.

Det anføres endvidere på side 180 i betænkningen, at det bør 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.

For så vidt angår sagsoplysningen fandt Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, at den gældende retstilstand og praksis om folketingsudvalgs muligheder for at skaffe sig oplysninger i det væsentlige burde opretholdes, jf. betænkning nr. 1315/1996, side 182. Om den nugældende retstilstand henvises til kapitel 3, afsnit 3.1.3.1-3.1.3.3 og 3.1.5. Udvalget foreslog, at det pågældende folketingsudvalg gennem drøftelser med regeringen skulle fastlægge, i hvilket omfang folketingsudvalget skulle have adgang til materiale, der ikke er offentligt tilgængeligt.

Spørgsmålet, om der burde indføres regler om oplysningspligt over for et folketingsudvalg, var genstand for særskilt overvejelse i betænkningen. Udvalget fandt sammenfattende, at en sådan oplysningspligt ikke burde indføres, hverken for ministre, embedsmænd eller andre. Det bemærkes i den forbindelse på side 181 i betænkning nr. 1315/1996, at det vil udgøre en ændring af den forfatningsmæssige tradition her i landet, hvis der indføres en sådan oplysningspligt, navnlig hvis embedsmænd og private personer retligt forpligtes til at afgive forklaring over for et folketingsudvalg.

Udvalget foreslog endvidere, at de involverede ministre skulle tillægges 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 det drager sine endelige konklusioner.
- Ministeren bør have ret til en bisidder.
- Der bør afgives en beretning eller betænkning om folketingsudvalgets arbejde, og denne bør offentliggøres.

I de undtagelsesvise tilfælde, hvor folketingsudvalget måtte forestå en mindre faktuel undersøgelse, jf. nærmere herom ovenfor afsnit 2.1, foreslog Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer en række yderligere retssikkerhedsgarantier, som i vidt omfang svarer til undersøgelseskommissionsordningens. Der henvises til betænkning nr. 1315/1996, side 183 f.

Endelig fremgår det af betænkningens side 185 f., at spørgsmålet om, hvorvidt der bør være adgang for offentligheden til at overvære møderne i folketingsudvalget og til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i udvalgets arbejde, bør afgøres af folketingsudvalget selv. Eftersom Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer forudsatte, at folketingsudvalget som udgangspunkt ikke selv skulle forestå afklaringen af det faktiske grundlag i sagen, var det vurderingen, at spørgsmålet om offentlighed i forbindelse med folketingsudvalgets arbejde næppe ville være af stor praktisk betydning.

2.4 Folketingets stillingtagen til Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers overvejelser

Samtidig med vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 blev der som nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.5, indført et nyt kapitel XVIII i Folketingets forretningsorden om Udvalget for Forretningsordenens behandling af spørgsmål vedrørende ministeransvar. Til grund for folketingsbeslutningen herom lå bl.a. en beretning af 25. juni 1997 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, der i relevant omfang er optrykt som bilag 2 til betænkning nr. 3 af 5. maj 1999 af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen over forslag til lov om undersøgelseskommissioner (Folketingstidende 1998-

99, Tillæg B, side 777), og en betænkning og indstilling fra samme udvalg af 5. maj 1999 vedrørende ændring af forretningsordenen for Folketinget (Folketingstidende 1998-99, Tillæg B, side 837). Det fremgår af disse forarbejder, at Udvalget for Forretningsordenen i det store og hele tilsluttede sig Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers konklusioner og anbefalinger. Navnlig skal fremhæves, at Udvalget for Forretningsordenen i sidstnævnte betænkning – efter at have gengivet hovedkonklusionerne i betænkning nr. 1315/1996 om folketingsudvalgs funktion som undersøgelsesorgan og manglende egnethed som forum for undersøgelser af forhold i den offentlige forvaltning bortset fra mindre undersøgelser, der er refereret ovenfor i afsnit 2.1-2.3 – tilkendegav: "Disse synspunkter har været grundlag for mere indgående overvejelser i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, der i princippet kan tilslutte sig disse."

Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers forslag er således i det væsentlige indarbejdet i forretningsordenens kapitel XVIII, der er nærmere omtalt i kapitel 3, afsnit 3.1.5. I denne sammenhæng er det relevant at fremhæve,

- at reglerne alene tager sigte på behandling af spørgsmål om ministres ansvar, og at det forudsættes, at et eventuelt embedsmandsansvar som hidtil alene vil være et anliggende for regeringens bedømmelse,
- at det er forudsat, at Udvalget for Forretningsordenens sagsbehandling kun undtagelsesvis omfatter klarlæggelse af et faktisk begivenhedsforløb, og at der i givet fald kun bør blive tale om mindre faktuelle undersøgelser i sager, der angår et enkelt faktum, eller hvor der er behov for oplysninger som supplement til en beretning fra en undersøgelseskommission,
- at der ikke kan stilles spørgsmål til embedsmænd under Udvalget for Forretningsordenens behandling af sager om ministeransvar,
- at de involverede ministre er tillagt en ret til bisidder og øvrige retssikkerhedsgarantier som foreslået af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, og
- at der nedsættes et permanent underudvalg under Udvalget for Forretningsordenen til forberedende behandling af de opgaver, der knytter sig til de her omtalte sager.

3. De seneste års debat om parlamentariske undersøgelser

Som anført i udvalgets tillægskommissorium opstår der jævnligt debat i offentligheden om indførelse af nye parlamentariske undersøgelsesformer. Siden afgivelsen af betænkning nr. 1315/1996 har spørgsmålet også været genstand for debat i regi af Folketinget.

Den 15. januar 2014 afholdt Folketingets Præsidium en åben høring om parlamentariske undersøgelser med en række eksterne oplægsholdere, herunder eksperter, forhenværende folketingsmedlemmer, en repræsentant for DJØF og formanden for den norske kontrol- og konstitutionskomité. Der blev

udarbejdet et referat af høringen, som er offentligt tilgængeligt via Folketingets hjemmeside (UFO Alm. del 2013-14 – Bilag 25, og REU Alm. del 2013-14 – Bilag 133).

Ifølge Folketingets daværende formand, som indledte høringen, var baggrunden for høringen bl.a. et ønske om at undersøge mulighederne for at supplere undersøgelseskommissionsordningen med en form for parlamentariske høringer eller lignende, som dels ville kunne erstatte undersøgelseskommissioner i nogle sager, hvor man hurtigt ønskede at nå ind til sagens "politiske kerne", dels ville kunne bidrage til at indsnævre kommissoriet for en efterfølgende undersøgelseskommission med henblik på at mindske kommissionens tidsforbrug.

Det ville føre for vidt på dette sted at gengive indholdet af de mange indlæg under høringen. Der synes dog rimeligvis at kunne peges på nogle væsentlige gennemgående temaer og overvejelser. For så vidt angår selve spørgsmålet om *hensigtsmæssigheden af at indføre en parlamentarisk undersøgelsesordning* blev det på den ene side fremhævet, at der dermed ville blive tilvejebragt en "mellemskarp kniv", dvs. et undersøgelsesinstrument, der i relevante sager ville kunne arbejde hurtigere og mindre omkostningstungt end en undersøgelseskommission, og som ville kunne afdække de politiske aspekter af sagen eller give grundlag for at vurdere behovet for eventuelt at nedsætte en undersøgelseskommission. På den anden side blev der fra flere sider gjort opmærksom på, at en ny ordning ville kunne blive misbrugt politisk til at igangsætte hyppige undersøgelser, som ikke nødvendigvis ville være begrundet i et reelt undersøgelsesbehov, men i visse tilfælde kunne være udtryk for politisk "drilleri". Denne risiko ville være størst, hvis der blev givet et politisk mindretal ret til at iværksætte en parlamentarisk undersøgelse.

For så vidt angår *rammerne for parlamentariske undersøgelser*, hvis en sådan ordning måtte blive indført, skal fremhæves følgende overvejelser fra høringen: For det første blev det fra flere sider pointeret, at en parlamentarisk undersøgelsesform ville skulle betjene sig af en politisk frem for en retlig målestok. Synspunktet havde nær sammenhæng med, at der for det andet – i lighed med overvejelserne i betænkning nr. 1315/1996 – blev peget på, at et folketingsudvalg eller andet parlamentarisk organ næppe burde forestå større faktumundersøgelser, men alene undersøge mere overskuelige sager. I tilknytning hertil blev det for det tredje påpeget, at der – afhængigt af undersøgelsernes nærmere omfang og karakter – formentlig ville være behov for en grad af professionalisering, hvis Folketinget skulle sættes i stand til at fungere som undersøgelsesorgan. I den forbindelse blev det bl.a. nævnt, at sådanne undersøgelser burde henhøre under et fast folketingsudvalg, der skulle tilføres særskilt sekretariatsbistand, og som eventuelt skulle have mulighed for at antage en professionel udspørger.

Det sidste og ganske centrale emne under høringen, som her skal fremhæves, var spørgsmålet om inddragelse af embedsmænd i undersøgelserne. Der blev fra flere sider – som i Udvalget vedrørende

Undersøgelsesorganers betænkning – peget på den grundlæggende ansvarsordning, hvorefter ministrene er ansvarlige over for Folketinget, mens embedsmændene står til ansvar over for deres minister. Der synes således også at have været enighed om, at et parlamentarisk undersøgelsesorgan ikke skal have til opgave at beskæftige sig særskilt med bestemte embedsmænds forhold og herunder afgive indstillinger eller på anden måde drage konklusioner om, hvorvidt der bør tages skridt til at drage embedsmænd til ansvar.

Derimod synes der at have været mere delte meninger om spørgsmålet om adgang til at gennemføre afhøringer af embedsmænd i en eventuel ny ordning med parlamentariske høringer eller lignende. Imod en sådan mulighed blev navnlig anført grundlovens ansvarssystem og den potentielle loyalitetskonflikt, der ville kunne opstå mellem embedsværk og minister. I modsat retning blev det fremhævet, at værdien af en udbygget parlamentarisk undersøgelsesordning ville være begrænset, hvis ikke det undersøgende udvalg mv. fik adgang til at indkalde embedsmænd til afhøring. Uanset udfaldet af disse overvejelser blev det endvidere debatteret, om embedsmænd i givet fald skulle være pligtige at give møde og afgive forklaring, eller om ordningen alene skulle være baseret på frivillighed. I den forbindelse blev der navnlig peget på en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder og på, at frivilligheden i realiteten ville kunne blive illusorisk.

Senest var spørgsmålet om indførelse af parlamentariske undersøgelser på dagsordenen for en konference arrangeret af Folketingets Præsidium i januar 2017. Oplægsholderne var højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen, der redegjorde for de hidtidige erfaringer med undersøgelseskommissionsordningen, og den norske regeringsadvokat Frederik Sejersted, der berettede om de norske erfaringer og andre udenlandske erfaringer med parlamentariske undersøgelser. Konferencen var ikke åben for offentligheden, og det er derfor ikke muligt at redegøre nærmere for indholdet af debatten.

4. Parlamentarisk kontrol i Norge med særligt henblik på åbne kontrolhøringer

Som det fremgår af det foregående afsnit, har opmærksomheden i den danske debat om parlamentariske undersøgelser i særlig grad rettet sig mod erfaringerne i Norge. I betragtning af de store ligheder mellem de forfatningsretlige rammer og de parlamentariske systemer i Danmark og Norge er det velbegrundet, at der først og fremmest er blevet set mod den norske ordning for inspiration. På den baggrund vil der i dette afsnit blive givet en forholdsvis udførlig beskrivelse af de åbne kontrolhøringer i det norske Stortings kontrol- og konstitutionskomité.

Hovedformålet med dette afsnit er at beskrive ordningen med åbne kontrolhøringer i det norske Stortings kontroll- og konstitusjonskomité (herefter kontrol- og konstitutionskomité). For til fulde at forstå denne ordning er det dog nødvendigt indledningsvis at beskrive hovedtrækkene af den parlamentariske kontrol i Norge, som er den ramme, som kontrol- og konstitutionskomitéens kontrolvirksomhed udspiller sig inden for.

Det følgende indledes derfor med en kort generel beskrivelse af Stortingets kontrol med regeringen i afsnit 4.1. Beskrivelsen omfatter den overordnede forfatningsretlige ramme og Stortingets kontrol i plenum og komitéer (udvalg). Stortingets eksterne kontrolorganer vil endvidere blive omtalt ganske kort, dog med undtagelse af den norske Rigsrevision, som er af stor betydning for kontrol- og konstitutionskomitéens virksomhed. I afsnit 4.2 redegøres for Stortingets kontrol- og konstitutionskomité med særligt henblik på ordningen med åbne kontrolhøringer. Endelig indeholder afsnit 4.3 en sammenfatning og en sammenligning med Folketingets parlamentariske kontrol på centrale punkter.

Om terminologien i det følgende bemærkes, at betegnelserne "regeringen" og "minister" vil blive benyttet i stedet for "statsrådet" henholdsvis "statsråd", som er sprogbrugen i den norske grundlov. Oplysningerne i det følgende bygger – foruden på de relevante retskilder – i høj grad på Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, dokument nr. 14 (2002-2003). Rapporten, der blev afgivet til Stortingets præsidium den 30. september 2002 af det såkaldte Frøiland-udvalg, et udvalg sammensat af sagkyndige repræsentanter og stortingsmedlemmer, vil i det følgende blive omtalt som "rapporten om Stortingets kontrolfunktion".

4.1 Generelt om Stortingets kontrol med regeringen

For at beskrive det norske Stortings kontrol med regeringen er det nødvendigt først at give et kort rids af den forfatningsretlige ramme, herunder navnlig de overordnede regler om ministeransvar og de grundlæggende regler om forholdet mellem ministre og embedsmænd (se afsnit 4.1.1). Herefter beskrives Stortingets forskellige kontrolredskaber inddelt efter, om de er tillagt Stortingets plenum (under 4.1.2), Stortingets komitéer (under 4.1.3) eller Stortingets eksterne kontrolorganer (under 4.1.4).

4.1.1 Kort om den forfatningsretlige ramme

Som i Danmark er regeringen og de enkelte ministre underlagt såvel politisk som retligt ansvar.

Regeringen står *politisk* til ansvar over for Stortinget og må efter grundlovens § 15 indgive sin afskedsbegæring, hvis et flertal i Stortinget udtaler mistillid til den. Kontrollen retter sig ikke kun mod regeringen som kollegium, men også mod den enkelte minister, der ligeledes efter grundlovens § 15 er pligtig at indgive sin afskedsbegæring, hvis Stortinget udtaler sin mistillid til den pågældende. Ministeren står til ansvar både i sin egenskab af medlem af regeringskollegiet og som forvaltningschef ("departementssjef").

Ligesom i Danmark omfatter det politiske ansvar dog også mindre vidtgående former for parlamentarisk kritik, f.eks. i form af en irettesættelse ("daddelvedtak") fra Stortinget.

Om det *retlige* ansvar fremgår det af grundlovens § 86, at Stortinget har påtalekompetence i sager om bl.a. ministrenes brud på deres konstitutionelle pligter.

Ansvarsnormerne er fastlagt i lov af 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett (ansvarlighedsloven) med senere ændringer. I nærværende sammenhæng er det af særlig interesse at fremhæve, dels at ministrene ifølge grundlovens § 82 ikke må give urigtige eller vildledende oplysninger til Stortinget eller dets organer, dels at regeringen og de enkelte ministre på grundlag af en forfatningsretlig sædvane har en almindelig oplysningspligt over for Stortinget, som indebærer, at der skal gives korrekte og tilstrækkelige oplysninger til Stortinget. Oplysningspligten er strafsanktioneret i ansvarlighedslovens § 9, der dog ikke fastlægger pligtens præcise indhold. Det fremgår af rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 41 ff., at der ikke er fuldstændig enighed om, hvordan tilstrækkelighedskravet skal formuleres. Det synes dog at kunne lægges til grund, at denne almindelige oplysningspligt ikke adskiller sig væsentligt fra den sandhedspligt, der følger af § 5, stk. 2, i den danske ministeransvarlighedslov.

Den norske grundlovs §§ 21 og 22 gør udnævnelse og afskedigelse af embedsmænd (omtrent svarende til tjenestemænd i Danmark) til et regeringsprærogativ. Stortinget har dog siden tidligt i 1800-tallet ført en vis efterfølgende kontrol med embedsmandsudnævnelser. Det står imidlertid fast, at embedsværket alene er undergivet regeringens instruktionsbeføjelse, og Stortingets formelle reaktioner i form af mistillid og rigsretstiltale kan alene rettes mod ministrene. Ligesom i Danmark er ordningen således den, at regeringen og dens ministre står til ansvar over for Stortinget, mens embedsmændene står til ansvar over for deres minister.

Ifølge rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 24, er det i praksis forekommet, at Stortinget formelt har instrueret regeringen om at pålægge embedsmænd sanktioner, men det seneste eksempel på noget sådant ligger langt tilbage, nemlig i 1929. Sammesteds anføres det, at der ikke er formelle hindringer for, at Stortinget undersøger og vurderer forhold i forvaltningen, selvom tinget ikke har retlige reaktionsmuligheder over for embedsværket. I det omfang sådanne undersøgelser iværksættes med henblik på at foretage ansvarsvurderinger, vil formålet hermed først og fremmest være at belyse ministrenes forhold, men der vil ikke i den forbindelse være noget til hinder for, at Stortinget kritiserer og dermed, som anført i rapporten, "reelt ansvarliggør" embedsmænd. Der er imidlertid tradition for tilbageholdenhed hermed, jf. rapportens side 26.

Som det fremgår af det følgende, særligt afsnit 4.2 om kontrol- og konstitutionskomitéen, er embedsmændenes stilling i relation til parlamentarisk kontrol i nogle tilfælde forskellig, afhængigt af om de er ansat i et departement eller i en såkaldt ydre etat. Sondringen mellem departementer og ydre etater er i alt væsentligt svarende til den, der i dansk forvaltningsret kendes mellem departementer og underliggende myndigheder som styrelser og direktorater. De ydre etater i Norge er således statslige forvaltningsorganer, der i Norge kendes under betegnelser som direktorat, tilsyn, styrer mv. De ydre etater er hierarkisk underlagt et departement, der som udgangspunkt har instruktionsbeføjelse over for de underliggende myndigheder. Dermed er ministeren for det pågældende område ligesom i Danmark i sidste instans ansvarlig også for de underordnede myndigheders virksomhed. Som i Danmark kan der gøres undtagelser herfra, f.eks. ved at instruktionsbeføjelse og klageadgang til departementet

i bestemte sagstyper afskæres ved lov. Der henvises til Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett (9. udgave, 2010), side 106 ff. og 164 ff.

4.1.2 Stortingets plenum

Efter norsk forfatningsret er de formelle kontrolkompetencer tillagt Stortinget i plenum. Som omtalt ovenfor i afsnit 4.1 er det således Stortinget, der har beføjelsen til at gøre et politisk eller retligt ansvar gældende over for regeringen og dens ministre. I det følgende skal omtales en række yderligere beføjelser, som tilkommer Stortinget efter Stortingets Forretningsorden eller grundloven og forfatningsretlig sædvane. Det drejer sig om retten til at stille spørgsmål mv. til regeringen (under 4.1.2.1) og indbliks- og indkaldelsesretten (under 4.1.2.2). Endvidere omtales den såkaldte instruktionsret, som giver sig udtryk i Stortingets mulighed for at vedtage såkaldte "anmodningsvedtak", som er omdiskuteret i norsk statsretlig teori (under 4.1.2.3).

4.1.2.1. Spørgsmål mv.

Stortingsrepræsentanterne er ved kapitel 10 i Stortingets Forretningsorden tillagt en række muligheder for at stille spørgsmål til ministrene. Der kan stilles mundtlige spørgsmål i de ugentlige spørgetimer, der kan stilles korte skriftlige spørgsmål (omtrent svarende til § 20-spørgsmål i Danmark), og endelig kan spørgsmål af mere omfattende karakter stilles i form af interpellationer (der minder om forespørgsler i Folketinget).

Derimod findes der ikke en ordning, der modsvarer de skriftlige udvalgsspørgsmål, som kendes fra de stående folketingsudvalg i Danmark. Der findes heller ikke i Norge et institut svarende til ordningen med åbne eller lukkede samråd i danske folketingsudvalg. Som nævnt nedenfor i afsnit 4.1.3 og 4.2 er høringerne i de enkelte fagkomitéer og navnlig i kontrol- og konstitutionskomitéen det nærmeste, man i Norge kommer det danske samrådsinstitut.

Fælles for de forskellige typer af spørgsmål, som stortingsrepræsentanterne kan stille, er, at den pågældende minister kan nægte at besvare spørgsmålet, hvilket imidlertid anses for et klart brud på de parlamentariske normer, jf. dog nærmere nedenfor i afsnit 4.1.2.3 om diskussionen om instruktionsretten. Vælger ministeren at besvare et spørgsmål, har han pligt til at opfylde sin forfatningsretlige oplysningspligt ved at give korrekte og tilstrækkelige oplysninger, jf. nærmere afsnit 4.1.1 ovenfor.

Endelig skal nævnes, at den enkelte stortingsrepræsentant efter forretningsordenens § 74 kan anmode om aktindsigt i regeringens og forvaltningens dokumenter gennem Stortingets administration. Ministeren kan afslå anmodningen i det omfang, dokumentet kan undtages fra offentlighed efter offentlighedsloven, men skal ved sin vurdering lægge vægt på repræsentantens særlige stilling og informationsbehov.

4.1.2.2. Stortingets grundlovfæstede indbliks- og indkaldelsesret

4.1.2.2.1. Den norske grundlovs § 75 f fastslår, at det tilkommer Stortinget at lade sig forelægge statsrådets protokoller og alle offentlige indberetninger og papirer.

Denne såkaldte *"innsynsrett"* er en vidtgående ret for Stortinget til at kræve alle offentlige dokumenter udleveret. Ved offentlige dokumenter forstås ikke blot sådanne dokumenter, som er undergivet offentlighed efter offentlighedslovens regler. Af § 50 i Stortingets Forretningsorden fremgår det, at begæringer efter grundlovens § 75 f kan gælde ethvert dokument, som er i regeringens eller den underliggende forvaltnings besiddelse, og som er udarbejdet eller indhentet som led i offentlig virksomhed. Dokumentbegrebet skal forstås vidt som omfattende også data mv.

Bestemmelsen går forud for lovregler og instrukser om tavshedspligt, men det anses dog for naturligt, at Stortinget i givet fald vælger at behandle sådanne dokumenter for lukkede døre og med pålæg af tavshedspligt til stortingsmedlemmerne. Det fremgår dog af rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 34 f., at der ikke er enighed om, hvorvidt grundlovens § 75 f omfatter dokumenter, som relaterer sig til interne drøftelser på rent politisk niveau i regeringskollegiet, navnlig såkaldte R-dokumenter (dokumenter fra såkaldte regeringskonferencer) og dokumenter fra andre interne regeringsfora. Regeringskonferencerne, der sædvanligvis afholdes en gang om ugen, og andre koordinerende møder i regeringen, eksempelvis møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg, er ikke reguleret eller forudset i grundloven eller lovgivningen i øvrigt. På konferencerne er både generelle spørgsmål og enkeltsager genstand for drøftelse og afgørelse af politisk karakter, uden at beslutningerne er bindende i formel forstand. R-dokumenterne kan således sammenlignes med dokumenter fra regeringsudvalg som f.eks. Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget i Danmark. Uanset hvordan det nævnte fortolkningsspørgsmål løses, er der i praksis langvarig tradition for, at Stortinget ikke anmoder om sådanne dokumenter, hverken på frivillig basis eller ved formel vedtagelse efter grundlovens § 75 f. Det er således alene stortingsudpegede granskningskommissioner, der i nogle tilfælde har anmodet om og fået udleveret R-dokumenter og lignende på frivillig basis.

Retten til at kræve offentlige dokumenter udleveret efter den norske grundlovs § 75 f er så vidt ses aldrig blevet påberåbt, om end bestemmelsen lejlighedsvis bruges til at lægge vægt bag en anmodning om dokumenter. I praksis dækkes Stortingets informationsbehov dels ved, at regeringen af egen drift fremlægger dokumenter, dels ved, at Stortingets komitéer eller enkelte repræsentanter anmoder om udlevering af dokumenter og oplysninger.

Det er alene Stortinget, der i plenum og med simpelt flertal kan beslutte at gøre brug af bestemmelsen i § 75 f, jf. også § 50 i Stortingets Forretningsorden. Anmodninger fra komitéer og de enkelte stortingsrepræsentanter omfattes således ikke af grundlovens § 75 f og er heller ikke i øvrigt retligt bindende. Efterlevelsen af sådanne anmodninger afhænger af det almindelige politiske styrkeforhold og

af normer for forholdet mellem Storting og regering, og i praksis er det således vanskeligt for regeringen at afslå at fremlægge de ønskede dokumenter mv. I de tilfælde, hvor der opstår uenighed om retten til indblik i nærmere bestemte dokumenter, findes der typisk en politisk løsning, uden at bestemmelsen i grundlovens § 75 f aktiveres. Som nærmere omtalt nedenfor i afsnit 4.2.4 har der i praksis været en udvikling i retning af at give kontrol- og konstitutionskomitéen ganske omfattende adgang til oplysninger fra regeringen.

Stortingets indbliksret kan i et vist omfang sammenlignes med den danske grundlovs § 51, hvorefter parlamentariske kommissioner er berettigede til bl.a. at fordre skriftlige oplysninger af såvel private som af offentlige myndigheder. Som Stortingets indbliksret benyttes den danske grundlovs § 51 ikke i praksis.

Om indbliksretten efter grundlovens § 75 f henvises i øvrigt til rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 33 ff.

4.1.2.2.2. Grundlovens § 75 h giver Stortinget en formel ”*innkallingsrett”*. Ifølge bestemmelsen tilkommer det Stortinget at kunne fordre enhver til at møde for sig i statssager (med undtagelse af kongen og den kongelige familie).

Retten er nærmere reguleret i § 49 i Stortingets Forretningsorden. Bestemmelsen indebærer en pligt til at give møde og afgive mundtlig forklaring for Stortinget. Ligesom indbliksretten efter grundlovens § 75 f er der tale om en ret for Stortinget i plenum, der ikke kan udøves af de enkelte komitéer, men det antages dog i rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 32, at Stortinget kan vedtage, at forklaringen skal afgives i en komité.

Forklaringspligten efter grundlovens § 75 h omfatter ”statssager”, hvilket bl.a. omfatter sager, som Stortinget eller kontrol- og konstitutionskomitéen har til behandling, og andre sager, som naturligt hører under Stortingets kontrol. Uden for begrebet falder sager, som alene gælder ministrenes rent private forhold, eller som kun berører private retssubjekter. Derimod omfatter begrebet også interne forhold i regering og forvaltning. Forklaringspligten går forud for lov- og instruksfæstet tavshedspligt, men hvis forklaringen angår tavshedsbelagte oplysninger, antages det i rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 29, at forklaringen skal gennemføres bag lukkede døre.

Forklaringspligten påhviler ifølge ordlyden af grundlovens § 75 h ”enhver”. Det indebærer, at ministre, embedsmænd og privatpersoner kan indkaldes til at afgive forklaring efter bestemmelsen. Pligten til at give møde og afgive forklaring er strafsanktioneret i henhold til en særlig lov (lov af 3. august 1897 nr. 2). Det er omdiskuteret, om de almindelige vidnefritagelsesregler finder anvendelse (se hertil rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 30).

Stortingets indkaldelsesret efter grundlovens § 75 h er alene blevet brugt tre gange siden 1814, senest i 1933 i forbindelse med den parlamentariske granskning af "Østgrønlandsagen", hvor den norske ambassadør til Danmark blev indkaldt for at forklare sig om forhandlingerne med de danske myndigheder. Bestemmelsen er ikke blevet brugt siden da, men den er siden nogle få gange brugt til at lægge vægt bag en uformel indkaldelse for at tilskynde modvillige personer til at give møde.

I praksis bruges i stedet en række procedurer baseret på frivillighed, herunder de i afsnit 4.1.2.1 nævnte spørgsmål og interpellationer, anmodninger om redegørelser mv. og anmodninger om at give møde i åbne eller lukkede komitéhøringer. Sådanne anmodninger stiles til regeringen og ministrene, mens grundlovens § 75 h som nævnt retter sig mod "enhver". For disse procedurer gælder endvidere – som for anmodninger om dokumenter mv. – at de ikke er retligt bindende, men kan være vanskelige at afslå af politiske grunde.

Til sammenligning kan peges på, at det i Danmark følger af grundlovens § 51, at parlamentariske kommissioner – som i praksis ikke længere benyttes – er berettigede til at fordre mundtlige oplysninger fra både offentlige myndigheder og private.

Om indkaldelsesretten efter grundlovens § 75 h kan i øvrigt henvises til rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 28 ff.

4.1.2.3. Stortingets instruktionsret

Uden for de særlige grundlovfæstede tilfælde har Stortinget mulighed for at anmode regeringen eller en minister om at udarbejde dokumenter som f.eks. redegørelser eller udredninger. En sådan anmodning kan fremsættes uformelt og vil typisk blive imødekommet som udslag af almindelige politiske normer.

Stortinget kan dog vælge ved såkaldt anmodningsvedtak at pålægge regeringen at udarbejde sådanne dokumenter ved en formel plenumvedtagelse. Der er langvarig praksis for, at Stortinget kan træffe sådanne anmodningsvedtak, nogle gange også omtalt som "Stortingets instruktionsret". Der er tale om vedtagelser, som træffes med almindeligt flertal i plenum, normalt efter et fast format, der begynder med "Stortinget ber regjeringen om å…" Historisk set blev der kun vedtaget ganske få sådanne anmodningsvedtak årligt, men siden midten af 1990'erne er antallet kraftigt forøget, og i enkelte år har der været ganske mange sådanne vedtagelser, i den senere tid flere hundrede hvert år. Disse vedtagelser bruges på forskellige måde til at styre regeringen, bl.a. til at kræve fremsættelse af lovforslag, udredninger, redegørelser m.m. Nogle gange bruges de også i konkrete enkeltsager ved at pålægge regeringen at træffe konkrete beslutninger.

Det er i norsk statsretlig teori omstridt, om anmodningsvedtak er retligt bindende eller blot politisk forpligtende. I rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 33, blev det lagt til grund, at sådanne vedtagelser er retligt bindende som udslag af en generel parlamentarisk instruktionsbeføjelse med hjemmel i forfatningsretlig sædvane. Synspunktet er imidlertid blevet udsat for kritik i statsretlig teori, og spørgsmålet må for tiden anses for åbent. Det sættes sjældent på spidsen, da den politiske forpligtelse normalt er nok til at udvirke, at vedtagelserne efterleves, og regeringen er desuden pålagt at fremlægge en årlig rapport om, hvordan efterlevelsen sker, som gennemgås af kontrol- og konstitutionskomitéen som en af komitéens faste rutiner, jf. Stortingets Forretningsorden § 14, nr. 9, litra b.

Selvom anmodningsvedtak principielt vil kunne tænkes brugt også i kontrolsager til f.eks. at afkræve ministrene forklaringer, har der indtil videre ikke været nogen tradition for at gøre det. I praksis benyttes beføjelsen kun i styringssager til at fremskaffe redegørelser eller udredninger, og de anses ikke som et instrument til efterfølgende parlamentarisk kontrol. Sådanne redegørelser eller udredninger mv. er ikke omfattet af grundlovens § 75 h, der alene giver ret til at kræve mundtlig forklaring, og vil typisk ikke være omfattet af grundlovens § 75 f, der ikke giver ret til at kræve nye dokumenter udarbejdet, men alene giver ret til indblik i allerede eksisterende dokumenter mv. Større redegørelser eller udredninger falder endvidere uden for rammerne af det skriftlige spørgsmålsinstitut (omtalt i afsnit 4.1.2.1).

Den omtalte ret til at vedtage anmodningsvedtak tilkommer Stortinget i plenum. Den kan således ikke udøves af komitéerne, der under alle omstændigheder alene kan anmode regeringen om at afgive dokumenter og oplysninger mv. på frivilligt grundlag.

4.1.3 Stortingets komitéer

Ligesom det danske Folketing nedsætter Stortinget af sin midte en række komitéer (omtrent svarende til Folketingets udvalg). Ifølge § 12 i Stortingets Forretningsorden nedsættes der tolv stående fagkomitéer, herunder kontrol- og konstitutionskomitéen, som omtales nærmere nedenfor i afsnit 4.2.

Stortinget kan endvidere efter forretningsordenens § 18 nedsætte særskilte komitéer (*ad hoc*-udvalg) til at behandle en enkelt sag eller sager af en bestemt type. I praksis bruges sådanne komitéer ikke til kontrolformål, jf. rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 52, hvoraf det fremgår, at det seneste eksempel på en sådan *ad hoc*-komité er fra 1948. I det følgende fokuseres derfor på de stående fagkomitéer med særligt henblik på deres kontrolvirksomhed.

Sammensætningen af fagkomitéerne skal så vidt muligt ske efter forholdstal, jf. forretningsordenens § 13. For kontrol- og konstitutionskomitéen gælder den særlige regel, at alle partigrupper skal have et medlem.

Stortingets komitéer er sagsforberedende organer for Stortinget og har ingen selvstændig myndighed til at optræde på tingets vegne. Stortingets fagkomitéer kan derfor som udgangspunkt ikke tage sager op af egen drift, men er afhængige af, at Stortinget har taget sagen op i plenum og henvist den til komitébehandling, jf. herved forretningsordenens § 22. Kontrol- og konstitutionskomitéen adskiller sig herved fra de øvrige udvalg, idet komitéen har ret til at initiere kontrolsager af egen drift (se nærmere nedenfor under 4.2.3).

Komitéerne træffer som hovedregel afgørelse ved simpelt flertal, jf. forretningsordenens § 26. Bestemmelsen fastsætter et quorum-krav på tre femtedele af komitémedlemmerne. Der udnævnes en ordfører i hver enkelt sag, som komitéerne behandler.

Komitéerne kan afholde almindelige møder, der er lukkede, jf. forretningsordenens § 25, eller høringer. Høringer er efter forretningsordenens § 27 som udgangspunkt offentlige, men en komité kan med sædvanligt flertal beslutte, at høringen skal foregå helt eller delvist for lukkede døre. Høringer kan afholdes af alle fagkomitéer, men de omtales nærmere nedenfor i afsnit 4.2.5 om kontrol- og konstitutionskomitéen.

Fagkomitéerne fører en vis efterfølgende kontrol inden for komitéens sagsområde, men med undtagelse af kontrol- og konstitutionskomitéen er kontrolfunktionen for fagkomitéerne ikke central og er af relativt beskedent omfang, jf. rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 52. Fagkomitéerne kan afholde åbne høringer, f.eks. i forbindelse med lovforslag, men de foregår efter andre og mere fleksible regler end kontrolhøringerne. Det særlige reglement for åbne kontrolhøringer, der omtales nedenfor under 4.2.5, åbner mulighed for, at fagkomitéerne også kan afholde høringer efter reglerne for kontrolhøringer, såfremt der er behov for det, men dette har indtil videre ikke været aktuelt i praksis.

Som det fremgår af ovenstående, er der kun én af de tolv stående fagkomitéer, der har som sin hovedopgave at føre kontrol med regeringen. De øvrige fagkomitéers løbende kontrolvirksomhed i enkeltsager er af begrænset omfang, hvilket er i overensstemmelse med norsk parlamentarisk tradition, jf. rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 20. Stortingets stående fagkomitéer adskiller sig på dette punkt væsentligt fra de stående folketingsudvalg i Danmark, som løbende fører kontrol med regeringen i enkeltsager inden for deres respektive sagsområder, navnlig gennem skriftlige udvalgsspørgsmål og samrådsspørgsmål. I modsætning hertil beskæftiger de norske stående fagkomitéer sig alene med sager, som er formelt oversendt fra plenum til behandling (lovforslag, budgetvedtagelser, samtykkesager, behandling af meddelelser og rapporter m.m.), men de har ikke, som danske folketingsudvalg, en såkaldt "almindelig del", hvor der kan stilles udvalgs- og samrådsspørgsmål uden direkte tilknytning til de sager, som formelt er henvist til behandling. Som undtagelse hertil findes særlige konsultationsordninger, navnlig i udenrigs-, sikkerheds- og europapolitiske sager.

4.1.4 Stortingets eksterne kontrolorganer

Der findes en række eksterne kontrolorganer, der fungerer i regi af Stortinget, men som i vidt omfang er tillagt en selvstændig og uafhængig stilling.

Stortinget har i medfør af § 19 i Stortingets Forretningsorden ret til at nedsætte *granskningskommissioner* til at klarlægge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhedsforløb. Sådanne kommissioner – der på en række punkter svarer til undersøgelseskommissioner i Danmark – er, i modsætning til de faste kontrolorganer, der omtales i det følgende, *ad hoc*-organer, der nedsættes med henblik på undersøgelse af en bestemt sag.

Blandt Stortingets faste eksterne kontrolorganer er der i denne sammenhæng særlig grund til at fremhæve *Rigsrevisionen*. Det skyldes, at størstedelen af kontrol- og konstitutionskomitéens virksomhed baserer sig på rapporter mv. fra denne institution.

Ifølge den norske grundlovs § 75 k tilkommer det Stortinget at udnævne fem revisorer, som bl.a. skal gennemse statens regnskaber. Rigsrevisorerne, der i praksis ikke vælges af Stortingets egen midte, vælges efter forholdstal. Disse fem stortingsudnævnte rigsrevisorer udgør som kollegium ledelsen af Rigsrevisionen, jf. også § 4 i lov af 7. maj 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen. I modsætning til i Danmark, hvor de folketingsvalgte statsrevisorer er adskilt fra Rigsrevisionen, der ledes af rigsrevisor, udgør de stortingsvalgte rigsrevisorer således den formelle ledelse af det norske sidestykke til den danske Rigsrevision.

Rigsrevisionens opgaver omfatter regnskabsrevision, forvaltningsrevision og selskabskontrol. Rigsrevisionen afgiver indstillinger vedrørende de centrale statsregnskaber og giver gennem sine rapporter Stortinget grundlag for at vurdere ministrenes ansvar, ligesom rapporterne giver grundlag for at rette op på fejl og mangler i forvaltningen. Efter rigsrevisionslovens § 9 kan Stortinget endvidere i plenum pålægge Rigsrevisionen at iværksætte særlige undersøgelser. Rigsrevisionen er således præmisleverandør for Stortingets kontrol med regering og forvaltning. Samtidig fungerer Rigsrevisionen som selvstændigt revisions- og kontrolorgan over for regering og forvaltning på Stortingets vegne og har som sådant også afgørelses- og sanktionskompetence over for den underliggende forvaltning. Endelig udfører Rigsrevisionen tillige en vis vejledningsvirksomhed over for forvaltningen. Rigsrevisionen betegnes i rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 60, som Stortingets vigtigste eksterne kontrolorgan.

Rigsrevisionens informationsindhentning, evaluering og rapportering sker gennem løbende direkte kontakt med embedsværket. Rigsrevisionslovens § 12 giver Rigsrevisionen vid adgang til at indhente oplysninger fra forvaltningen, enten gennem departementet eller direkte fra offentlige myndigheder

og embedsmænd. Efter fast praksis omfatter oplysningspligten dog ikke dokumenter fra regeringskonferencer, idet Rigsrevisionens opgaver ikke omfatter efterprøvelse af rent interne politiske processer.

Rigsrevisionen oversender sine generelle rapporter til Stortinget. Herudover oversendes rapporter i vigtige enkeltsager af principiel karakter eller af stor økonomisk betydning, eller som gælder sager om brud på Stortingets beslutninger og forudsætninger, der anses for at være af interesse for Stortingets egen kontrol med regering og forvaltning. Forvaltningen (ministeren) får i sådanne sager lejlighed til først at kommentere sagen, jf. rigsrevisionslovens § 11. Rapporter, der oversendes af Rigsrevisionen, behandles, som nærmere omtalt nedenfor i afsnit 4.2.1, af Stortingets kontrol- og konstitutionskomité.

Rigsrevisionens virksomhed har ifølge rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 76 f., primært karakter af styringskontrol, ikke ansvarskontrol. Rigsrevisionen forholder sig traditionelt til den reviderede myndighed som sådan og går ikke ind i vurderinger af enkeltpersoners ansvar. De involverede ministre og embedsmænd nævnes heller ikke ved navn i Rigsrevisionens rapporter. Det overlades således til Stortinget at vurdere, om en rigsrevisionsrapport skal bruges som grundlag for ansvarliggørelse af en minister, og på samme måde er det primært op til regeringen og de enkelte ministre at vurdere, om rapporterne afdækker forhold, som tilsiger, at embedsmænd bør holdes ansvarlige.

Om den norske Rigsrevision henvises i øvrigt til rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 60 ff.

Under Stortinget hører endvidere *Sivilombudsmannen*. § 75 l i den norske grundlov foreskriver, at det tilkommer Stortinget at udnævne en person, som ikke er medlem af Stortinget, til at føre kontrol med den offentlige forvaltning og alle, som virker i dens tjeneste, for at søge at sikre, at der ikke øves uret mod den enkelte borger. De nærmere regler om ombudsmandens virke er fastsat ved lov af 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets Ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) med senere ændringer og Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen af 1. marts 1980 med senere ændringer, der er udstedt med hjemmel i lovens § 2.

Den norske sivilombudsmann svarer i vidt omfang til den danske ombudsmandsinstitution. Ombudsmandens arbejdsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle, som virker i dens tjeneste, jf. lovens § 4. Undtaget fra sivilombudsmannens arbejdsområde er bl.a. forhold, som Stortinget har taget stilling til, afgørelser truffet i statsråd og Rigsrevisionens virksomhed. Ombudsmanden kan tage sager op på eget initiativ eller efter klage, jf. sivilombudsmannslovens § 5. Efter lovens § 7 kan ombudsmanden bl.a. fra offentlige embedsmænd og alle andre, som virker i forvaltningens tjeneste, kræve de oplysninger, han har behov for med henblik på at udføre sit hverv. Som for Rigsrevisionen gælder

dog i praksis den begrænsning, at oplysningspligten ikke omfatter dokumenter fra regeringskonferencer.

Det gælder for den norske ombudsmand som for den danske, at han ikke kan træffe bindende afgørelser, omgøre forvaltningens afgørelser eller pålægge forvaltningen at foretage bestemte handlinger, men som i Danmark retter myndighederne i Norge sig i praksis efter ombudsmandens udtalelser.

Endelig skal nævnes, at der under Stortinget også hører en *ombudsmand for Forsvaret* og det såkaldte *EOS-udvalg* (Stortingets kontroludvalg for efterretnings-, overvågnings- og sikkerhedstjenesterne).

4.2 Stortingets kontrol- og konstitutionskomité

4.2.1 Almindeligt om komitéen kontrolvirksomhed

Det norske Storting har en lang tradition for en stående kontrolkomité. Den tidligere protokolkomité, der havde fungeret siden Norges adskillelse fra Danmark i 1814, blev dog nedlagt i 1977. Først i 1993 blev den nuværende kontrol- og konstitutionskomité oprettet som en forsøgsordning. Ordningen er nu gjort permanent, dog med visse justeringer, navnlig i 2003, hvor der blev gennemført en række reformer på baggrund af rapporten om Stortingets kontrolfunktion. Blandt reformerne fra 2003 var indførelsen af den nedenfor under 4.2.3 omtalte mindretalsrettighed.

Komitéens vigtigste opgave er at føre kontrol med regering og forvaltning. Som nævnt ovenfor i afsnit 4.1.3 fører de stående fagkomitéer efter norsk parlamentarisk praksis kun i begrænset omfang løbende kontrol med regeringen og ministrene i enkeltsager. I Norge kendes f.eks. ikke ordninger med skriftlige udvalgsspørgsmål og åbne samråd, som er de væsentligste kontrolredskaber for de stående folketingsudvalg i Danmark inden for deres respektive sagsområder. I modsætning til i Danmark er kontrolfunktionerne således primært samlet i ét udvalg, kontrol- og konstitutionskomitéen. Kontrol- og konstitutionskomitéen har mulighed for at inddrage den relevante fagkomité, navnlig ved at forelægge et udkast til indstilling til Stortinget for fagkomitéen til udtalelse, jf. § 15 i Stortingets forretningsorden.

Kontrol- og konstitutionskomitéens opgaver er nærmere fastlagt i forretningsordenens § 14, nr. 9, og § 15. For så vidt angår komitéens kontrolopgaver kan der sondres mellem komitéens faste kontrolrutiner og granskning af enkeltsager, jf. rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 21.

De *faste kontrolrutiner* omfatter kontrol af statsrådsprotokoller, opfølgning af Stortingets beslutninger og behandling af rapporter mv. fra de eksterne kontrolorganer.

Ifølge rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 21, foretages der *granskning af enkeltsager*, når der er mistanke om, at der er noget galt, f.eks. fejl og mangler i forvaltningen. Denne type kontrolsag

kan initieres på baggrund af rutinekontrollen, f.eks. en rapport fra Rigsrevisionen eller Sivilombudsmannen, men sådanne sager kan også opstå på andet grundlag, f.eks. efter omtale i pressen, henvendelser fra private eller som følge af et politisk initiativ fra en eller flere stortingsrepræsentanter.

Sådanne enkeltsager er efter deres karakter ekstraordinære og optræder relativt sjældent, men de kræver til gengæld ofte en betydelig indsats. Hvis det vurderes nødvendigt, kan kontrol- og konstitutionskomitéen tage initiativ til at foreslå, at Stortinget nedsætter en egentlig granskningskommission til at klarlægge eller vurdere et begivenhedsforløb, jf. forretningsordenens § 19. Det bemærkes i den forbindelse, at kontrol- og konstitutionskomitéens sekretariat ifølge det oplyste på Stortingets hjemmeside består af tre medarbejdere. Granskningskommissioner omtales ikke yderligere i det følgende, der alene tager sigte på kontrol- og konstitutionskomitéens egen kontrolvirksomhed i enkeltsager.

4.2.2 Hovedtræk af kontrol- og konstitutionskomitéens virksomhed i praksis

Det kan være vanskeligt at foretage en nøjagtig opgørelse af kontrol- og konstitutionskomitéens virksomhed i praksis. Den norske regeringsadvokat Frederik Sejersted, der var medlem af Frøiland-udvalget, skriver i et oplæg til et foredrag, som han holdt under Folketingets Præsidiums konference i januar 2017, bl.a., at antallet af kontrolsager i praksis er gået i bølger, hvor den politiske kontekst – navnlig, om der har siddet en flertals- eller en mindretalsregering i perioden – har været af afgørende betydning. Der er dog ikke tvivl om, at de faste kontrolrutiner, navnlig opfølgningen på Rigsrevisionens rapporter mv., udgør den overvejende del af komitéens arbejde.

En optælling af de indstillinger, som kontrol- og konstitutionskomitéen har afgivet i de fem stortingssamlinger fra 2011-2012 til og med 2015-2016) tegner det overordnede billede, som gengives i skemaet nedenfor. Det bemærkes, at en numerisk optælling naturligvis ikke siger noget om de enkelte sagers relative vægt og betydning, og at en optælling af fem afsluttede stortingssamlinger ikke tager højde for, at komitéens praksis som nævnt går i bølger.

Oversigt over kontrol- og konstitutionskomitéens indstillinger inddelt efter sagstype

Stortingssamlingerne 2011-2012 til 2015-2016.

Stortings-samling	Antal indstillinger	Heraf i kontrolsager indledt af egen drift	Heraf i faste kontrolrutiner	Heraf i øvrige sager
2011-2012	43	4 (9 %)	23 (53 %) 16 (37 %) p.b.a. Rigsrevisionens rapporter mv.	16 (37 %)
2012-2013	37	3 (8 %)	24 (65 %) 17 (46 %) p.b.a. Rigsrevisionens rapporter mv.	10 (27 %)
2013-2014	35	2 (6 %)	23 (66 %) 14 (40 %) p.b.a. Rigsrevisionens rapporter mv.	10 (29 %)
2014-2015	34	3 (9 %)	24 (71 %) 17 (50 %) p.b.a. Rigsrevisionens rapporter mv.	7 (21 %)
2015-2016	50	3 (6 %)	23 (46 %) 16 (32 %) p.b.a. Rigsrevisionens rapporter mv.	24 (48 %)

Øvrige sager omfatter sager om lov- og beslutningsforslag mv.

Som det fremgår, udgør de faste kontrolsagers andel af de sager, hvori kontrol- og konstitutionskomitéen afgiver indstillinger, i gennemsnit over halvdelen i den nævnte periode. I gruppen af indstillinger som led i de faste kontrolrutiner er der særlig grund til at fremhæve de sager, der tages op på baggrund af Rigsrevisionens rapporter mv., som i perioden udgør i gennemsnit ca. 40 % af komitéens sager. Som nævnt ovenfor i afsnit 4.1.4 udgør de stortingsvalgte rigsrevisorer den kollegiale ledelse af den norske Rigsrevision, og opfølgningen af Rigsrevisionens rapporter mv. kan derfor ikke ske som i Danmark, hvor de folketingsvalgte statsrevisorer i vidt omfang varetager denne funktion. I Norge er der således et naturligt behov for, at ansvaret for den parlamentariske opfølgning er forankret i en særlig komité.

4.2.3 Komitéens kontrol i enkeltsager

Kontrol- og konstitutionskomitéens kontrol i enkeltsager bygger på forretningsordenens §§ 14 og 15 (samt §§ 40 og 44 for så vidt angår sager om beslutninger om konstitutionelt ansvar, dvs. rigsretstiltale). Forretningsordenens § 14 henlægger bl.a. sager om Stortingets kontrol med forvaltningen og sager, hvor Stortinget skal tage stilling til, om konstitutionelt ansvar skal gøres gældende, til komitéen.

Det er særligt for kontrol- og konstitutionskomitéen, at den på eget initiativ kan tage en sag op og om nødvendigt afholde åbne kontrolhøringer. Det følger således af § 15 i Stortingets Forretningsorden, at komitéen kan beslutte at anmode en minister om at fremskaffe ønskede oplysninger om forhold, som omfattes af Stortingets kontrol med forvaltningen. Hvis komitéen finder ministerens udredning eller vurdering tilfredsstillende, afsluttes undersøgelsen på dette stadium, hvilket ifølge komitéens formand, Martin Kolberg, sker i mange sammenhænge (se side 17 i udskriften af Folketingets Præsidiums åbne høring om parlamentariske undersøgelser i januar 2014, omtalt ovenfor afsnit 3). Er komitéen imidlertid ikke tilfreds med ministerens svar, kan komitéen vælge at stille flere spørgsmål eller at åbne en sag, dvs. formelt tage sagen op til behandling med henblik på at afgive indstilling til Stortinget og i den anledning selv foretage de yderligere undersøgelser i forvaltningen, som anses for nødvendige.

Om komitéens initiativret i de nævnte sager gælder en særlig mindretalsgaranti, hvorefter en tredjedel af komitéens medlemmer kan kræve, at en sag tages op. Ligesom for de øvrige stående fagkomitéer gælder det, at et mindretal af samme størrelse kan kræve, at der skal afholdes en høring i en sag, jf. forretningsordenens § 27. I kontrol- og konstitutionskomitéen er denne mindretalsgaranti imidlertid absolut, idet det ikke – i modsætning til i de øvrige stående fagkomitéer – er muligt for et andet mindretal på en tredjedel at indbringe beslutningen om at afholde en høring for Stortingets Præsidium. Til sammenligning med danske forhold bemærkes, at det i praksis er således, at blot et enkelt medlem af et folketingsudvalg kan kalde en minister i samråd, og at et samråd skal være åbent, hvis tre udvalgsmedlemmer ønsker det, jf. Folketingets forretningsorden § 8, stk. 8.

Om kontrollens karakter hedder det i rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 58, at de fleste sager har karakter af neutral styringskontrol frem for politiseret ansvarskontrol. Kontrollen retter sig først og fremmest mod ministrenes forhold, men kan dog også tage sigte på at afdække fejl og mangler i forvaltningen uden direkte tilknytning til ministerens forhold. Frederik Sejersted anfører i oplægget til det tidligere omtalte foredrag på Folketingets Præsidiums konference, at der i de politiserede sager typisk kan identificeres to faste fraktioner – regeringssiden og oppositionssiden – som står over for hinanden som ”forsvar” henholdsvis ”angreb”.

En opgørelse over kontrol- og konstitutionskomitéens undersøgelser 2013-2017 (til og med juli 2017) på Stortingets hjemmeside viser, at der i perioden har været iværksat 36 undersøgelser, svarende til ca. 7-8 undersøgelser om året.

Som begrundelse for at iværksættelse en undersøgelse henvises der i stort set samtlige sager helt eller delvist til medieomtale. Medieomtalen suppleres oftest af andre former for oplysninger, og i enkelte tilfælde har sådanne oplysninger i sig selv været afgørende for iværksættelsen af undersøgelsen. Som eksempler kan nævnes oplysninger fra Rigsrevisionen eller Sivilombudsmannen, fra regeringen eller

fra interesseorganisationer mv. Nogle sager er rejst som opfølgning på stortingsvedtagelser eller regeringens besvarelse af spørgsmål fra Stortinget.

Af de 36 undersøgelser er 31 opført som afsluttet på Stortingets hjemmeside (pr. juli 2017). Heraf er de 24 afsluttet efter brevveksling med vedkommende minister. I fem sager er der afholdt åben kontrolhøring, og to er afsluttet med afgivelse af indstilling fra udvalget uden forudgående afholdelse af kontrolhøring.

4.2.4 Komitéens sagsoplysning

Til brug for oplysningen af sagen har kontrol- og konstitutionskomitéen de samme muligheder som de øvrige komitéer, dvs. anmodninger til regeringen om dokumenter, redegørelser og oplysninger mv. og afholdelse af komitéhøringer med afhøring af de personer, som komitéen indkalder. For komitéhøringerne gælder de generelle regler i forretningsordenens § 27, som er omtalt i afsnit 4.2.3 ovenfor, og det særlige reglement, der omtales nedenfor under 4.2.5.

Kontrol- og konstitutionskomitéens undersøgelser adskiller sig således ikke formelt set fra de øvrige fagkomitéers, men de vil ofte have en klarere karakter af egentlig granskning i sager med mistanke om fejl eller mangler. Sagerne er derfor også, som nævnt i rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 57, oftere præget af, at de involverede aktører ikke uden videre har interesse i at bidrage til sagens fulde oplysning. Kontrol- og konstitutionskomitéen er dog ikke tillagt særlige formelle rettigheder til at kræve oplysninger eller dokumenter, og komitéens indhentning af dokumenter mv. og afhøringer foregår derfor også på formelt frivillig basis, om end i henhold til politiske forpligtelser, som nærmere omtalt ovenfor i afsnit 4.1.2.

Kontrol- og konstitutionskomitéen vil typisk anmode vedkommende minister om at fremskaffe de ønskede oplysninger. Anmodningen kan dog også rettes direkte til den underliggende forvaltning, men vedkommende minister skal i så fald først underrettes og anmodes om at fremskaffe oplysningerne, jf. rapporten om Stortingets kontrolfunktion, side 58. Principielt beror det på de politiske styrkeforhold, om oplysningerne afgives eller ej. I praksis efterkommes anmodninger om udlevering af dokumenter mv. som oftest, og der har udviklet sig en praksis for at give kontrol- og konstitutionskomitéen ganske omfattende indblik, herunder i interne notater, e-mails mv. Udlevering sker dog ikke undtagelsesfrit. Således udleveres ikke visse interne regeringspapirer, herunder de såkaldte R-dokumenter (regeringskonferencedokumenter). Sådanne dokumenter fra interne regeringsudvalg svarer som nævnt i afsnit 4.1.2.2 omtrent til dokumenter fra Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget i Danmark.

Som nævnt under 4.1.2.2 og 4.1.2.3 er Stortingets indbliks- og indkaldelsesret efter grundlovens § 75 f og h alene rettigheder for Stortinget i plenum, men der er en vis diskussion i teorien om, hvorvidt

Stortinget vil kunne delegere disse rettigheder eller bruge dem til f.eks. at kræve en afhøring gennemført i kontrol- og konstitutionskomitéen.

4.2.5 Særligt om komitéens kontrolhøringer

4.2.5.1. Almindeligt

For afholdelse af åbne kontrolhøringer gælder et særligt reglement, Reglement for åpne kontrollhøringer vedtaget af Stortinget 11. juni 2011 og senest ændret 12. november 2013. Reglementet gælder for kontrolhøringer i alle Stortingets komitéer, men det er af særlig relevans for kontrol- og konstitutionskomitéen, da høringer med karakter af kontrolhøringer som oftest foregår i denne komité. Ifølge reglementets § 1 er alle sager, som behandles i kontrol- og konstitutionskomitéen, således defineret som kontrolsager, med undtagelse af sager om grundlovsændringer, bevillinger og valglovgivning.

Formålet med reglementet er ifølge § 1, stk. 2, at sikre Stortingets informationsbehov i kontrolsager og en god fremdrift i høringen, samtidig med at hensynet til de indkaldtes retssikkerhed varetages.

På baggrund af de oplysninger, der er tilgængelige på Stortingets hjemmeside, kan antallet af høringer i kontrol- og konstitutionskomitéen i løbet af de fem stortingssamlinger fra 2011-2012 til og med 2015-2016 opgøres som følger:

Oversigt over kontrol- og konstitutionskomitéens høringer

Stortingssamlingerne 2011-2012 til 2015-2016.

Stortingssamling	Antal høringer	Heraf i kontrolsager indledt af egen drift
2011-2012	8	3
2012-2013	4	3[22]
2013-2014	3	0
2014-2015	8	4
2015-2016	6	5

Om tidsperspektivet for undersøgelserne forklarede kontrol- og konstitutionskomitéens formand, Martin Kolberg, i sit indlæg på Folketingets Præsidiums åbne høring om parlamentariske undersøgelser i januar 2014 (omtalt ovenfor afsnit 3), at der efter hans skøn maksimalt går 2-3 måneder, fra en sag bliver aktualiseret gennem en rigsrevisionsrapport eller gennem komitéens initiativret, til den parlamentariske undersøgelse foregår.

4.2.5.2. Indkaldelse til afhøring

Deltagelse i afhøringer under komitéhøringer er efter forretningsordenens § 27 frivillig for de inviterede. Dette fremgår også af reglementets § 3, stk. 2, der yderligere fastslår, at den indkaldte selv afgør,

[22] Heraf 1 på baggrund af en rapport fra en granskningskommission.

om han vil besvare komitéens spørgsmål. Hvis en minister vælger at besvare spørgsmål fra komitéen, er han underlagt den under 4.1.1 omtalte pligt til ikke at give Stortinget eller dets organer urigtige eller vildledende oplysninger.

For indkaldelse af embedsmænd gælder særlige regler i reglementets § 5. Der må i den forbindelse sondres mellem embedsmænd i departementerne og embedsmænd i de ydre etater.

Hvad angår afhøring af *departementale embedsmænd,* må der skelnes mellem to principielt og praktisk meget forskellige situationer. Den ene er, at ministeren indkaldes og selv medbringer en eller to embedsmænd som *bisiddere*, hvilket er ofte forekommende i praksis. I givet fald er det ministerens egen afgørelse, om og i givet fald hvilke embedsmænd, han medbringer, og det er ministeren, som tager imod spørgsmålene og selv afgør, om han skal svare eller overlade det til en af embedsmændene at gøre det. Normalt svarer ministeren selv, af og til efter en kort konsultation med embedsmanden. Den anden situation er den, hvor departementale embedsmænd selv indkaldes formelt af komitéen og bliver udspurgt direkte. Denne situation er reguleret i de særlige regler i reglementets § 5, som omtales straks nedenfor. I praksis forekommer det sjældent, at departementale embedsmænd indkaldes til direkte udspørgning, og det er normalt meget kontroversielt, når det sker.

For embedsmænd i departementerne gælder ifølge reglementets § 5, at komitéen i lukket møde kan bestemme, at spørgsmål skal stilles direkte til embedsmanden, hvis "særskilte grunner" gør, at det anses nødvendigt. Der har i praksis været to eksempler på, at denne bestemmelse er brugt til at indkalde departementale embedsmænd direkte til mere omfattende udspørgning: I den såkaldte Furresag fra 1997 blev en departementsråd (svarende til departementschef) og en ekspeditionschef (svarende til afdelingschef) indkaldt til direkte udspørgning uden ministerens tilstedeværelse, hvilket var stærkt kontroversielt. I høringen om begivenhederne den 22. juli 2011 (Utøya-sagen) blev – foruden 14 embedsmænd fra de ydre etater – seks departementale embedsmænd afhørt direkte. Det er forekommet yderligere nogle få gange, at departementale embedsmænd er blevet indkaldt til direkte udspørgning af komitéen, senest i den såkaldte SSB-sag i vinteren 2017/2018.

Derimod kræves der ikke sådanne "særskilte grunner" for at anmode embedsmænd i *ydre etater* om at møde til høring direkte. Det kræves blot, at den ansvarlige minister er varslet og givet adgang til at være til stede og eventuelt supplere embedsmandens forklaring. Spørgsmål stilles direkte til embedsmanden. I praksis forekommer det relativt ofte, at embedsmænd fra de ydre etater indkaldes til direkte udspørgning i kontrol- og konstitutionskomitéens høringer.

Om afhøring af embedsmænd gælder efter reglementets § 5, stk. 3, i øvrigt den særlige regel, at der ved spørgsmålene skal tages hensyn til loyalitetsforpligtelserne i forvaltningen og mellem embedsværk og minister. Mødelederen skal påse, at hensynet til loyalitetsforpligtelserne respekteres.

Normalt møder privatpersoner også op til høringerne, når de inviteres, men der er flere eksempler på, at private har nægtet at møde frem, bl.a. i den såkaldte Telenor-sag. I givet fald har komitéen ingen sanktioner og må tage den pågældendes beslutning til efterretning

4.2.5.3. Høringens gennemførelse, de afhørtes rettigheder og sagens afslutning
Reglementet for åbne komitéhøringer indeholder endvidere en række regler om gennemførelsen af høringen og om rettigheder for de afhørte. Som ovenfor nævnt er komitéhøringerne som udgangspunkt åbne efter forretningsordenens § 27. Høringerne lægges på Stortingets hjemmeside ("streames"), således at offentligheden kan følge med, og det hænder også, at der sendes direkte fjernsyn fra høringerne. Forretningsordenens og reglementets regler indebærer dog, at komitéen med sædvanligt flertal kan beslutte, at høringen skal foregå helt eller delvist for lukkede døre. Komitéen kan herunder også beslutte, at der ikke må foretages lyd- eller billedoptagelser af en høring, som i øvrigt er åben. Tavshedsbelagte oplysninger kan alene modtages for lukkede døre, og under åbne høringer må ikke gengives eller henvises til oplysninger undergivet tavshedspligt.

Ifølge reglementets § 3 skal de personer, som anmodes om at møde til høring, varsles i så god tid som muligt, og anmodningen skal angive den eller de sager, som komitéen ønsker forklaring om. Den afhørte skal endvidere have adgang til komitéens sagsdokumenter, medmindre reglerne om tavshedspligt tilsiger andet. Den afhørte har i medfør af § 3, stk. 3, i reglementet, ret til at medbringe en bisidder (medmindre komitéen modsætter sig, kan flere bisiddere medbringes) og til at konferere med bisidderen, før der afgives svar. Bisidderen kan endvidere med mødelederens godkendelse supplere forklaringen. Møderne ledes af komitéens formand, subsidiært en næstformand.

Reglementets § 4 regulerer gennemførelsen af afhøringen og foreskriver bl.a., at mødelederen skal påse, at spørgsmålene holder sig inden for det angivne tema, og at den indkaldtes retssikkerhed varetages. Før udspørgningen kan begynde, har den indkaldte ret til at give sin version af sagen i indtil ti minutter, og efter afslutningen af udspørgningen skal den indkaldte gives indtil fem minutter til at sammenfatte sagen.

Komitéen kan vælge primært at overlade udspørgningen til tre hovedudspørgere. Den ene hovedudspørger vil i givet fald altid være komitéens ordfører i den pågældende sag, og de øvrige vælges blandt komitéens egne medlemmer. Der er ikke mulighed for at indforskrive eksterne udspørgere. Selvom komitéen måtte vælge at udpege hovedudspørgere, skal de øvrige komitémedlemmer have indtil ti minutters spørgetid (inklusive svartid), og mødelederen kan give mulighed for korte og direkte opfølgende spørgsmål fra andre komitémedlemmer. Endelig afholdes der en kort afsluttende spørgerunde.

Som for øvrige høringer gælder det, at der ikke er tale om et debatforum for komitéen, hvilket fremgår af reglementets § 4, stk. 6, der foreskriver, at der ikke må ske meningsudveksling mellem komitémedlemmerne eller afgives kommentarer til de afgivne svar, foruden hvad der indgår som en naturlig del af et opfølgningsspørgsmål.

Reglementet indeholder ikke regler om komitéens afrapportering af høringen eller den samlede undersøgelse af sagen, men det følger af det i afsnit 4.1.3 anførte, at alle Stortingets sager formelt afsluttes i plenum med debat og eventuelle formelle vedtagelser, herunder f.eks. kritik. Kontrol- og konstitutionskomitéens undersøgelse afsluttes således med en indstilling til Stortinget. Forud for selve indstillingen går typisk en kort indledende sagsfremstilling, en oversigt over de indkaldte og de stillede spørgsmål under kontrolhøringen og endelig bemærkninger fra komitéen (ofte delt i flertals- og mindretalsudtalelser). Indstillingen vedlægges relevante bilag til belysning af sagen.

Komitéformand Martin Kolberg oplyste i det tidligere omtalte indlæg på høringen i 2014, at høringerne efter hans vurdering fører til, at forvaltningen og Stortinget lærer af det undersøgte hændelsesforløb, og at den viden, der således indvindes, er et meget vigtigt element af ordningen med kontrolhøringer.

4.3 Sammenfatning og sammenligning

Som i Danmark er regeringen og ministrene efter norsk forfatningsret underlagt politisk og retligt ansvar over for parlamentet, og embedsmændene står til ansvar over for deres minister.

Til at føre kontrol med regeringen har Stortinget en række redskaber afhængigt af, om kontrollen udøves i plenum, i komitéer (udvalg) eller af Stortingets eksterne kontrolorganer.

Stortinget i *plenum* er efter norsk forfatningsret tillagt en række rettigheder til med bindende virkning at pålægge regeringen at afgive oplysninger eller forklaring. I praksis benyttes disse rettigheder dog yderst sjældent, og ligesom i Danmark er Stortingets anmodninger om oplysninger mv. ikke retligt bindende for regeringen. Det beror derfor på de parlamentariske normer og det politiske styrkeforhold, om og i hvilket omfang sådanne anmodninger efterkommes. I denne vurdering indgår også behovet for fortrolighed om materialet.

Stortingets stående *komitéer* har – med undtagelse af kontrol- og konstitutionskomitéen – ikke en selvstændig initiativret og kan ikke stille spørgsmål til regeringen og dens ministre. Herved adskiller komitéerne sig afgørende fra de danske folketingsudvalg, der inden for deres respektive sagsområder udøver løbende kontrol, særligt gennem udvalgsspørgsmål og åbne samråd.

Stortingets faste *eksterne kontrolorganer* omfatter Rigsrevisionen, de to ombudsmandsinstitutioner og EOS-udvalget. Dertil kommer, at Stortinget har mulighed for at nedsætte en granskningskommission til at undersøge et nærmere bestemt konkret begivenhedsforløb. Disse eksterne kontrolorganer svarer i vidt omfang til dem, det danske Folketing råder over. I nærværende sammenhæng skal dog særligt fremhæves, at de stortingsudpegede rigsrevisorer i Norge udgør ledelsen af den norske Rigsrevision og dermed en integreret del af denne, hvilket adskiller sig fra ordningen i Danmark, hvor de folketingsvalgte statsrevisorer står for opfølgningen på Rigsrevisionens rapporter mv.

For så vidt angår den parlamentariske kontrol med regeringen og dens ministre indtager *kontrol- og konstitutionskomitéen* en særlig position blandt Stortingets stående komitéer. Et mindretal på en tredjedel af komitéens medlemmer har ret til at tage initiativ til at undersøge enkeltsager og kan i den forbindelse forlange, at der afholdes en kontrolhøring. Komitéens fremtrædende rolle som parlamentarisk kontrolorgan styrkes væsentligt derved, at den står for opfølgningen på rapporter mv. fra Stortingets faste eksterne kontrolorganer, herunder Rigsrevisionen og Sivilombudsmannen. Der kan ikke i Danmark peges på et folketingsudvalg med en lignende fremtrædende kontrolposition, hvilket som ovenfor nævnt navnlig kan tilskrives, at de stående danske folketingsudvalg står for den løbende kontrol inden for deres respektive sagområder, herunder gennem udvalgsspørgsmål og samrådsinstituttet. Man kan således med en vis ret sige, at de danske folketingsudvalg hver især varetager dele af den kontrolopgave, som i Norge er samlet hos Stortingets kontrol- og konstitutionskomité. Hvad angår opfølgningen på Rigsrevisionens rapporter mv. sker den primært i regi af de folketingsvalgte statsrevisorer, mens opfølgning på rapporter mv. fra Stortingets faste eksterne kontrolorganer tegner sig i gennemsnit for over halvdelen af komitéens indstillinger i de fem stortingssamlinger 2011-2012 til 2015-2016.

Kontrol- og konstitutionskomitéens høringer, der som udgangspunkt er offentlige, kan i nogle henseender være mere vidtgående end kontrollen i Folketingets regi. Kontrol- og konstitutionskomitéen har således mulighed for at afhøre embedsmænd, hvilket hverken er muligt under åbne samråd i folketingsudvalg eller efter de særlige regler i Folketingets Forretningsordens kapitel XVIII om behandlingen af spørgsmål vedrørende ministeransvar i Udvalget for Forretningsordenen, der navnlig anvendes i sager om opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner, smh. forretningsordenens § 57, stk. 3. Det skal dog hertil bemærkes, at kontrol- og konstitutionskomitéen i praksis næsten udelukkende foretager direkte afhøring af embedsmænd fra de såkaldte ydre etater (svarende til danske direktorater og styrelser), hvorimod der kun i to sager, herunder den meget omfattende og ekstraordinære høring om begivenhederne den 22. juli 2011 i regeringskvarteret i Oslo og på Utøya, har været eksempler på direkte afhøring af departementale embedsmænd. Departementale embedsmænds rolle er sædvanligvis at fungere som bisidder for ministeren, hvilket omtrent svarer til deres rolle under åbne samråd i danske folketingsudvalg.

Endelig skal det bemærkes, at der i praksis gennemføres et relativt beskedent antal åbne kontrolhøringer i kontrol- og konstitutionskomitéen. Således har der i de seneste fem afsluttede stortingssamlinger været afholdt i gennemsnit knap seks sådanne høringer pr. samling, hvoraf halvdelen har været høringer i kontrolsager indledt af komitéen af egen drift. Det bemærkes i den forbindelse, at der i Danmark i folketingssamlingen 2014-15 blev stillet 750 samrådsspørgsmål og 1.100 i 2015-16.

5. Parlamentariske undersøgelser i andre lande

Til brug for overvejelserne om parlamentariske undersøgelser i en dansk sammenhæng har udvalget indhentet oplysninger om parlamentariske undersøgelsesformer i en række øvrige lande. Foruden Norge, der er særskilt behandlet i det foregående afsnit, drejer det sig om Sverige, England og USA. Ordningerne i disse lande blev også inddraget i Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers overvejelser i betænkning nr. 1315/1996. Udvalget om Undersøgelseskommissioner har endvidere indhentet oplysninger om parlamentariske undersøgelser i Tyskland, hvilket navnlig skyldes den særlige mindretalsrettighed, der giver en fjerdedel af medlemmerne i den tyske Bundestag ret til at kræve et undersøgelsesudvalg nedsat.

I de følgende afsnit vil ordningerne i Sverige, England, USA og Tyskland blive uddybet på tværs af en række centrale elementer: Det undersøgende organ, initiativret og nedsættelse, de undersøgte sagers karakter, offentlighed, vidne- og sandhedspligt, sagsoplysning i øvrigt, retssikkerhedsgarantier og afrapportering og opfølgning. Afsnittet afsluttes med et sammenfattende skema, hvor også oplysningerne om forholdene i Norge er inddraget.

Nærmere oplysninger om ordningerne i hvert enkelt land findes i særskilte bilag (bilag 2-6) til denne betænkning.

5.1 De centrale elementer i ordningerne

5.1.1 Det undersøgende organ

I Sverige er det Konstitutionsutskottet, et stående udvalg under den svenske Riksdag med 17 medlemmer valgt efter forholdstal, der er ansvarlig for den løbende kontrol med regeringen, og som kan træffe beslutning om at indlede "särskilda granskningsfrågor". Udvalget fungerer – ud over som kontrolorgan – desuden som almindeligt riksdagsudvalg, der behandler forslag inden for udvalgets område, som bl.a. omfatter konstitutionelle og almindelige forvaltningsretlige emner, sager om Riksdagen, Riksdagens ombudsmænd og Riksdagens myndigheder i øvrigt med undtagelse af Riksbanken og Riksrevisionen. Konstitutionsutskottet bistås af et sekretariat, der indsamler og bearbejder materiale efter udvalgets anvisning og forelægger sagen for udvalget. Sekretariatet består af en kanslichef og en souschef, seks sagsbehandlere, en administrationschef og to assistenter. Kanslichefen, souschefen og sagsbehandlerne er jurister eller politologer.

I Tyskland udgør parlamentariske undersøgelsesudvalg (*Untersuchungsausschüsse*) et af de ældste og vigtigste instrumenter til parlamentarisk information og kontrol i Forbundsrepublikken. De parlamentariske undersøgelsesudvalg er ikke stående udvalg, men nedsættes *ad hoc*. Parlamentet – Forbundsdagen – kan til enhver tid nedsætte et undersøgelsesudvalg. I henhold til den tyske Grundlov (*Grundgesetz*) skal et undersøgelsesudvalg nedsættes, hvis ¼ af forbundsdagsmedlemmerne anmoder herom. I forbindelse med nedsættelsen træffer Forbundsdagen beslutning om udvalgets størrelse. Partierne repræsenteres efter styrkeforholdet i Forbundsdagen, idet alle partigrupper dog har krav på repræsentation. Partierne afgør selv, hvem der skal deltage i udvalget. Formandskabet roterer efter samme matematiske princip, men formanden udpeges af Forbundsdagens *Ältestenrat* (præsidium). Undersøgelsesudvalgene er underlagt princippet om diskontinuitet. Det betyder, at udvalget ved en valgperiodes udløb mister sit opdrag og opløses. For Forbundsdagens stående Forsvarsudvalg gælder der særlige bestemmelser, idet dette udvalg til enhver tid kan – og efter indstilling fra ¼ af udvalgets medlemmer *skal* – beslutte at nedsætte sig selv som et undersøgelsesudvalg. Undersøgelsesudvalget består således af de samme 34 medlemmer, som udgør det ordinære forsvarsudvalg.

Parlamentariske undersøgelser i England gennemføres i praksis af undersøgelsesudvalg (Select Committees) nedsat af Underhuset (House of Commons). Undersøgelsesudvalgene kan nedsættes på både permanent og *ad hoc* basis. Ifølge Underhusets forretningsorden (Standing Orders) skal der være et permanent udvalg for hvert ministerområde. *Ad hoc*-udvalg nedsættes til at behandle et bestemt emne i et begrænset tidsrum og benyttes mest i Overhuset. Hvert udvalg består af 11 parlamentsmedlemmer.

Kongresundersøgelser i USA kan foretages af enten et stående udvalg eller et særligt (*ad hoc*) udvalg under de to kamre, Repræsentanternes Hus og Senatet. Særlige udvalg nedsættes typisk for at undersøge sager af større national interesse. Et sådant udvalg kan nedsættes ud fra et ønske om at undgå sammenfald i flere udvalgs undersøgelser, men der er også mulighed for, at hvert kammer nedsætter et separat udvalg til at undersøge en sag. I sådanne tilfælde kan de to udvalg holde fælles høringer og afgive fælles betænkning. Endvidere har Kongressen mulighed for at nedsætte fælles undersøgelsesudvalg med medlemmer fra begge kamre. 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 mest almindelige, 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.

5.1.2 Initiativret og nedsættelse

Det svenske Konstitutionsutskott træffer formelt beslutning om at indlede en undersøgelse ved flertal blandt udvalgets medlemmer. I praksis er der imidlertid tradition for, at en undersøgelse indledes efter

anmodning fra blot et enkelt medlem. Også riksdagsmedlemmer, som ikke sidder i Konstitutionsutskottet, kan anmode udvalget om at tage sager op, men udvalget afgør selv, om der skal foretages en undersøgelse. Anmodningen indgives skriftligt på en særlig formular for at sikre en præcis opgavebeskrivelse. Udvalgssekretariatet udarbejder herefter indledningsvis et oversigtsnotat, og er der fortsat ønske om at behandle sagen, foretages en grundigere indsamling af materiale, og sagen sættes på dagsordenen i udvalget. Der har kun undtagelsesvis været eksempler på, at Konstitutionsutskottet ved afstemning har afslået et ønske fra et medlem om yderligere undersøgelser, f.eks. en mundtlig udspørgning.

Ved nedsættelsen af undersøgelsesudvalg under den tyske Forbundsdag må der skelnes mellem en mindretalsenquete og flertalsenquete. En mindretalsenquete er et undersøgelsesudvalg, der forlanges af mindst ¼ af parlamentets medlemmer og således skal nedsættes. Undersøgelsesgenstanden må hverken ændres eller udvides uden samtykke fra ansøgeren. En flertalsenquete er et undersøgelsesudvalg, som nedsættes, når færre end ¼ af forbundsdagsmedlemmerne fremsætter en anmodning, som derefter vedtages af et flertal i Forbundsdagen.

De engelske Select Committees kan selv tage initiativ til at iværksætte deres egne undersøgelser og kan frit vælge de sager, der ønskes undersøgt, og fastsætte kommissoriet for den enkelte undersøgelse. Det enkelte udvalg beslutter kollektivt et undersøgelsesemne, der henhører under dets mandat. Selv efter at et udvalg er blevet enig om et kommissorium for en undersøgelse, står det udvalget frit at ændre dette.

I USA er der forskellig praksis i de to kamre for, om et mindretal kan få gennemført en undersøgelse og iværksætte en høring. I Repræsentanternes Hus bestemmer flertallet, om en undersøgelse skal gennemføres, men der er tradition for, at mindretallet, når en undersøgelse er besluttet iværksat, 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. Når der er iværksat en høring, bestemmer Senatets forretningsorden, at et flertal blandt udvalgsmedlemmerne fra det parti, der er i mindretal, har ret til mindst én høringsdag, hvor der kan føres vidner.

5.1.3 De undersøgte sagers karakter

Det svenske Konstitutionsutskotts ”särskilda granskningsfrågor” kan omfatte både enkeltsager og mere systematiske gennemgange af større forfatningsretlige emneområder som f.eks. regeringens udnyttelse af bemyndigelser. Konstitutionsutskottet kan alene behandle sager, som regeringen eller enkelte ministre har været involveret i, og udvalgets undersøgelser rettes mod disse personers handlinger. Dette indebærer for det første, at undersøgelser af regeringen og de enkelte ministres forhold alene påregnes gennemført af Konstitutionsutskottet, og ikke f.eks. af kommissioner. Selvom der ganske vist er eksempler på, at samme spørgsmål eller hændelsesforløb samtidig er blevet undersøgt

af såvel en kommission som af Konstitutionsutskottet, vil der således være forskel på sigtet med de to undersøgelsesformer. For det andet er der tale om en begrænsning af området for Konstitutionsutskottets undersøgelser, som skal ses i sammenhæng med, at det i de svenske grundlove udtrykkeligt er fastsat, at hverken regering eller Riksdag må blande sig i forvaltningens (eller domstolenes) afgørelser, idet tilsynet med disse myndigheder udøves af ombudsmandsembedet og Justitiekanslern. Det betyder også, at Konstitutionsutskottets kontrol alene angår regeringen og ministrene, hvorimod embedsmænd ikke er genstand for udvalgets granskninger. Der foregår ikke nogen formaliseret koordinering med ombudsmanden, idet dette ville blive betragtet som et indgreb i embedets selvstændighed.

Rammerne for de tyske parlamentariske undersøgelsesudvalgs undersøgelser sættes af Forbundsdagens forfatningsretlige beføjelser. Det indebærer for det første, at undersøgelsesretten er begrænset til Forbundets kompetenceområde og ikke omfatter de tyske delstater (*Länder*) eller Den Europæiske Union. For det andet begrænses undersøgelsesretten af princippet om magtens tredeling. Inden for regerings- og forvaltningskontrollen findes en kerne af eksekutivt eneansvar, der omfatter initiativretten, rådgivning og virkeområder, der ikke kan granskes af Forbundsdagen. Derfor omfatter den parlamentariske undersøgelsesret i reglen kun allerede afsluttede sager, men ikke forudgående rådgivning mv. og igangværende sager. Sager på forsvarsområdet skal som ovenfor nævnt undersøges af Forsvarsudvalget.

De engelske Select Committees, der er knyttet til et ministerområde, har som hovedopgave at undersøge det pågældende ministeriums "udgifter, forvaltning og politik". Udvalgenes undersøgelser omfatter mange forskellige områder inden for den statslige forvaltning. De kan f.eks. vedrøre et særligt tema, EU-forslag eller lovforslag. 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. Udvalgene henholder sig til en *sub judice*-regel, som udelukker behandling af sager under behandling ved en britisk domstol.

Undersøgelser i den amerikanske Kongres vil normalt angå præsidentens, ministrenes eller departementernes forhold. Hertil kommer de mange, delvis uafhængige "agencies" (styrelser). Kongressens tilsynsvirksomhed over for disse styrelser beskrives af mange som det væsentligste "våben" i "magtkampen" med præsidenten om kontrollen med disse styrelser. 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. Den nærmere proces for udvalg nedsat til at forestå en bestemt undersøgelse bestemmes fra sag til sag og for hvert enkelt særlige udvalg for sig. For alle særlige udvalg fastsættes et særskilt kommissorium. Om der tillige fastsættes en klar tidshorisont for udvalgets arbejde, afgøres konkret. Eftersom det er Kongressen selv, der fastlægger rammerne for det særlige udvalgs arbejde, kan et (nyt) flertal til enhver tid beslutte at nedlægge udvalget eller ændre dets

mandat, herunder give det mere eller mindre tid, hvis det af den ene eller anden grund findes ønskeligt eller nødvendigt.

5.1.4 Offentlighed

Konstitutionsutskottets mundtlige udspørgning af vidner foregår i åbne udvalgsmøder med adgang for offentligheden og pressen, herunder radio og tv. Udvalget kan dog beslutte, at et sådant møde skal foregå for lukkede døre, f.eks. hvis der skal indhentes fortrolige oplysninger. Vidneudsagn, der afgives under udvalgets afhøringer, stenograferes ned og er siden 1980 blevet optrykt som bilag til udvalgets årlige betænkning (omtalt nedenfor afsnit 5.1.9).

Møderne i et af den tyske Forbundsdags undersøgelsesudvalg foregår for åbne døre, men uden transmission (såkaldt "sal-offentlighed"), medmindre et simpelt flertal i udvalget træffer anden beslutning. Pressen og andre interesserede kan følge udvalgets arbejde fra tilskuerrækkerne. $^2/_3$ af de tilstedeværende medlemmer af udvalget kan tillade lyd- og billedoptagelser, hvis også den person, der skal afgive forklaring, tilslutter sig. Dette sker dog meget sjældent. Undersøgelsesudvalget kan vælge at lukke dørene, bl.a. hvis der kan fremkomme personlige oplysninger eller af hensyn til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter. Undersøgelsesudvalget kan endvidere vedtage pålæg om hemmeligholdelse og klassificering af bevismidler, bevisførelse eller samtalerne i udvalget. Undersøgelsesudvalgets rådslagning og beslutningstagning foregår for lukkede døre.

I England er der normalt adgang for offentligheden til udvalgenes undersøgelsessessioner. Sessionerne bliver desuden filmet og kan tilgås fra Parlamentets hjemmeside (og sommetider også på TV-stationen BBC Parliament). Undersøgelsesudvalgenes votering er dog ikke offentlig.

Høringer i USA's Kongres er som udgangspunkt offentlige for borgere og pressen, og der stilles krav om, at der senest 21 arbejdsdage efter et møde i udvalget via internettet offentliggøres video- eller lydoptagelse eller udskrift af mødet. Ligesom med retsmøder kan der dog i visse tilfælde være vægtige hensyn, der gør, at dørene lukkes. Det gælder for eksempel, hvis der under høringen vil kunne fremkomme oplysninger, der er hemmeligstemplede af hensyn til den nationale sikkerhed, er fortrolige af økonomiske eller handelsmæssige grunde, vil kunne krænke personers privatliv mv. eller er fortrolige af hensyn til retshåndhævelsen.

5.1.5 Vidne- og sandhedspligt

Det svenske Konstitutionsutskott kan indkalde til mundtlige vidneafhøringer (utfrågning), hvis de skriftlige oplysninger ikke findes tilstrækkelige til at belyse sagen. I hovedsagen er det ministre, statssekretærer og andre embedsmænd med nær tilknytning til Regeringskansliet, som indkaldes, men også repræsentanter for styrelser, organisationer og – i sjældnere tilfælde – private selskaber er blevet

indkaldt. Hverken regeringsmedlemmer, embedsmænd eller private har pligt til at give møde. I praksis er de indbudte personer stort set undtagelsesfrit mødt frem; dog har der siden vedtagelsen af den nye Regeringsform i 1974 været to tilfælde, hvor forhenværende ministre ikke har ønsket at stille sig til rådighed for udspørgning i udvalget. I det omfang embedsmænd fra styrelserne møder frem, udtaler de sig principielt på myndighedens vegne. Det samme gælder embedsmænd i departementerne, der således udtaler sig på ministerens vegne. Spørgsmål, der ønskes besvaret mundtligt, sendes normalt skriftligt på forhånd. Det er Konstitutionsutskottets medlemmer, der selv gennemfører den mundtlige udspørgning, således at det medlem, der har formuleret spørgsmålet, indleder.

Der gælder ikke en almindelig sandhedspligt ved forklaringer for Konstitutionsutskottet, og der gives ingen sandhedsformaning mv. i forbindelse med afgivelse af forklaringer for udvalget. Der gælder i medfør af Regeringsformens kapitel 1, § 9, et såkaldt objektivitetsprincip, som indebærer, at forvaltningsorganerne i deres virksomhed bl.a. skal iagttage et saglighedskrav. Ifølge en motivudtalelse omfatter bestemmelsen også regeringen, når den optræder som højeste myndighed i forvaltningsorganisationen. Motiverne giver dog ikke nærmere anvisninger på rækkevidden og betydningen af saglighedskravet, men kravet er i bl.a. Justitiekanslerns praksis blevet fortolket som et krav om, at en myndighed skal give korrekte oplysninger til medierne og offentligheden. Uanset om saglighedskravet måtte antages at gælde for regeringens afgivelse af forklaringer for Konstitutionsutskottet, er der ikke i lovgivningen mv. fastsat regler om sanktioner for afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger.

Alle tjensthavende i den offentlige sektor samt privatpersoner, eksperter, udlændinge mv. kan blive indkaldt som vidner i den tyske Forbundsdags undersøgelsesudvalg. Der er ingen begrænsninger med hensyn til kategorier af embedsmænd. Vidneafhøringen indledes med, at undersøgelsesudvalgets formand sandhedsformaner vidnet og oplyser om afhøringens tema. Selve afhøringen begynder herefter med, at vidnet først får mulighed for at forklare sig i sammenhæng. Dernæst kan undersøgelsesudvalgets formand stille opfølgende spørgsmål, og sluttelig får de øvrige udvalgsmedlemmer mulighed for at stille spørgsmål.

Pligten til at give møde og afgive forklaring for undersøgelsesudvalget kan håndhæves ved brug af sanktioner. I tilfælde af uretmæssig udeblivelse kan der udstedes bøde på op til 10.000 euro, og bødeudstedelsen kan eventuelt gentages. Nægter vidnet uden lovmæssig grund at udtale sig, kan der ligeledes udstedes en bøde i samme størrelsesorden, eller der kan for Forbundsdomstolen fremsættes begæring om arrestation af vidnet. I praksis anvendes muligheden for sanktioner yderst sjældent. Vidnepligten begrænses for det første af straffeproceslovens vidneundtagelsesbestemmelser for forskellige embedsindehavere – f.eks. præster mv. og advokater – og deres medhjælpere. Vidner kan desuden nægte at svare på spørgsmål, hvis besvarelsen vil bringe vidnet selv eller vidnets nærmeste i fare for at blive genstand for en retlig proces.

De engelske Select Committees har *formelt* beføjelse til "at rekvirere personer, papirer og dokumenter" og kan således indhente oplysninger fra enhver (embedsmænd, ministre og andre). 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. 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. Endvidere begrænses vidne- og oplysningspligten af kronens immunitet og gælder ikke for medlemmer af House of Lords 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.

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. Beføjelsen til at pålægge embedsmænd mv. at give møde for udvalget kan alene håndhæves af Underhuset som sådan. Det betyder i praksis, at det vil kunne være svært at gennemtvinge pligten, idet det britiske parlamentariske system traditionelt har været karakteriseret ved, at der dannes flertalsregeringer. I *praksis* inviterer udvalget vidnerne til at give møde eller afgive dokumenter mv., og de ovennævnte formelle beføjelser anvendes sjældent. En påmindelse om parlamentets beføjelser er normalt nok til at sikre, at vidner deltager.

Embedsmænd, der indkaldes til at møde for en Select Committee, er omfattet af et særligt sæt af regler – de såkaldte "Osmotherly Rules" – der er regeringens egne retningslinjer, og som aldrig er blevet formelt tiltrådt af parlamentet. Reglerne fastsætter i vid udstrækning, at embedsmænd er ansvarlige over for vedkommende minister, der igen er ansvarlig over for parlamentet, og at embedsmænd fremlægger beviser mv. for Select Committees på vegne af deres minister.

Til brug for undersøgelser i den amerikanske Kongres er der praksis for, at skriftlige og mundtlige oplysninger fra offentlige myndigheder normalt afgives uden større formaliteter. Såvel private som politikere og embedsmænd er forpligtede til at bidrage til kongresudvalgenes undersøgelser med relevante vidnesbyrd og ved at udlevere ønsket dokumentation. Om fornødent kan udvalgene udfærdige en stævning (*subpoena*) for at sikre opfyldelsen af denne pligt. 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.

Vidner, der afgiver forklaring for USA's Kongres, herunder i forbindelse med udvalgshøringer, gør det under strafansvar. Det afgøres fra gang til gang, om det pågældende vidnes udtalelser eller forklaringer afgives under ed eller ej, men det ændrer ikke ved, at det er ulovligt at lyve over for Kongressen. Det gælder både i forbindelse med afgivelse af mundtlige og skriftlige svar, og det gælder

uanset grunden til, at den pågældende er blevet bedt om af afgive forklaring. Reglerne om immunitet og vidneundtagelse er beskrevet nedenfor i afsnit 5.1.7.

5.1.6 Oplysningspligt og sagsoplysning i øvrigt

Indsamlingen af materiale til det svenske Konstitutionsutskotts undersøgelser forestås af udvalgssekretariatet. Sekretariatets materialeindsamling omfatter dels selvstændige undersøgelser, dels skriftlige spørgsmål til navnlig departementer og styrelser. Konstitutionsutskottet får i henhold til Regeringsformen udleveret protokollen over regeringens beslutninger, og udvalget kan ifølge samme bestemmelse få udleveret de dokumenter, som hører til disse beslutninger. I medfør af Regeringsformens kapitel 13, § 1, har Konstitutionsutskottet desuden ret til at få udleveret regeringens øvrige dokumenter, som udvalget finder nødvendige for sin granskning. I øvrigt er regeringen ikke i almindelighed forpligtet til at afgive oplysninger, bortset fra sager om arbejdet i EU og visse rapporter fra riksrevisorerne. Derimod er statslige myndigheder i øvrigt forpligtet til at afgive oplysninger og udtalelser efter anmodning fra et riksdagsudvalg, dog er myndigheden ikke forpligtet til at give fortrolige oplysninger på et offentligt udvalgsmøde. Det er den pågældende myndighed, ikke de enkelte ansatte, der er forpligtede til at give oplysninger. En myndighed kan dog henskyde en begæring om oplysninger til regeringen til afgørelse, jf. Riksdagsordningens kapitel 10, § 8, medmindre der er tale om en myndighed under Riksdagen, f.eks. Riksrevisionen. En anmodning om information kan fremsættes af fem udvalgsmedlemmer, jf. Riksdagsordningens kapitel 10, § 9, men et flertal kan modsætte sig en sådan begæring, hvis den findes at medføre væsentlig forsinkelse. Under udvalgets granskningsprocedurer kræver udvalgets beslutninger om at indhente skriftlig eller mundtlig information fra regeringen en flertalsbeslutning, men i praksis fastholdes dette alene i undtagelsestilfælde.

Bevisoptagelse kan kræves af ¼ af medlemmerne af et undersøgelsesudvalg nedsat af den tyske Forbundsdag. Bevisførelsen foregår efter strafferetsplejens regler, og undersøgelsesudvalget kan indhente bistand fra domstolene og forvaltningsmyndighederne. Domstolene og forvaltningsmyndighederne er desuden forpligtet til at medvirke i undersøgelsesudvalgets arbejde, bl.a. ved at udlevere materiale efter anmodning. Forbundsregeringen kan ifølge retspraksis ved Forbundsforfatningsdomstolen ikke uden videre afvise at udlevere dokumenter alene med henvisning til, at der er tale om fortrolige sagsdokumenter. Hvis en statslig institution afviser at efterkomme et undersøgelsesudvalgs anmodning om udlevering af bevismidler, kan udvalget bede Forfatningsdomstolen om at afprøve retmæssigheden i afslaget. Der er pligt til at udlevere eventuelle bevismidler i sagen, og eksperter har pligt til at udfærdige rapporter til undersøgelsesudvalget. Efterleves disse pligter ikke, kan der udstedes bøde på op til 10.000 euro.

Select Committes i det britiske parlament assisteres i deres arbejde af et lille sekretariat med parlamentsembedsmænd (udvalgssekretærer, assistenter, udvalgsspecialister, policy-analytikere og eventuelt jurister). De kan også udpege specielle rådgivere, som har til opgave at ”yde information, som

ikke er let tilgængelig, eller belyse indviklede spørgsmål og forhold", jf. Underhusets Forretningsorden ("Standing Orders") nr. 152. 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 endvidere beføjelse til at rejse, holde møder og foretage bevisoptagelse uden for Westminster. Om oplysningspligt henvises til det under 5.1.5 anførte.

De i forrige afsnit beskrevne pligter til at vidne for den amerikanske Kongres gælder også udlevering af anden dokumentation mv. Kongresudvalg bistås ved gennemførelsen af deres undersøgelser af en professionel stab bestående af rådgivere og i nogle tilfælde efterforskere. Når der nedsættes et udvalg til en bestemt undersøgelse, ansættes der normalt også personale med relevant faglig baggrund til at stå for det daglige arbejde med gennemførelsen af undersøgelsen. Herudover ansættes der normalt også administrativt personale til at understøtte arbejdet. Endelig har både Kongressens stående udvalg og de særlige udvalg mulighed for at gøre brug af Kongressens støttefunktioner, som dels består af hvert kammers eget juridiske rådgivningskontor (*legal counsel*), dels af den fælles *Congressional Research Service*. Særlige (*ad hoc*) undersøgelsesudvalg ansætter endvidere ofte fremtrædende private advokater, i visse tilfælde pensionerede forbundsdommere eller tidligere offentlige anklagere, til at bistå sig ved organiseringen af undersøgelsesopgaverne. Sådanne rådgivere udefra suppleres ofte af jurister fra andre kongreskontorer, og efterforskere lånt fra regeringskontorer såsom *Federal Bureau of Investigation* (FBI), *Internal Revenue Service* (toldvæsenet) eller *General Accounting Office* (Rigsrevisionen) kan også knyttes til undersøgelsen.

5.1.7 Retssikkerhedsgarantier for de involverede

Som nævnt er det frivilligt, om personer, der inviteres til at afgive forklaring for det svenske Konstitutionsutskott, møder op. Personer, der møder op til udspørgning, kan medbringe en bisidder. Bisidderen er dog ikke tillagt selvstændige rettigheder eller opgaver, og det er ikke bisidderne tilladt at formulere sig skriftligt eller mundtligt over for udvalget på klientens vegne.

Vidner, der afhøres af den tyske Forbundsdags undersøgelsesudvalg, skal i forbindelse med vidneindkaldelsen underrettes om bevistemaet, deres rettigheder og de retlige følger af udeblivelse. Vidnet skal endvidere oplyses om sin ret til en bisidder. Undersøgelsesudvalget kan beslutte, at udgifter til bisidder godtgøres. Efter afhøringen har vidnet to uger til at gennemlæse referatet af egen afhøring, og først herefter kan protokollen over forklaringen blive endelig. Personer, der ved offentliggørelse af den afsluttende rapport kan blive udsat for en væsentlig begrænsning af deres rettigheder, har desuden ret til gennemlæsning af de relevante passager og til at tage stilling til ordlyden.

Som ovenfor anført har et vidne, der møder for en Select Committee i det britiske parlament, pligt til at svare på udvalgets spørgsmål, men der er dog mulighed for at 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. For så vidt angår embedsmænd erindres endvidere om, at de som den klare hovedregel ikke står til ansvar over for parlamentet. Embedsmænd fremlægger beviser mv. for Select Committees på vegne af deres minister. Embedsmænd kan således besvare spørgsmål, som søger at kortlægge det faktiske begivenhedsforløb, men ikke spørgsmål, som søger at placere kritik eller ansvar hos enkelte embedsmænd. Undersøgelsesudvalgene har ingen beføjelser til at pålægge ansvar eller lignende, og udvalgenes anbefalinger er ikke bindende. Spørgsmålet, om der skal rejses straffesag eller disciplinærsag, kan blive aktuelt på baggrund af en rapport fra et undersøgelsesudvalg, men går oftere forud for undersøgelsen. Der kan eventuelt gives immunitet til vidner i vigtige undersøgelser, men dette er ikke automatisk en ret.

Som tidligere nævnt afgives forklaring for USA's Kongres under strafansvar, og dette gælder såvel mundtlige som skriftlige forklaringer mv. De borgerlige rettigheder, der har fundet udtryk i de såkaldte *amendments* (tilføjelser) til forfatningen, medfører dog visse begrænsninger i vidne- og editionspligten. Et vidne kan bl.a. påberåbe sig *fifth amendment*, der vedrører retten til ikke at bidrage til anklager mod sig selv, og Kongressen kan herefter vælge at give det pågældende vidne immunitet. I givet fald vil de oplysninger, den pågældende fremkommer med over for udvalget, ikke kunne anvendes mod den pågældende under en senere straffesag.

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. Denne vidnefritagelsesgrund kan kun påberåbes af præsidenten (på embedsmændenes vegne). De nøjagtige grænser for denne ret er ikke fuldstændigt afklaret i retspraksis og er fortsat genstand for juridiske diskussioner.

5.1.8 Afrapportering og opfølgning

Konstitutionsutskottet afgiver normalt ikke løbende indstillinger eller rapporter mv. om enkeltsager, men afgiver derimod to årlige betænkninger, hvori alle de sager, udvalget har behandlet i løbet af året, er omtalt. I efteråret afgives en betænkning om administrativt orienterede granskninger og i foråret om de sager, som er behandlet efter anmodning fra riksdagsmedlemmer. De enkelte sagers retsgrundlag og faktum beskrives, og i nogle tilfælde tilføjes konklusioner og vurderinger, eventuelt både flertals- og mindretalsudtalelser. Disse udtalelser kan indeholde kritik af regeringen eller enkelte ministre eller henstillinger om ændrede procedurer. På grundlag af betænkningen afholdes en debat – af traditionelle grunde fortsat betegnet som en "dechargedebat" – i Riksdagen. Proceduren er adskilt fra reglerne om politisk og retligt ministeransvar. Der kan således eksempelvis ikke formelt vedtages mistillidsvotum under dechargedebatten.

Undersøgelsesudvalg under den tyske Forbundsdag afslutter deres undersøgelsesarbejde med en samlet rapport, der præsenteres for Forbundsdagens plenum. Hvis udvalget ikke kan blive enig om en

samstemmende rapport, kan et mindretal afgive dissentierende votum. Rapporten kan ikke medføre sanktioner, og domstolene bindes ikke af undersøgelsens resultater.

I praksis har arbejdet i et undersøgelsesudvalg ikke i nyere tid ført til ministres frivillige afgang eller afskedigelse. Der er dog i nyere tid et eksempel på, at en minister er trådt tilbage i en sags indledende fase, forud for nedsættelsen af undersøgelsesudvalget, og der er også eksempler på kritik af navngivne ministres adfærd. For embedsmænd kan der følge ansættelsesretlige konsekvenser af en undersøgelse, men grundet det store antal implicerede i de enkelte sager er det ikke muligt at danne sig et fuldstændigt overblik. Endelig skal nævnes, at resultaterne af undersøgelsesudvalgenes arbejde har haft konsekvenser i lovgivningsmæssig og strukturel henseende.

I England offentliggør undersøgelsesudvalgene en rapport ved afslutningen af deres undersøgelse. Efter afslutningen af en undersøgelse offentliggør et udvalg sædvanligvis referatet af de afgivne vidneforklaringer og indgiver en rapport til Underhuset. Rapporten indeholder anbefalinger, som normalt er rettet mod regeringen, men som også kan være rettet mod andre aktører, f.eks. EU-institutionerne. Undersøgelsesudvalgenes anbefalinger er ikke bindende. Hvis en udvalgsrapport vedrører regeringens administration eller politik, skal regeringen svare på udvalgets anbefalinger og bemærkninger, normalt inden for to måneder. Et sådant svar kan gives direkte til udvalget som et memorandum, eller det kan udgives som et dokument og forelægges for parlamentet.

Spørgsmålet, om der skal rejses straffesag eller disciplinærsag, kan blive aktuelt efter undersøgelsen, men går oftere forud for undersøgelsen. Der kan eventuelt gives immunitet til vidner i vigtige undersøgelser, men dette er på ingen måde en automatisk ret.

I USA har udvalgene – med få begrænsninger – bemyndigelse til at 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. Resultaterne af kongresundersøgelser veksler alt efter det udvalg, der har forestået undersøgelsen, og alt efter kommissoriet for undersøgelsen. De er normalt koncentreret om en faktuel beskrivelse. Om det pågældende udvalg efter afslutningen af sin undersøgelse vælger at offentliggøre en rapport med konklusioner fra sin undersøgelse, afgøres fra sag til sag. Beslutningen vil dels afhænge af, hvor stor offentlighedens interesse i sagen vurderes at være, dels af en politisk vurdering af, om den pågældende sag er en vinder- eller tabersag for det ene eller begge de to partier.

For så vidt angår konsekvenserne af en undersøgelse bemærkes, at det – som følge af den klare magtadskillelse i det amerikanske system – kun er administrationen, som kan træffe beslutning om, at der skal indledes disciplinær- eller straffesag mod enkeltpersoner. Et udvalg må derfor henvise spørgsmålet til ministerierne eller de retshåndhævende forbundsmyndigheder, hvis dets undersøgelse peger

på, at der er udført en handling, som kan begrunde, at et strafferetligt eller disciplinært ansvar søges gennemført. Da der ikke er noget organiseret eller systematisk forhold mellem en kongresundersøgelse og efterfølgende strafferetlige eller disciplinære undersøgelser, er det vanskeligt at angive frekvensen af en sådan opfølgning af kongresundersøgelser. I nogle tilfælde foregår strafferetlige undersøgelser og kongresundersøgelser samtidig. I andre tilfælde vil kongresundersøgelser gå forud for strafferetlige undersøgelser, men fordi der ikke nødvendigvis er en forbindelse mellem de to, kan der ikke umiddelbart foretages en optælling af antallet af kongresundersøgelser, der har ført til strafferetlige eller andre retsskridt.

Hvad særligt angår ansvar for bl.a. USA's præsident, gælder den såkaldte *impeachment*-procedure. Ifølge den amerikanske forfatning indledes sager om tvungen afskedigelse af præsidenten, ministre og andre højtstående embedsmænd og føderale dommere på grund af embedsforbrydelser eller -forsømmelser (*impeachment*) af Repræsentanternes Hus efter indstilling fra et udvalg, og sagerne afgøres af Senatet. Spørgsmålet om en eventuel straf afgøres derimod af de almindelige domstole.

5.2 Sammenfatning

Hovedtrækkene i de ordninger for parlamentariske undersøgelser, der er beskrevet i afsnit 5.1 og nærmere i bilag 2-6 til nærværende betænkning, kan i skemaform sammenfattes således:

	Norge	**Sverige**	**England**	**USA**	**Tyskland**
Undersøgende organ	Ét stående parlamentsudvalg (Kontroll- og Konstitusjonskomitéen).	Ét stående parlamentsudvalg (Konstitutionsutskottet).	Stående parlamentsudvalg (Select Committees) for hvert ministerområde.	Stående eller *ad hoc*-kongresudvalg.	*Ad hoc*-parlamentsudvalg (Untersuchungsausschuss). På forsvarsområdet: Det stående Forsvarsudvalg.
Initiativret og nedsættelse	Et mindretal ($^1/_3$ af udvalgsmedlemmerne). Et andet mindretal ($^1/_3$) kan dog indbringe beslutningen for Stortingets Præsidium.	Formelt et udvalgsflertal. I praksis ét udvalgsmedlem	Udvalget tager selv initiativ til undersøgelser.	Repræsentanternes Hus: Flertal. Senatet: Tradition for at efterkomme den enkelte senators ønsker.	Et mindretal (¼ af Forbundsdagens medlemmer). På forsvarsområdet ¼ af Forsvarsudvalgets medlemmer.
Sagernes karakter	Hovedparten af sagerne er faste kontrolrutiner.	Regeringens eller den enkelte ministers handlinger.	Et emne under udvalgets mandat.	Typisk præsidentens, mini-	Sager inden for Forbundets kompetenceområde.

	Særlige kontrolsager er typisk rettet mod ministre, men kan også være rettet mod forvaltningens forhold.			strenes eller departementernes forhold. Inden for det stående udvalgs kompetenceområde eller efter fastsættelse af kommissorium for et *ad hoc*-udvalg.	Ikke sager inden for det eksekutive eneansvar (udelukker navnlig forberedende rådgivning mv. og igangværende sager). Sager på forsvarsområdet undersøges af Forsvarsudvalget.
Offentlighed	Ja, inkl. radio og tv. Undtagelse for fortrolige oplysninger.	Ja, inkl. radio og tv. Undtagelse for fortrolige oplysninger.	Ja, normalt offentlig adgang til undersøgelsessessioner, inkl. tv-transmission. Særlige procedurer for sensitive oplysninger.	Ja, som udgangspunkt offentlig adgang til høringer, inkl. offentliggørelse af video- eller lydtransmission eller udskrift af høringen på internettet. Undtagelse for fortrolige oplysninger.	Ja, som udgangspunkt "saloffentlighed". Mulighed for at beslutte transmission (kræver $^2/_3$ flertal og samtykke fra den afhørte). Undtagelse for fortrolige oplysninger.
Vidne- og sandhedspligt	Ingen vidnepligt, men i praksis møder ministre mv. op og afgiver forklaring. Ministre er underlagt alm. sandhedspligt over for Stortinget. Departementale embedsmænd svarer normalt på fuldmagt fra	Ingen vidnepligt og sandhedspligt, men i praksis møder ministre, embedsmænd og private, der indbydes, op og afgiver forklaring. Departementale embedsmænd afgiver forklaring på ministerens vegne.	Formelt vidne- og sandhedspligt, dog med immunitet for parlamentsmedlemmer. I praksis møder ministre og embedsmænd op og afgiver forklaring mv. Embedsmænd afgiver som klar hovedregel forklaring på	Vidne- og editionspligt og sandhedspligt, dog med mulighed for immunitet. Særlig vidnefritagelsesgrund i forbindelse med rådgivning af præsidenten	Vidnepligt. Nægtelse kan sanktioneres med bøder eller arrestation.

	ministeren. Direkte udspørgning kræver særlige grunde. Embedsmænd i ydre etater afhøres direkte, men ministeren skal varsles og have mulighed for at være til stede. Særlig regel om respekt for loyalitetsforpligtelserne mellem embedsværk og minister.		ministerens vegne.		
Oplysningspligt i øvrigt	Ingen oplysningspligt over for udvalget, men i praksis udleveres dokumenter mv. i vidt omfang.	Udvalget kan indhente de nødvendige dokumenter fra regeringen. Ingen almindelig oplysningspligt for regeringen i øvrigt. Andre statslige myndigheder skal afgive oplysninger på begæring.	Som ovenfor.	Som ovenfor.	Pligt til at udlevere bevismidler og afgive rapporter efter anmodning. Nægtelse kan sanktioneres med bøder.
Andre sagsoplysningsskridt	-	-	Beføjelse til at rejse, holde møder og foretage bevisoptagelse uden for Westminster	-	-
Retssikkerhedsgarantier	Ret til at medbringe bisidder(e).	Ret til bisidder, men ikke betalt og ingen særlige bisidderrettigheder.	Mulighed fritagelse for at besvare et spørgsmål. Mulighed for immunitet til	Mulighed for immunitet. Særlig vidnefritagelsesgrund i forbindelse med rådgivning af præsidenten.	Ret til bisidder. Ret til at gennemlæse referat af egen afhøring.

			vidner i vigtige undersøgelser.		Ret til kontradiktion
Undersøgelsernes varighed	2-3 måneder.	Ej oplyst.	Varierende, men typisk mellem et par måneder og et år.	Ej oplyst.	Undersøgelserne i valgperioden 2013-2017 varierede mellem knap 1 år og 3 år og 3 måneder. I gennemsnit varede undersøgelserne i valgperioderne 2005-2009, 2009-2013 og 2013-2017 21 måneder.
Afrapportering	Redegørelse og indstilling til Stortinget.	Led i årlig afrapportering til Riksdagen – kun undtagelsesvis særskilt afrapportering af enkeltsager.	Offentliggørelse af en rapport med anbefalinger. Rapporten er ikke bindende.	Mulighed for offentliggørelse af en betænkning eller rapport.	Rapport til Forbundsdagens plenum.
Opfølgning	Evt. kritik og henstillinger. Mulighed for mistillidsvotum eller rigsretstiltale, men anvendes ikke i praksis.	Evt. kritik og henstillinger. Mulighed for mistillidsvotum eller rigsretstiltale, men anvendes ikke i praksis.	Udvalgenes rapporter er ikke bindende og kan ikke i sig selv medføre sanktioner.	Evt. kritik. Undersøgelsen kan ikke i sig selv føre til sanktioner, men udvalget kan henlede de kompetente myndigheders opmærksomhed på muligt strafbare eller ansvarspådragende forhold.	Rapporten er ikke bindende og kan ikke i sig selv medføre sanktioner.

6. Udvalgets overvejelser om parlamentariske undersøgelser i en dansk sammenhæng

Som nævnt indledningsvis i dette kapitel har baggrunden for den udvidelse af udvalgets opgave, der er sket med tillægskommissoriet af 4. juli 2017, navnlig været et ønske om at få belyst spørgsmålet om parlamentariske undersøgelsesformer, dvs. undersøgelser foretaget i Folketingets eget regi. Som det fremgår af tillægskommissoriet, er udvalget på den baggrund blevet anmodet om at

> "beskrive og analysere konkrete modeller for gennemførelsen af parlamentariske høringer mv. baseret på de ordninger, der findes i andre lande, herunder ordningen i Norge. Beskrivelsen og analysen omfatter bl.a. spørgsmålet om et parlamentarisk mindretals mulighed for at kræve en høring mv."

Beskrivelsen af de ordninger med parlamentariske undersøgelsesformer af varierende art, der findes i en række andre lande (Norge, Sverige, England, USA og Tyskland), fremgår af de særskilte notater om de pågældende lande, der er optrykt som bilag til denne betænkning, samt for Norges vedkommende tillige af dette kapitels afsnit 4.

Med henblik på bedst muligt at nyttiggøre erfaringerne fra ordningerne med parlamentariske undersøgelsesformer i de nævnte lande er der i ovenstående afsnit 5 givet en tematisk gennemgang og analyse af de centrale elementer i ordningerne. Som det fremgår af afsnit 5, drejer det sig om følgende elementer:

- Det undersøgende parlamentariske organ
- Initiativret og nedsættelse af det undersøgende organ
- De undersøgte sagers karakter
- Offentlighed
- Vidne- og sandhedspligt
- Oplysningspligt og sagsoplysning i øvrigt
- Retssikkerhedsgarantier for de involverede
- Afrapportering og opfølgning

Man kan i et vist omfang betragte de nævnte elementer som byggeklodser, der kan kombineres på forskellig måde og således udgøre forskellige modeller for parlamentariske undersøgelser. Det er dog samtidig klart, at elementerne ikke meningsfuldt lader sig kombinere fuldstændig frit, idet der ud fra en praktisk betragtning for en dels vedkommende vil være en vis naturlig sammenhæng.

Som det fremgår af afsnit 2 ovenfor om Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers overvejelser, således som disse kom til udtryk i betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, var det udvalgets opfattelse, at et parlamentarisk organ næppe i almindelighed ville være et egnet forum for

undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning. Udvalget lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at folketingsmedlemmer typisk ikke har den fornødne erfaring, de fornødne professionelle forudsætninger eller den fornødne tid til rådighed til at gennemføre sådanne undersøgelser, at organets effektivitet og den offentlige tillid til organet kan blive svækket af partipolitiske meningsforskelle og interesser, og at det ofte vil være nødvendigt at afhøre embedsmænd, hvilket vil kunne gøre embedsmændene til led i det politiske spil mellem regering og opposition og dermed skade forholdet mellem minister og embedsværk, hvorfor udvalget fandt, at et folketingsudvalg heller ikke på frivilligt grundlag burde have adgang til at foretage afhøringer af embedsmænd.

Som nævnt konkluderede Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, 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, f.eks. en undersøgelseskommission. Udvalget fandt dog, at et parlamentarisk organ ikke burde være afskåret fra selv at tilvejebringe det faktiske grundlag af betydning for udarbejdelsen af en redegørelse om ministres forhold i sager, hvor der ikke er behov for at iværksætte større undersøgelser.

Som et eksempel nævnte udvalget sager, der angår et enkelt faktum, og som kan belyses ved en gennemgang af foreliggende skriftligt materiale, eventuelt suppleret af enkelte opklarende spørgsmål til den pågældende minister. Som et andet eksempel nævnte udvalget, at det parlamentariske organ efter afslutningen af en anden undersøgelse, f.eks. ved en undersøgelseskommission, kan have behov for yderligere oplysninger for at give en fyldestgørende redegørelse for spørgsmål om, hvorvidt ministre bør søges draget til ansvar. I sådanne tilfælde vurderede udvalget, at det parlamentariske organ ikke bør være afskåret fra selv at tilvejebringe dette faktiske grundlag, forudsat at dette kan ske uden afhøring af embedsmænd.

Som nævnt ovenfor i dette kapitels afsnit 2.4 tilsluttede Folketingets Udvalg for Forretningsordenen sig i forbindelse med behandlingen af forslaget til lov om undersøgelseskommissioner sig i det store og hele Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers konklusioner og anbefalinger, herunder hovedkonklusionerne om folketingsudvalgs begrænsede funktion som undersøgelsesorgan og manglende egnethed som forum for undersøgelser af forhold i den offentlige forvaltning bortset fra mindre undersøgelser.

Som nærmere gennemgået i kapitel 3, afsnit 3.1.5, blev der samtidig med vedtagelsen af loven om undersøgelseskommissioner indført et nyt kapitel XVIII i Folketingets forretningsorden angående Udvalget for Forretningsordenens behandling af spørgsmål om ministeransvar og eventuelle undersøgelser i forbindelse hermed. Vedrørende de pågældende regler er det i nærværende sammenhæng væsentligt at fremhæve følgende:

- at reglerne alene tager sigte på behandling af spørgsmål om ministres ansvar, og at det forudsættes, at et eventuelt embedsmandsansvar som hidtil alene vil være et anliggende for regeringens bedømmelse,
- at det er forudsat, at Udvalget for Forretningsordenens sagsbehandling kun undtagelsesvis omfatter klarlæggelse af et faktisk begivenhedsforløb, og at der i givet fald kun bør blive tale om mindre faktuelle undersøgelser i sager, der angår et enkelt faktum, eller hvor der er behov for oplysninger som supplement til en beretning fra en undersøgelseskommission,
- at der ikke kan stilles spørgsmål til embedsmænd under Udvalget for Forretningsordenens behandling af sager om ministeransvar,
- at de involverede ministre er tillagt en ret til bisidder og øvrige retssikkerhedsgarantier som foreslået af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, og
- at der nedsættes et permanent underudvalg under Udvalget for Forretningsordenen til forberedende behandling af de opgaver, der knytter sig til de her omtalte sager.

Sammenfattende må man således konstatere, at såvel Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer som Folketinget selv nærede betydelig skepsis over for det fornuftige og hensigtsmæssige i at indføre en mere omfattende adgang til parlamentariske undersøgelser af sager i den offentlige forvaltning.

De faktiske forhold, der lå bag den nævnte skepsis, må antages fortsat at gøre sig gældende, herunder navnlig at folketingsmedlemmer typisk hverken har den fornødne erfaring, de fornødne professionelle forudsætninger eller den fornødne tid til rådighed til at gennemføre større undersøgelser. Hertil kommer, at den offentlige tillid til sådanne undersøgelser vil kunne blive svækket af partipolitiske meningsforskelle og interesser i det undersøgende organ.

De udenlandske ordninger med parlamentariske undersøgelser af varierende art, som udvalget har gennemgået, viser imidlertid samtidig, at parlamentariske undersøgelsesordninger i praksis kan fungere i samspil med og som alternativ eller supplement til undersøgelser foretaget af faste undersøgelsesorganer eller foretaget af *ad hoc* nedsatte, mere ekspertprægede undersøgelsesorganer i tråd med de danske undersøgelseskommissioner. De enkelte landes ordninger er formet af de nationale forhold i både forfatningsmæssig, parlamentarisk og historisk henseende, og ordningerne lader sig derfor heller ikke kopiere fra det ene land til det andet. Men de udenlandske ordninger kan være til inspiration for overvejelser over, hvorledes ordninger med videregående parlamentariske undersøgelsesformer end de nuværende kan tænkes udformet i en dansk sammenhæng.

Herom handler det følgende, idet udvalget i overensstemmelse med tillægskommissoriet har forsøgt at belyse fordele og ulemper ved forskellige udformninger af en ordning med videregående parlamentariske undersøgelsesformer. Det skal i den forbindelse bemærkes, at udvalget ikke har til opgave

at tage stilling til, om sådanne parlamentariske undersøgelsesformer bør gennemføres, ligesom udvalget ikke har til opgave at træffe noget valg mellem sådanne forskellige undersøgelsesformer.

Fordele og ulemper er vurderet på baggrund af de værdier, der må anses for bærende for det danske parlamentariske og politisk-administrative system samt de faktiske forhold, der karakteriserer dette system.

Det er i så henseende et grundlæggende træk ved det danske forfatningssystem, at det bygger på parlamentarisme og ministerstyre. Det parlamentariske princip betyder, at ministeren står politisk til ansvar over for Folketinget, der kan stille spørgsmål til ministeren, afkræve ministeren oplysninger og svar, udtale kritik af ministerens embedsførelse, og som det ultimative kan kræve ministerens afgang. Princippet om ministerstyre indebærer, at ministeren både politisk og retligt er øverste forvaltningschef for sin ressort.

Det parlamentariske princip og princippet om ministerstyre indebærer, at det alene er ministeren, der i sin egenskab af forvaltningschef repræsenterer ministeriet i Folketinget. Det gælder, når lovforslag bliver fremsat og behandlet, og når ministeren besvarer spørgsmål eller deltager i samråd. Embedsmænd, der ledsager ministeren til møder i Folketinget, gør det således udelukkende for at kunne yde bistand til ministeren under møderne. Hvis de under et samråd ytrer sig, sker det i forståelse med ministeren, og udvalgets medlemmer kan ikke stille spørgsmål til ministerens embedsmænd, uden at ministeren er indforstået hermed. I deres arbejde i ministeriet er embedsmændene underlagt ministerens instruktionsbeføjelse. De rådgiver og yder bistand til ministeren inden for rammerne af de regler og normer, som gælder for embedsmænds bistand til og rådgivning af regeringen og ministrene. Det ligger heri, at embedsmændene ikke selvstændigt formulerer synspunkter af politisk karakter, men sagligt og loyalt skal arbejde for bedst muligt at gennemføre ministerens politik. Embedsmændene står således alene til ansvar over for deres minister, mens ministeren står til ansvar over for Folketinget. Denne principielle ansvarsfordeling er blandt de afgørende forudsætninger for, at der i den danske centraladministration ikke er tradition for at foretage politiske udnævnelser af embedsmænd, men at embedsmændene tværtimod er upolitiske og dermed kan yde bistand til skiftende ministre og regeringer, jf. nærmere herom udvalgets overvejelser i afsnit 6.4.2.1 nedenfor.

De grundlæggende regler og principper, der gælder for samspillet mellem ministrene og Folketinget og mellem ministrene og embedsmændene, fungerer kun, hvis der er en høj grad af tillid til reglerne og principperne og deres stabilitet. I praksis hviler denne tillid på, at reglerne og principperne har tilslutning hos et meget bredt flertal i Folketinget, og at de på en fornuftig måde afspejler hensynet til parlamentarisme og ministerstyre.

Behovet for stabilitet udelukker ikke forandringer. Der kan nævnes en række eksempler herpå, der alle for det første har til fælles, at de ikke har ændret grundlæggende ved den nævnte ansvarsfordeling mellem Folketinget, ministrene og embedsmændene eller ved traditionen for et upolitisk embedsværk. For det andet har eksemplerne det til fælles, at de har hvilet på enighed eller et meget bredt flertal i Folketinget. Ombudsmandsloven af 1954 blev enstemmigt vedtaget, og den nye hovedlov fra 1996, der erstattede loven af 1954, blev vedtaget med tilslutning fra samtlige Folketingets partier med undtagelse af ét. Udvalgsreformen i 1972-73, som etablerede de stående udvalg i deres nuværende form, byggede på en indstilling fra det samlede Udvalg for Forretningsordenen og blev vedtaget med tilslutning fra alle Folketingets partier. Også de grundlæggende parlamentariske regler om Folketingets kontrol med regeringens EU-politik, således som de er fastlagt i beretninger fra Folketingets Markedsudvalg (nu: Europaudvalget) er vedtaget med tilslutning fra alle Folketingets partier eller med meget bred tilslutning. Som nævnt ovenfor blev også loven om undersøgelseskommissioner vedtaget af et enigt Folketing. Endelig kan det anføres, at den beretning om ministres ansvar over for Folketinget, som Udvalget for Forretningsordenen afgav den 26. februar 2015, og som indeholder politiske retningslinjer for ministres oplysninger til Folketinget i forbindelse med besvarelse af spørgsmål og i forbindelse med Folketingets behandling af lov- og beslutningsforslag, blev afgivet i enighed af Præsidiet og Udvalget for Forretningsordenen.

Med udgangspunkt i de centrale elementer i ordningerne med parlamentariske undersøgelsesformer i andre lande er det i det følgende fundet hensigtsmæssigt at behandle spørgsmålene om vidne- og sandhedspligt, oplysningspligt og sagsoplysning samt retssikkerhedsgarantier for de involverede under ét under den samlende overskrift "Regler mv. for gennemførelsen af en videregående parlamentarisk undersøgelse".

For overblikkets skyld har udvalget afslutningsvis i afsnit 6.9 sammenfattet en skematisk oversigt over de – til dels alternative – elementer, der kan indgå i ordninger med en videregående parlamentarisk undersøgelsesform.

Med udgangspunkt heri og på baggrund af de forudgående afsnits redegørelse for og analyse af disse elementer har udvalget endelig i afsnit 6.10 konkluderende angivet nogle mulige modeller for, hvordan en dansk ordning for videregående parlamentariske undersøgelser kan indrettes samt i kort form opsummeret de væsentligste af udvalgets synspunkter herpå.

For klarheds skyld skal det præciseres, at de "høringer", jf. tillægskommissoriets ordlyd, som udvalget behandler, er den type, der tilbage sidst i 1980'erne fik betegnelsen "efterforskningshøringer", jf. herom Claus Dethlefsen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets rolle, 2002, side 363 ff.

Der er således ikke tale om "høringer" af den art, hvor der er tale om konferencer og seminarer, som Folketingets udvalg arrangerer i ret stort omfang til belysning af forskellige samfundsforhold i forbindelse med lovbehandlingen eller vurdering af behovet for lovgivning. Ved en ændring af Folketingets forretningsorden den 12. maj 1989 fik udvalgene mulighed for at beslutte, at oplysninger om et bestemt emne indhentes gennem afholdelse af høringer, hvortil udvalget kan invitere særligt sagkyndige og repræsentanter for interesseorganisationer m.fl. (se herom tabellen i kapitel 3, afsnit 3.1.3). Der er heller ikke tale om den form for "høringer", som kendes fra ministerielle embedsmænds lovtekniske gennemgang af lovforslag mv. i regi af det relevante folketingsudvalg.

I modsætning til de nævnte typer af høringer tager de efterforskningshøringer, som nærværende udvalg behandler, sigte på at klarlægge en allerede foreliggende sags forløb samt ministres og embedsmænds deltagelse heri. Formålet hermed vil for Folketinget typisk være at vurdere, om ministeren har handlet eller undladt at handle på en måde, der kan give anledning til politisk-parlamentarisk kritik. Som et prægnant udtryk for sigtet med sådanne efterforskningshøringer har ved udvalgets møder med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen jævnligt været anvendt en formulering om, at man, uden at der skulle være tale om en undersøgelse på linje med en undersøgelseskommissions, kunne ønske at kunne gå "et spadestik dybere", end hvad den traditionelle samrådsform med spørgsmål til den ansvarlige minister og svar fra denne giver mulighed for.

6.1 Det undersøgende parlamentariske organ

Sammenlignet med Norge og Sverige er det et særkende for de danske folketingsudvalgs funktion, at en betydningsfuld del af denne består i varetagelsen af den kontrolfunktion over for ministrene, der finder udtryk ved afholdelse af samråd med spørgsmål til og svar fra ministeren under udvalgsdagsordenens såkaldt almindelige del. Det er karakteristisk for denne kontrolfunktion, at den ikke knytter sig snævert til udvalgets behandling af lovforslag mv., men kan vedrøre alle sider af ministerens embedsførelse, svarende til det, der er tilfældet for det norske Stortings kontrol- og konstitutionskomité og den svenske Riksdags Konstitutionsutskott. Man kan for så vidt sige, at Danmark ikke, som Norge og Sverige, har ét centralt parlamentarisk kontroludvalg, men mange, nemlig de fleste af de stående udvalg.

Indførelse af en videregående parlamentarisk undersøgelsesform vil efter udvalgets opfattelse ikke i almindelighed kunne erstatte den forfatningsmæssigt og parlamentarisk-politisk indarbejdede løbende kontrol med ministrene, der udøves af de stående udvalg inden for hvert deres kompetenceområde.

Det praktisk tænkelige er derimod, at en sag, der ellers ville være blevet nærmere undersøgt i samrådsinstituttets former – med spørgsmål til og svar fra ministeren, mundtligt som skriftligt – i stedet,

og formentlig oftest efter en indledningsvis behandling som samrådssag, vil blive underkastet en videregående parlamentarisk undersøgelse.

Spørgsmålet her er, om en sådan videregående parlamentarisk undersøgelse da bør ske i regi af det pågældende stående udvalg, eller om undersøgelsen bør henlægges til et særskilt parlamentarisk organ af enten permanent eller *ad hoc*-karakter.

Behovet for at fastholde det nuværende samrådsinstitut i de stående udvalgs regi, således som dette institut i dag fungerer, samt behovet for, at videregående parlamentariske undersøgelser forbeholdes relativt få sager af særlig væsentlighed, taler efter udvalgets opfattelse for, at sådanne videregående undersøgelser sker i regi af et permanent parlamentarisk udvalg, som det f.eks. kendes fra Norge og Sverige, eller i regi af et særligt, *ad hoc*-nedsat udvalg, som det f.eks. kendes fra Tyskland.

Til fordel for, at opgaven henlægges til et permanent udvalg, taler, at der dermed i udvalget vil kunne blive oparbejdet en betydelig erfaring med foretagelse af sådanne undersøgelser. Et permanent udvalg vil formentlig også på grund af dets særlige karakter bedre kunne hæve sig over mere snævre partipolitiske hensyn, og dets undersøgelser og redegørelser vil derved også kunne fremstå med større autoritet.

Det er da også en sådan model med et permanent udvalg, Folketinget allerede har valgt med bestemmelserne i Folketingets forretningsordens kapitel XVIII, hvorved opfølgningen af beretninger afgivet af undersøgelseskommissioner er henlagt til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen samt et særligt underudvalg. I henhold til forretningsordenens § 56 behandles alle beretninger fra undersøgelseskommissioner, der vedrører ministres, herunder afgåede ministres, forhold, således af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, med henblik på eventuel indstilling om ansvarsspørgsmålet. I henhold til forretningsordenens § 59 nedsætter Udvalget for Forretningsordenen et permanent underudvalg til forberedende behandling af de nævnte opgaver, således at underudvalget afgiver udtalelse til Udvalget for Forretningsordenen til brug for dets beretning eller dets betænkning til Folketinget. Underudvalget sammensættes af et medlem fra hver af de folketingsgrupper, der er repræsenteret i Udvalget for Forretningsordenen, samt observatørerne i dette udvalg fra Folketingets øvrige folketingsgrupper. Samtlige underudvalgets medlemmer tilkendegiver deres synspunkter i underudvalgets udtalelser til Udvalget for Forretningsordenen.

Som en variant af det permanente udvalg, der i henhold til forretningsordenens § 59 nedsættes af Udvalget for Forretningsordenen, kunne tænkes et permanent udvalg, der afhængig af den pågældende sags karakter suppleres med medlemmer fra det stående folketingsudvalg, som sagen ressortmæssigt er knyttet til. Fordelen ved en sådan model vil være, at det permanente udvalgs faglige indsigt i de spørgsmål, den pågældende sag angår, vil kunne styrkes. En medlemssammensætning som den

beskrevne vil endvidere være naturlig i lyset af, at det formentlig oftest vil være sådan, at en sag, der besluttes underkastet en videregående parlamentarisk undersøgelse, forud for en sådan beslutning har været indledningsvis behandlet som en samrådssag.

Et undersøgende udvalg med den beskrevne sammensætning vil i kraft af kredsen af permanente medlemmer kunne erhverve en betydelig erfaring med foretagelse af sådanne undersøgelser, samtidig med at den supplerende medlemskreds vil kunne styrke udvalgets faglige indsigt.

Som alternativ til et permanent udvalg – med eller uden supplering med medlemmer fra det pågældende stående folketingsudvalg – kan vælges en model med et *ad hoc*-udvalg, der nedsættes for den enkelte sag, svarende for så vidt til den model, man har valgt for parlamentariske undersøgelser i Tyskland.

En sådan *ad hoc*-udvalgsmodel vil kunne bidrage til at understrege det ekstraordinære ved en videregående parlamentarisk undersøgelse, og det undersøgende udvalgs *ad hoc*-karakter vil give mulighed for at skræddersy dets sammensætning på baggrund af den pågældende sags særlige karakteristika, i henseende både til sagens politiske tyngde og faglig indsigt i de spørgsmål, som den pågældende sag angår. En svaghed ved modellen vil være, at der med en skiftende medlemskreds fra sag til sag ikke vil blive opbygget den erfaring med foretagelse af undersøgelser, som modellen med et fast undersøgelsesudvalg vil give mulighed for. Der vil dog i et vist omfang kunne kompenseres herfor, hvis der opbygges et fast sekretariat, der skal bistå de til enhver tid nedsatte *ad hoc*-udvalg.

Den ovenfor beskrevne model med et fast udvalg, hvis medlemskreds suppleres med medlemmer fra det stående folketingsudvalg, som sagen ressortmæssigt er knyttet til, forener for så vidt styrken ved et fast udvalg, i henseende til muligheden for erfaringsopbygning, med styrken ved et *ad hoc*-udvalg, i henseende til muligheden for, at medlemskredsen har særlig faglig indsigt i de spørgsmål, den pågældende sag angår.

Som det fremgår, kan der anføres fordele og ulemper ved de tre beskrevne modeller for udformningen af et parlamentarisk udvalg med henblik på videregående parlamentariske undersøgelse. Efter udvalgets opfattelse må valget i sidste ende bero på mere politisk-parlamentarisk prægede overvejelser over, hvad der i praksis forekommer mest hensigtsmæssigt.

I tilfælde af, at der vælges en model med et permanent udvalg, i hvis regi udvidede parlamentariske undersøgelser skal foretages, opstår der ikke noget særskilt spørgsmål om udvalgets sammensætning fra sag til sag. Af hensyn til den parlamentariske kontrolfunktion er det imidlertid under alle omstændigheder væsentligt, at alle Folketingets partier er repræsenteret i det pågældende udvalg. Det gælder

tilsvarende for den norske kontrol- og konstitutionskomité, at den så vidt muligt sammensættes efter forholdstal, dog således at alle partier har ret til et medlem.

Såfremt der vælges en model med et *ad hoc*-udvalg eller en model med et permanent udvalg suppleret med medlemmer i den enkelte sag, dvs. en art kombineret permanent og *ad hoc*-udvalg, aktualiseres spørgsmålet om, hvorledes disse supplerende medlemmer skal vælges. Mest nærliggende synes det at være, at valget bør bero på indstilling fra Folketingets partier hver for sig og således, at sammensætningen sker i overensstemmelse med partiernes indbyrdes styrkeforhold.

I tillæg til ovenstående er der under udvalgets møder med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen blevet nævnt den mulighed, at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg – helt eller delvis – kunne bestå af personer, der er valgt af Folketinget, men ikke selv er medlemmer af tinget. Navnlig har i den forbindelse været nævnt muligheden af, at Folketinget kunne vælge sådanne personer fra kredsen af forhenværende, fremtrædende folketingsmedlemmer. En ordning, hvorefter et folketingsvalgt organ helt eller delvist består af ikke-folketingsmedlemmer, kendes fra grundlovens bestemmelse i § 47, stk. 2, hvorefter Folketinget vælger et antal statsrevisorer, som ikke nødvendigvis skal være medlemmer af Folketinget, og fra grundlovens § 59, stk. 1, hvorefter halvdelen af Rigsrettens medlemmer vælges af Folketinget blandt personer uden for tinget. Udvalget finder, at det ikke kan afvises, at en sådan sammensætning af et parlamentarisk undersøgelsesudvalg vil kunne være egnet til at styrke tilliden til undersøgelsen derved, at medlemmer af den nævnte personkreds i deres funktion som undersøgere måske vil se sig selv mere som Folketingets repræsentanter end som repræsentanter for de enkelte partier.

6.2 Initiativret og nedsættelse af det undersøgende organ

6.2.1 Kompetencen til at beslutte, at en undersøgelse skal iværksættes

Hvad enten foretagelse af en videregående parlamentarisk undersøgelse henlægges til et permanent folketingsudvalg, til et *ad hoc*-udvalg eller til et udvalg af den ovenfor beskrevne kombinerede faste og *ad hoc*-karakter, er det et centralt spørgsmål, hvem der skal have kompetence til at beslutte, at en undersøgelse skal iværksættes.

Efter loven om undersøgelseskommissioner er det regeringen (justitsministeren), der har kompetencen til at nedsætte en undersøgelseskommission og til at udpege den eller de personer, der skal være medlemmer af kommissionen. Det følger endvidere af loven, at en undersøgelseskommission skal nedsættes, hvis Folketinget vedtager beslutning herom. Nedsættelse af en undersøgelseskommission beror således på en regeringsbeslutning eller på en parlamentarisk flertalsbeslutning.

Parlamentariske undersøgelser i samrådsinstituttets former – med spørgsmål til og svar fra ministeren, mundtligt som skriftligt – beror efter Folketingets forretningsordens bestemmelser på det pågældende

folketingsudvalgs beslutning, altså en flertalsbeslutning. I parlamentarisk praksis er imidlertid lagt den linje, at et enkelt udvalgsmedlems ønske om afholdelse af samråd efterleves.

For så vidt tilsvarende følger det af grundlovens § 53, at ethvert medlem af Folketinget – med tingets samtykke – kan bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministerens forklaring. Som det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen, kan denne såkaldte interpellationsret kun udøves med Folketingets samtykke, men det er kun undtagelsesvis sket, at Folketinget har nægtet at godkende en forespørgsel, som et medlem har ønsket at stille.

Som anført ovenfor fremgår det af tillægskommissoriet, at udvalgets beskrivelse og analyse af konkrete modeller for gennemførelsen af parlamentariske høringer mv. skal omfatte bl.a. spørgsmålet om et parlamentarisk mindretals mulighed for at kræve en høring.

Behovet for at reservere videregående parlamentariske undersøgelser for tilfælde, hvor en sådan dyberegående – og ressourcekrævende – undersøgelsesform kan være relevant, samt behovet for at undgå, at sådanne undersøgelser i for høj grad bliver et led i et politisk spil, taler for, at sådanne undersøgelser kun bør kunne iværksættes ved beslutning af et politisk flertal i Folketinget.

Det politisk-parlamentariske kontrolformål, der principielt må være det bærende hensyn bag iværksættelse af sådanne undersøgelser, kan tale for, at beslutning herom ikke bør kræve en flertalsbeslutning, således som det også ses i andre landes ordninger. Hvor stort et mindretal, der bør kræves, gives der ingen facitliste for. For at sikre mod, at sådanne undersøgelser i for høj grad bliver et led i et politisk spil, bør der imidlertid efter udvalgets opfattelse kræves et betydeligt mindretal, f.eks. 40 eller 45 pct. af Folketingets medlemmer.

Til fordel for et krav om et sådant stort mindretal kan efter udvalgets opfattelse også tale, at det dermed sikres, at der ikke fra begyndelsen af en ny ordning med mulighed for iværksættelse af videregående undersøgelser i parlamentarisk regi går inflation i anvendelsen heraf. På baggrund af de erfaringer, der efter nogle år med en sådan ordning er erhvervet, kan der være anledning til at genovervej, hvor højt kravet om mindretalsprocenten skal sættes.

Ud fra de samme betragtninger kunne det endvidere overvejes, om man – til trods for et principielt valg af en ordning, hvor et betydeligt mindretal kan kræve en undersøgelse iværksat – for at sikre den nødvendige brede opbakning til et sådant nyt undersøgelsesinstrument frem til en evaluering af ordningen efter nogle års funktion, bør stille krav om tilslutning hos et flertal i Folketinget for at iværksætte en undersøgelse.

Såfremt der vælges en variant med et permanent udvalg, kan det overvejes, om det skal være et flertal (eller et betydeligt mindretal) i udvalget, og ikke i Folketinget som helhed, der skal kunne træffe beslutning om at iværksætte en undersøgelse. En sådan ordning med initiativret for udvalget findes i Norge, hvor det er et mindretal i kontrol- og konstitutionskomitéen, som kan kræve en sag taget op og en kontrolhøring iværksat. Som ovenfor nævnt følger det af Stortingets forretningsorden, at komitéen så vidt muligt skal sammensættes efter forholdstal, hvorfor komitéens sammensætning i store træk afspejler styrkeforholdet i Stortinget.

6.2.2 Kompetencen til at foretage den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv.

Såfremt der vælges en ordning således, at et mindretal af Folketingets medlemmer kan kræve, at en videregående parlamentarisk undersøgelse skal iværksættes, rejser sig spørgsmålet om, hvem der skal have kompetencen til at beslutte, hvorledes den nærmere afgrænsning af en sådan undersøgelses temaer mv. skal være. Én ting er på grundlag af en mere overordnet angivelse af et tema at beslutte, at en undersøgelse skal iværksættes, noget andet er at afgrænse et sådant tema nærmere og fastlægge dets enkelte bestanddele med henblik på den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen. De kommissorier, der har været for de hidtidige undersøgelseskommissioner, jf. herom kapitel 4, afsnit 1.1, illustrerer, hvor detaljeret undersøgelsernes temaer ofte er endt med at være blevet beskrevet i kommissorierne.

Efter loven om undersøgelseskommissioner er ordningen den, at det i tilfælde, hvor det er regeringen (justitsministeren), der har besluttet at nedsætte en undersøgelseskommission, også er regeringen, der har kompetencen til at fastlægge, hvorledes kommissoriet for undersøgelsen skal udformes. Såfremt der er vedtaget folketingsbeslutning om, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission, stiller loven desuden krav om, at den fornødne nærmere udformning af bestemmelserne om kommissionens opgaver skal ske i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen eller et underudvalg nedsat af udvalget.

I princippet kunne der tænkes den ordning, at det mindretal, der med angivelse af et overordnet tema har krævet en udvidet parlamentarisk undersøgelse iværksat, tillige har kompetencen til at beslutte i detaljer, hvorledes den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. skal være. Mindretallet ville dermed – inden for det angivne tema og ordningens rammer i øvrigt – have frie hænder til at fastlægge undersøgelsens omfang.

Man kan sige, at en sådan ordning ville være en pendant til den ordning, der i praksis gælder for parlamentariske undersøgelser i samrådsinstituttets former – med spørgsmål til og svar fra ministeren, mundtligt som skriftligt – idet der her som nævnt ovenfor er lagt den linje i parlamentarisk praksis, at et enkelt udvalgsmedlems ønske om afholdelse af samråd efterleves. Som nævnt ovenfor følges der en tilsvarende praksis i relation til forespørgsler efter grundlovens § 53.

Til forskel fra samråd og forespørgsler er der imidlertid med en videregående parlamentarisk undersøgelse tale om iværksættelse af en mere dybtgående og omfattende undersøgelse. Både af ressourcemæssige grunde og af hensyn til at sikre tilliden til og betone alvoren bag en sådan undersøgelse vil det således være hensigtsmæssigt, at undersøgelsens kommissorium hviler på en bredere politisk tilslutning.

En ordning kunne være, at den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. overlades til det undersøgende parlamentariske organ, hvad enten dette er et permanent udvalg, et *ad hoc* udvalg eller et kombineret permanent og *ad hoc* udvalg, jf. afsnittet ovenfor om det undersøgende parlamentariske organ. En sådan ordning kan siges at være en pendant til den ordning, der gælder efter loven om undersøgelseskommissioner for så vidt angår undersøgelser, der besluttes nedsat af et folketingsflertal. Det følger således som nævnt her af undersøgelseskommissionsloven, at justitsministerens nærmere udformning af bestemmelserne om kommissionens opgaver i et sådant tilfælde skal ske i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen eller et udvalg nedsat af udvalget.

Sidstnævnte ordning – hvor den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. overlades til det undersøgende parlamentariske organ, der i tilfælde af uenighed træffer afgørelse ved flertal – forekommer at være den mest hensigtsmæssige, både i lyset af det praktiske behov for enighed i det undersøgende organ om, hvad der nærmere skal undersøges, og i lyset af, at en udvidet parlamentarisk undersøgelse kan være ganske ressourcekrævende. Hertil kommer, at det givetvis vil være gavnligt for undersøgelsens bredere legitimitet, at der står et politisk flertal bag den nærmere afgrænsning og tilrettelæggelse. Under alle omstændigheder ville et politisk flertal i Folketinget i øvrigt kunne sikre sig en indflydelse som beskrevet ved at støtte det pågældende mindretals krav om en undersøgelse.

Hvis der vælges en model efter norsk forbillede, hvor et betydeligt mindretal i et permanent udvalg skal kunne kræve, at en sag tages op og en undersøgelse iværksættes, vil der på tilsvarende vis kunne fastsættes bestemmelse om, at den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. foretages af udvalget, i sidste ende ved flertalsafgørelse, hvis der ikke kan opnås enighed.

6.3 De undersøgte sagers karakter

De senere års debat om parlamentariske undersøgelser, jf. herom afsnit 3 ovenfor, har navnlig vedrørt spørgsmålet om mulighederne for brug af parlamentariske undersøgelsesformer i relation til sager af en mere omfattende karakter end traditionelle samrådssager, men af mindre omfattende karakter end traditionelle undersøgelseskommissionssager. Som udtryk herfor har der som nævnt ovenfor jævnligt været anvendt en formulering om, at man, uden at der skulle være tale om en undersøgelse på linje med en undersøgelseskommissions, kunne ønske at kunne gå "et spadestik dybere", end hvad den traditionelle samrådsform med spørgsmål til den ansvarlige minister og svar fra denne giver mulighed for.

Ser man på de kommissorier, der har været for de hidtil gennemførte undersøgelser ved undersøgelseskommissioner, forekommer det da også ret oplagt, at parlamentariske undersøgelsesformer ikke ville have været velegnede som alternativ. Dette hænger imidlertid ikke så meget sammen med sagernes karakter som med kommissoriernes bredde og rækkevidde, der typisk har indebåret, at der skulle foretages en meget omfattende og detaljeret afdækning af et kompliceret faktum over en længere tidsperiode, med afhøring af et meget stort antal personer samt gennemgang af mange tusinde sider dokumenter, jf. oversigten i tabel 4 i kapitel 4, afsnit 2. Netop kommissoriernes bredde og rækkevidde har da også været den primære forklaring på, at undersøgelserne har taget flere år at gennemføre for de pågældende undersøgelseskommissioner.

Den omfattende faktumundersøgelse har typisk efter kommissoriet skullet danne grundlag for undersøgelseskommissionens vurdering af, om der var grundlag for at gøre noget retligt ansvar gældende mod involverede embedsmænd. Den omfattende faktumundersøgelse har endvidere skullet danne grundlag for Folketingets efterfølgende vurdering af eventuelt ansvar for involverede ministre.

Hvor omfattende en faktumundersøgelse, Folketinget har brug for med henblik på at vurdere eventuelt ansvar for involverede ministre, er imidlertid ikke nogen given ting. I praksis har sagerne aktualiseret spørgsmålet om de involverede ministres politiske ansvar, og da dette ansvar ikke er bundet af nogen retlig ansvarsstandard, er det i praksis helt op til Folketinget selv at beslutte, hvor omfattende et faktuelt grundlag man ønsker tilvejebragt for sin ansvarsvurdering. Ministrenes politiske ansvar, herunder dets yderste konsekvens i form af et mistillidsvotum, kan gøres gældende uden et egentligt ansvarsgrundlag, blot på grundlag af uenighed om ministerens politik eller manglende tillid til ministerens person. Det er dermed for så vidt ikke sagens karakter i mere abstrakt forstand, men Folketingets eget krav til oplysningsgrundlaget, der sætter en praktisk grænse for anvendeligheden af parlamentariske undersøgelsesformer.

Det er en hævdvunden formulering, at "en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium". For så vidt angår ministerens retlige ansvar er formuleringen klart misvisende. Efter ministeransvarlighedsloven er en minister ansvarlig for sine egne handlinger, ligesom han kan pådrage sig et ansvar for medvirken til sine embedsmænds handlinger, f.eks. ved ikke at gribe ind heroverfor. Men ellers er ministeren ikke retligt ansvarlig. Og i alle tilfælde er ministeren kun ansvarlig, hvis hans handlinger kan tilregnes ham som forsætlige eller groft uagtsomme. I praksis vil en minister, der handler i overensstemmelse med sine embedsmænds rådgivning, meget sjældent kunne pådrage sig et retligt ansvar.

For så vidt angår ministerens politiske ansvar harmonerer formuleringen om, at "en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium", ikke med den måde, hvorpå det politiske ministeransvar i praksis gøres gældende af Folketinget, når det kommer til de mere alvorlige politiske kritikformer med trussel

om mistillidsvotum som det mest vidtgående. Det politiske ansvar er i så henseende blevet "retliggjort" i den forstand, at Folketinget, før der udtales mere alvorlig kritik af en minister, har ønsket tilvejebragt detaljeret viden om den pågældende sags retlige aspekter og faktuelle forløb, herunder hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd, samt hvilken viden, ministeren i det hele har haft eller ikke haft af relevans for sagen.

I praksis har det omfattende undersøgelsesbehov til tider tillige været et udslag af, at der ikke uden en omfattende undersøgelse kunne tænkes etableret et kritisk flertal mod den eller de involverede ministre. Når en sådan parlamentarisk præget hindring ikke har været til stede, har Folketinget derimod kunnet afslutte en sag med alvorlig ministerkritik, og eventuelt endda ministerafgang som følge af et anticiperet mistillidsvotum, uden videregående undersøgelse end den, der kunne foretages inden for rammerne af et samråd i udvalgsregi. Et eksempel herpå er den såkaldte Christianiasag, der i december 2013 førte til daværende justitsminister Morten Bødskovs afgang. Sagen havde for så vidt ikke en anden karakter end andre sager, der gennem tiden har været genstand for kommissionsundersøgelser, men Folketinget valgte at koncentrere sagen til at angå justitsministerens svar til Retsudvalget, baggrunden for disse svar og ministerens viden om svarenes sandhedsværdi. Efter afholdelse af samråd med justitsministeren og statsministeren tegnede der sig et flertal, der fandt, at ministeren bevidst havde afgivet urigtige oplysninger til Folketinget om baggrunden for aflysningen af Retsudvalgets besøg på Christiania, jf. herved Beretning om betænkningen om opfølgning på Christianiasagen afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 7. december 2016.

Det følger af ovenstående, at det ikke er sagens karakter som sådan, der er afgørende for, om sagen egner sig for en parlamentarisk undersøgelsesform, men at det afgørende snarere er, hvor omfattende og kompliceret et begivenhedsforløb, Folketinget ønsker afdækket for at kunne tage stilling til den eller de involverede ministres forhold.

Jo mere omfattende og kompliceret et faktum, man skal igennem og have udredt, jo mindre egnet vil en parlamentarisk undersøgelsesform være som selvstændig undersøgelsesform. Hertil kommer, som Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer anførte i sin betænkning nr. 1315/1996, side 175, at folketingsmedlemmer i sagens natur vil have andre og principielt set normalt langt vigtigere opgaver at varetage end den, der består i at forestå en mere eller mindre detailpræget undersøgelse af forhold i statsforvaltningen. Disse vanskeligheder vil ganske vist i nogen grad kunne imødegås ved inddragelse af ekstern ekspertpræget bistand, jf. herom navnlig afsnit 6.4.1 nedenfor, men der vil i sagens natur være grænser for, i hvor høj grad undersøgelsen kan overlades til andre, uden at den mister sit præg af egentlig parlamentarisk undersøgelse for i stedet at nærme sig en advokatundersøgelse mv. af den art, der er nærmere behandlet i kapitel 7.

Parlamentariske undersøgelser som selvstændig undersøgelsesform må således tage sigte på varetagelse af Folketingets kontrolfunktion over for ministre og regering, og hovedområdet for sådanne undersøgelsesformer må efter udvalgets opfattelse være sager, hvor det forud for undersøgelsens iværksættelse fremstår rimeligt klart, at en eller flere ministre har været direkte involveret, og hvor omstændighederne i forbindelse med denne involvering synes at kunne afdækkes uden at forudsætte udredning af et meget omfattende og kompliceret begivenhedsforløb.

6.4 Regler mv. for gennemførelsen af en videregående parlamentarisk undersøgelse

Som nævnt ovenfor har udvalget fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle spørgsmålene om vidne- og sandhedspligt, oplysningspligt og sagsoplysning samt retssikkerhedsgarantier for de involverede under ét under den samlende overskrift "Regler mv. for gennemførelsen af en videregående parlamentarisk undersøgelse". Under samme overskrift behandles i dette afsnit visse tilgrænsende spørgsmål vedrørende den mere praktiske tilrettelæggelse af en sådan undersøgelse.

6.4.1 Indledende afgrænsning af undersøgelsen

Før der træffes beslutning om at gennemføre en videregående parlamentarisk undersøgelse, vil det formentlig oftest være sådan, at sagen er blevet søgt oplyst i regi af det stående udvalg, hvorunder ministerens ressort hører. Gennem skriftlige spørgsmål, samråd og almindelig indhentelse af dokumentoplysninger fra ministeren kan det således blive belyst, om der er grundlag for at iværksætte en videregående parlamentarisk undersøgelse, ligesom spørgsmålene, ministerens besvarelser og det indhentede skriftlige materiale kan bidrage til afgrænsningen af en sådan senere, videregående undersøgelses temaer.

Såfremt det herefter besluttes at iværksætte en videregående parlamentarisk undersøgelse, kan der formentlig vise sig behov for indledningsvis yderligere spørgsmålsstillen mv. med henblik på afgrænsningen af undersøgelsens temaer. For at vurdere behovet for og de praktiske muligheder for at gennemføre en sådan videregående parlamentarisk undersøgelse samt for at få en praktisk hensigtsmæssig afgrænsning af en sådan undersøgelses temaer kan der endvidere vise sig behov for, at det parlamentariske udvalg kan gøre brug af ekstern bistand, f.eks. i form af ekstern ekspertise inden for det pågældende sagsområde eller advokatbistand eller lignende med henblik på at gennemgå og systematisere det foreliggende skriftlige materiale.

En mulighed for, at et folketingsudvalg i forbindelse med undersøgelse af en ministers forhold kan gøre brug af ekstern ekspertbistand, er i dag allerede givet med Folketingets forretningsordens § 57, stk. 2, hvorefter underudvalget under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen "kan udpege en eller flere personer til som sagkyndige at bistå udvalget. De sagkyndige skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder, personer m.v., hvis forhold undersøges, eller som i øvrigt berøres af undersøgelsen."

Det vil efter udvalgets opfattelse være nærliggende at tilvejebringe en tilsvarende hjemmel for sagkyndig bistand til en udvidet parlamentarisk undersøgelse.

6.4.2 Sagsoplysning mv.

Et helt centralt element i en ordning med adgang til en udvidet parlamentarisk undersøgelse er det undersøgende udvalgs mulighed for at søge sagen oplyst ved spørgsmål til ministrene og eventuelt tillige embedsmænd, mulighed for indhentelse af oplysninger i øvrigt hos myndigheder og andre, herunder mulighed for at indkalde private personer mv. til møde for udvalget med henblik på besvarelse af spørgsmål fra udvalget, eventuelt under iagttagelse af regler om vidne- og sandhedspligt. En mulighed for sagsoplysning gennem udspørgning af indkaldte personer rejser samtidig spørgsmål om retssikkerhedsgarantier for de involverede.

6.4.2.1. Udspørgning af fremmødte personer, herunder embedsmænd

Som reglerne er i dag, har hverken ministre, offentligt ansatte eller private pligt til over for Folketingets stående udvalg at møde frem og afgive forklaring eller pligt til at udlevere skriftligt materiale. Udvalgenes oplysningsadgang hviler alene på ministrenes parlamentariske ansvar over for Folketinget, hvad der yderligere begrænser embedsmænds adgang til frivilligt at give oplysninger til et folketingsudvalg. Udvalgene kan således stille skriftlige spørgsmål til ministrene, og der kan forekomme fremmøde af enkeltpersoner, borgergrupper, eksperter mv.

Har en minister skiftet ministerium, efter at en sag er afsluttet, vil den pågældende ikke kunne indkaldes til samråd i et udvalg, der siden måtte indlede undersøgelse af sagen, hvad enten undersøgelsen er rettet mod beslutningen eller mod de ansvarlige personer.

Som den mindst vidtgående model for en udvidet parlamentarisk undersøgelse kan tænkes den, at det undersøgende udvalg, lige som de stående udvalg i dag, får mulighed for at stille spørgsmål til ministeren, mundtligt som skriftligt, og for, gennem ministeren, at indhente skriftligt materiale vedrørende sagen. En sådan model vil adskille sig fra de nuværende samråd, derved at det for den pågældende sag – i kraft af, at dens undersøgelse er henlagt til det særlige udvalg – er markeret, at den er tillagt en særlig politisk-parlamentarisk vægt, ligesom det er markeret, at sagens undersøgelse vil have en særlig fokuseret og systematisk form.

En videregående model vil være en, hvor det særlige udvalg i tillæg til ovenstående indhenter mundtlige forklaringer fra indbudte privatpersoner. Der kan i praksis vel navnlig tænkes forklaringer fra fageksperter af forskellig slags og repræsentanter for virksomheder, organisationer etc. Hertil kommer muligheden for at indhente mundtlige forklaringer fra tidligere ministre, således som det også er forudsat med bestemmelserne i Folketingets forretningsordens kapitel XVIII om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner.

Videregående endnu vil være en model, hvor det særlige udvalg i tillæg til ovenstående indhenter mundtlige forklaringer af embedsmænd, der under overværelse af ministeren og efter dennes bestemmelse udtaler sig på ministerens vegne.

Endnu videregående vil det være, hvis embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse.

Når Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer i sin betænkning nr. 1315/1996 frarådede parlamentariske undersøgelser med afhøring af embedsmænd, var dette baseret på principielle forfatningsmæssige synspunkter om, at embedsmændene er ansvarlige over for deres minister, mens ministrene er ansvarlige over for Folketinget. Folketinget bør derfor holde sig til ministeren, mens en direkte udspørgning af embedsmændene vil kunne skade tillidsforholdet mellem minister og embedsmænd og have skadelige virkninger for den rådgivning, embedsmænd bør kunne give deres minister.

Man kan sige, at samme skadevirkning kan knytte sig til afhøring for en undersøgelseskommission, men heroverfor er det dog væsentligt at være opmærksom på, at en direkte udspørgning af embedsmænd, foretaget af et parlamentarisk udvalg af politikere, i højere grad vil kunne være præget af politisk orienterede synspunkter, således at embedsmændene risikerer at blive en brik i det politiske spil mellem regering og opposition. Det forekommer således også velbegrundet, at der i reglementet for det norske Stortings kontrol- og konstitutionskomités kontrolhøringer er en særlig bestemmelse i § 5, stk. 3, om, at der ved afhøring af embedsmænd skal tages hensyn til loyalitetsforpligtelserne i forvaltningen og mellem embedsværk og minister, jf. foran i dette kapitels afsnit 4.2.5.2. Fokus bør under alle omstændigheder være på ministerens ansvar, ikke embedsmændenes.

Spørgsmålet om et parlamentarisk undersøgelsesudvalgs adgang til at udspørge embedsmænd – der afgiver svar på ministerens vegne og efter dennes bestemmelse, eller som noget endnu videregående afgiver forklaring på egne vegne, som for en undersøgelseskommission – har gennem årene stået centralt i forbindelse med overvejelserne om Folketingets muligheder for at gennemføre videregående parlamentariske undersøgelser.

Som det er nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.4, blev det i beretningen fra Det Udenrigspolitiske Nævn (den 20. marts 1996) om undersøgelsen af regeringens håndtering af Thulesagen, frarådet af den parlamentariske undersøgelsesgruppe, at man fremover i sager, der involverer både ministre og embedsmænd, gennemfører undersøgelser, hvor det ikke er muligt at modtage forklaringer fra alle væsentlige aktører i sagen. DJØF havde på et møde med undersøgelsesgruppens formand gjort det klart, at man modsatte sig embedsmænds deltagelse i parlamentariske undersøgelser. Som ligeledes nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.3, modsatte DJØF sig i forbindelse med nedsættelsen af det særlige undersøgelsesudvalg, som Folketinget i 1993 nedsatte til opfølgning på undersøgelsesrettens beretning i Spar Nord-sagen

(det såkaldte Stavad-udvalg), at udvalget skulle kunne indkalde embedsmænd til at afgive forklaring. DJØF henviste i den forbindelse til grundlæggende retssikkerhedshensyn.

Et politisk ønske om udspørgning af embedsmænd er ikke svært at forstå, idet det politiske ministeransvar, som nævnt ovenfor, i sine mere alvorlige former i praksis udøves efter en retligt præget skabelon med krav om både objektivt gerningsindhold og subjektiv tilregnelse. Det vil dermed ofte kunne være centralt for en parlamentarisk ansvarsvurdering at få belyst, hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd.

Adgang for et parlamentarisk undersøgelsesudvalg til at udspørge embedsmænd vil imidlertid være et grundlæggende brud med hidtidig praksis og med det forfatningsmæssige princip om, at Folketinget holder sig til ministeren. I tillæg hertil kommer faren for betydelige skadevirkninger for samspillet mellem minister og embedsmænd.

De nævnte betænkeligheder har som nævnt også fundet udtryk i Folketingets forretningsordens bestemmelser i kapitel XVIII om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner, hvor det i § 57, stk. 3, er bestemt, at der ikke af underudvalget under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen kan stilles spørgsmål til embedsmænd i forbindelse med udvalgets undersøgelser.

Betænkelighederne ved udspørgning af embedsmænd i forbindelse med en udvidet parlamentarisk undersøgelse vil formentlig kunne mindskes, hvis udspørgningen ikke foretages af folketingsmedlemmerne selv, men af en professionel udspørger, der tilrettelægger og foretager udspørgningen i samråd med det parlamentariske undersøgelsesudvalg. En sådan ordning vil kunne mindske risikoen for, at udspørgningen af embedsmændene vil blive præget af politisk orienterede synspunkter, der vil kunne være egnede til, at embedsmændene bliver en brik i det politiske spil mellem regering og opposition.

Selv med en ordning, hvor udspørgningen foretages af en professionel udspørger, vil der imidlertid være tale om et grundlæggende brud med hidtidig praksis og det nævnte forfatningsmæssige princip om, at Folketinget holder sig til ministeren.

Den afgørende betænkelighed ved en sådan placering for embedsmændene i det politiske spil beror ikke på et personligt hensyn til embedsmændene, men på, at den danske centraladministration bygger på et system med faste, upolitiske embedsmænd, som også en ny minister og en ny regering skal kunne have tillid til, at man kan lade sig rådgive af, jf. herom Betænkning nr. 1443/2004 om Embedsmænds rådgivning og bistand afgivet af Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Dette brud vil være så meget desto større, hvis ordningen udformes således, at embedsmændene forudsættes at afgive forklaring på egne vegne og ikke efter ministerens bestemmelse og på dennes vegne. Ordningerne i Norge og Sverige med parlamentariske undersøgelser foretaget af den norske kontrol- og konstitutionskomité og af det svenske Konstitutionsutskott bygger da også grundlæggende på, at embedsmænd i departementerne alene fungerer som ministerens bisidder, således at spørgsmål rettes til ministeren, der derefter afgør, om embedsmanden skal udtale sig, og hvis noget sådant sker, udtaler embedsmanden sig alene på ministerens vegne. For Sverige gør der sig i tillæg hertil det særlige forhold gældende, at det i den svenske grundlov (Regeringsformen) udtrykkeligt er bestemt, at hverken regeringen eller Riksdagen må blande sig i forvaltningens enkeltafgørelser. Det betyder, som nævnt foran i afsnit 5, at Konstitutionsutskottets kontrol alene angår regeringen og ministrene, hvorimod embedsmændene ikke er genstand for Konstitutionsutskottets undersøgelser.

Også ordningen for parlamentariske undersøgelser i England bygger grundlæggende på, at embedsmændene som altovervejende hovedregel alene udtaler sig på ministerens og myndighedens vegne. Embedsmændene er ansvarlige over for deres minister, og ministeren er ansvarlig over for parlamentet.

Den ordning, der er i Norge, hvor der sondres mellem embedsmænd i departementerne og embedsmænd i de såkaldte ydre etater, og hvor sidstnævnte gruppe af embedsmænd udspørges direkte af kontrol- og konstitutionskomitéens medlemmer, forekommer vanskelig at overføre til danske forhold. I givet fald skulle ordningen gå ud på, at der skulle være en videre adgang til at indkalde og afhøre embedsmænd fra styrelser mv. end embedsmænd fra departementerne. I Danmark handler imidlertid både embedsmænd i departementer og embedsmænd i styrelser på ministerens vegne derved, at deres kompetence beror på ministerens delegation, ligesom ministeren – medmindre lovgivningen bestemmer andet – har adgang til at udstede både konkrete og generelle tjenestebefalinger til begge typer embedsmænd. Hertil kommer, at det er meget forskelligt fra ministerområde til ministerområde, hvor megen ministerbetjening der er henlagt fra departementet til underliggende styrelser mv., ligesom arbejdsdelingen i så henseende har varieret meget over tid, afhængig af om man har foretrukket modeller med såkaldt enhedsorganisering eller mere traditionelle departements-direktoratsmodeller.

Det er i henhold til tillægskommissoriet udvalgets opgave at belyse fordele og ulemper ved forskellige modeller for parlamentariske undersøgelser. Det er derimod ikke udvalgets opgave at vælge mellem de beskrevne modeller. Et sådant valg er det Folketingets opgave i givet fald at træffe. Udvalget finder imidlertid grund til som anført at gøre opmærksom på, at der vil være tale om et grundlæggende brud med hidtidig praksis og det forfatningsmæssige princip om, at Folketinget holder sig til ministeren, hvis et parlamentarisk undersøgelsesudvalg gives mulighed for at udspørge ministerens embeds-

mænd. De grundlæggende træk ved det danske forfatningssystem, i form af parlamentarisme og ministerstyre, der er beskrevet ovenfor, side 301-302, harmonerer således ikke med, at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg kan foretage en sådan udspørgning.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at en ordning, hvor embedsmænd alene kan udspørges under overværelse af ministeren og kun kan udtale sig efter ministerens bestemmelse og på ministerens vegne, i praksis ofte vil give anledning til ganske de samme betænkeligheder som en ordning, hvor embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse. I mange praktisk tænkelige situationer vil der ikke være nogen reel forskel på de to ordninger. Årsagen hertil er følgende: Som nævnt ovenfor vil det ofte, sådan som det politiske ministeransvar i praksis udøves, være centralt for en parlamentarisk ansvarsvurdering at få belyst, hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd. Såfremt der i en parlamentarisk undersøgelse stilles spørgsmål til embedsmanden herom, vil det næppe i praksis kunne tænkes, at ministeren – siddende over for det parlamentariske undersøgelsesudvalg – vil vælge at pålægge embedsmanden ikke at svare. Et sådant pålæg vil i praksis være ensbetydende med ministerens selvanmeldelse. Når embedsmanden derfor svarer, vil det følge af hans sandhedspligt, at han skal svare sandfærdigt i overensstemmelse med, hvad der faktisk er sket. Der er i en sådan situation ingen realitet i, at embedsmanden svarer "på ministerens vegne". Han svarer, både faktisk og retligt, på egne vegne.

Betænkelighederne ved en ordning, hvor embedsmændene kun kan udspørges under overværelse af ministeren og kun kan udtale sig efter ministerens bestemmelse og på ministerens vegne, vil således i praksis i det væsentlige være de samme som dem, der vil være forbundet med en ordning, hvor embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse.

Der er grund til i denne forbindelse at bemærke, at karakteren af de forklaringer, som embedsmanden under en udvidet parlamentarisk undersøgelse, der tager sigte på at klarlægge en sags forløb og ministres og embedsmænds deltagelse heri (en "efterforskningshøring"), vil blive pålagt eller anmodet om at afgive, adskiller sig væsentligt fra de teknisk-fagligt prægede udsagn, som embedsmænd efter den gældende praksis kan fremkomme med, når de ledsager ministeren til møder i Folketinget, og ministeren er indforstået hermed.

I tilknytning til det ovenfor anførte om forskelle og ligheder mellem en ordning, hvor embedsmænd alene kan udspørges under overværelse af ministeren og kun kan udtale sig efter ministerens bestemmelse og på ministerens vegne, og en ordning, hvor embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse, skal det bemærkes, at det i princippet for begge ordninger er et selvstændigt spørgsmål, om det parlamentariske undersøgelsesudvalg skal kunne bestemme, hvilke embedsmænd man ønsker inviteret, med eller uden ministerledsagelse.

Det ligger imidlertid naturligt i en ordning, hvor embedsmænd alene kan udspørges under overværelse af ministeren og kun kan udtale sig efter ministerens bestemmelse og på ministerens vegne, at det er ministeren, der bestemmer, hvilke embedsmænd han vil lade sig ledsage af. For en ordning, hvor embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse, er det derimod mere nærliggende, at det parlamentariske undersøgelsesudvalg selv kan bestemme, hvilke embedsmænd udvalget ønsker at udspørge. Også i så henseende vil der være tale om et grundlæggende brud med det danske forfatningssystems principper.

Foruden det netop omtalte spørgsmål om afhøring af embedsmænd vil det også skulle overvejes, hvordan det sikres, at afhøringen holdes inden for rammerne af undersøgelsens tema. I den forbindelse kan der søges inspiration i det norske Stortings kontrol- og konstitutionskomités reglement for åbne kontrolhøringer. Som omtalt ovenfor i afsnit 4.2.5.3 følger det af reglementets § 4 bl.a., at mødelederen skal påse, at spørgsmålene holder sig inden for det angivne tema, og at den indkaldtes retssikkerhed varetages. I tilknytning hertil gælder det efter reglementets § 3, at de personer, som anmodes om at møde til høring, skal varsles i så god tid som muligt, og anmodningen skal angive den eller de sager, som komitéen ønsker forklaring om, ligesom den afhørte skal have adgang til komitéens sagsdokumenter, medmindre reglerne om tavshedspligt tilsiger andet. Det bemærkes hertil, at såfremt der måtte blive valgt en model, hvor udspørgningen foretages af en professionel udspørger, vil pligten til at sikre, at afhøringen sker inden for rammerne af det angivne tema, naturligt kunne påhvile udspørgeren.

Også i en række andre henseender vil der for en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser være behov for en større grad af formalisering mv. af processen, end hvad der i dag er tilfældet for samråd i Folketingets stående udvalg, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 6.6.1 om den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen.

6.4.2.2. Adgang til skriftligt materiale

Efter loven om undersøgelseskommissioner er der pligt for enhver til at udlevere materiale til undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det, jf. lovens § 9 og § 16. Materiale, der er udarbejdet af en minister eller embedsmand i embeds medfør, kan ikke nægtes udleveret under henvisning til, at den pågældende minister eller embedsmand ikke har pligt til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet.

De grundlæggende hensyn, der ligger bag lovens ordning – at forklaringer under vidneansvar alene bør kunne kræves afgivet for en dommer – taler med afgørende vægt for, at forklaring for et særligt folketingsudvalg alene bør kunne ske på frivilligt grundlag.

En tilsvarende meget vidtgående pligt til at udlevere materiale til et folketingsudvalg eksisterer ikke. Et folketingsudvalg kan stille mundtlige og skriftlige spørgsmål til en minister og i den forbindelse anmode om at få udleveret skriftligt materiale, men der består ikke i kraft af disse regler nogen pligt for ministeren til at udlevere materiale. I praksis udleverer ministeren materiale inden for de grænser, som sættes af hensynet til lovgivningens bestemmelser om fortrolighed mv. samt af hensynet til at værne om den interne beslutningsproces i ministerier og regering.

Det er på den anførte baggrund et spørgsmål, om der skal være en videregående pligt for ministeren til at udlevere skriftligt materiale til et parlamentarisk undersøgelsesudvalg, end hvad der følger af den praksis, der i dag er for ministres udlevering af materiale til folketingsudvalg i forbindelse med samråd mv.

Valget må efter udvalgets opfattelse i praksis stå mellem på den ene side en ordning, der svarer til den nuværende for folketingsudvalgs muligheder for at få oplysninger og få udleveret skriftligt materiale, og på den anden side en ordning, der svarer til den, der gælder for undersøgelseskommissioner. Det bemærkes, at der i sidstnævnte tilfælde vil skulle etableres særskilt lovhjemmel for oplysningspligten.

I princippet kan der ganske vist tænkes lovbestemte ordninger, der rækker videre end den praksis, der allerede foreligger for folketingsudvalgene, men ikke helt så vidt som ordningen efter loven om undersøgelseskommissioner. I praksis vil snitfladerne for, hvilke oplysninger og hvilket materiale der i givet fald skal undtages, sammenlignet med ordningen for undersøgelseskommissioner, imidlertid blive meget vanskelige at fastlægge og tilsvarende meget vanskelige at administrere. En detaljeret vurdering af, hvorledes sådanne afgrænsninger om muligt kan foretages, finder udvalget ligger uden for de rammer, der følger af tillægskommissoriet.

Efter udvalgets opfattelse er den nærmere fastlæggelse af rammerne for ministrenes afgivelse af dokumenter mv. til et parlamentarisk undersøgelsesudvalg bedre egnet til at blive afgjort i det praktiske samspil mellem regeringen og Folketinget end ved generel lovregulering. Der kan i den forbindelse henvises til det umiddelbart nedenfor anførte om praksis i Norge.

Ordningerne for parlamentariske undersøgelsesudvalgs adgang til at kræve oplysninger er forskelligt udformet i andre lande, jf. herom ovenfor i afsnit 5.

I Norge, hvis politisk-parlamentariske system minder mest om det danske, er kontrol- og konstitutionskomitéen ikke tillagt særlige formelle rettigheder til at kræve oplysninger eller dokumenter, og komitéens indhentning af dokumenter mv. foregår således på frivillig basis. Selvom det norske Storting i plenum som nævnt i afsnit 4 har en vidtgående indsynsret efter den norske grundlovs § 75 f,

har dette oplysningsmiddel aldrig været bragt i anvendelse for at sikre kontrol- og konstitutionskomitéen indsigt i det materiale, komitéen har haft behov for med henblik på at gennemføre sine undersøgelser. Fastlæggelsen af, hvilke dokumenter mv. der af regeringen udleveres til kontrol- og konstitutionskomitéen, er således udviklet i praksis under hensyntagen til de almindelige politiske styrkeforhold mv. I praksis efterkommes anmodninger om udlevering af dokumenter mv. som oftest, og der har udviklet sig en praksis for at give kontrol- og konstitutionskomitéen ganske omfattende indblik, herunder i interne notater, e-mails mv. Udlevering sker dog ikke undtagelsesfrit, og visse interne regeringspapirer, herunder dokumenter fra interne regeringsudvalg, udleveres ikke.

Det er på tilsvarende måde karakteristisk for de øvrige undersøgte lande, at ordningerne for parlamentariske undersøgelsesudvalgs adgang til at kræve oplysninger og dokumenter fra regering og ministre værner om den interne beslutningsproces i regeringen og i ministerierne, herunder den rådgivning, som regering og ministre modtager af embedsapparatet. For så vidt angår offentlighedslovgivningen bemærkes det i øvrigt, at det i en nyligt gennemført undersøgelse af offentlighedslovgivningen i bl.a. fire af disse lande (Norge, Sverige, Tyskland og England) konkluderes, at lovgivningen i disse lande, ligesom det er tilfældet i den danske offentlighedslov, indeholder regler, der tilsigter at beskytte den politisk-administrative beslutningsproces. De præcise begrundelser for disse regler varierer fra land til land, men fælles for dem har været et politisk flertals ønske om at etablere, hvad man ofte benævner et frirum, hvor politikerne indbyrdes eller i samspil med embedsmændene kan udveksle information og synspunkter med henblik på løsningen af et problem, uden at offentligheden får adgang til denne information. Der henvises til Niels Fenger og Jørgen Grønnegård Christensen, Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces – En redegørelse for offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande, side 123. Udarbejdelsen af redegørelsen blev iværksat af Justitsministeriet på grundlag af et kommissorium af 29. juni 2016 og blev afsluttet i januar 2017.

En sådan afskærmning af den interne beslutningsproces har gode praktiske og principielle grunde for sig og har da også i den almindelige lovgivning fundet ganske detaljeret udtryk i en række af offentlighedslovens bestemmelser om undtagelser fra retten til aktindsigt i lovens kapitel 4. Tilsvarende undtagelser med henblik på afskærmning af den interne beslutningsproces har der været i de tidligere offentlighedslove. Afskærmningen af den interne beslutningsproces må i vidt omfang betragtes som en forudsætning for, at regering og ministre kan modtage den rådgivning, der er nødvendig for, at de kan varetage deres grundlovsmæssige funktion som udøvende magt og – i forening med Folketinget – lovgivende magt.

Ligesom det som nævnt ovenfor vil være et grundlæggende brud med hidtidig praksis og det forfatningsmæssige princip om, at Folketinget bør holde sig til ministeren, hvis et parlamentarisk undersø-

gelsesudvalg gives mulighed for at udspørge ministeriernes embedsmænd, vil det være et grundlæggende brud med hidtidig praksis, hvis et parlamentarisk undersøgelsesudvalg tillægges en lovbestemt ret til, som en undersøgelseskommission, at kræve praktisk talt alt materiale i et ministerium udleveret. I den forbindelse bør man også være opmærksom på risikoen for, at en sådan vidtgående adgang til at kræve materiale udleveret vil kunne virke som en tilskyndelse til at iværksætte en udvidet parlamentarisk undersøgelse i sager, der efter deres karakter ikke kan bære en sådan mere dybtgående undersøgelsesform, og som efter eksisterende praksis sædvanligvis ville være blevet behandlet i form af eksempelvis et samråd eller en forespørgsel. Der kan dermed opstå risiko for, at en udvidet parlamentarisk undersøgelse bliver taget i brug uforholdsmæssigt ofte, eller at der som led i en sådan undersøgelse kræves udlevering af materiale, som kun er af begrænset relevans for undersøgelsens centrale tema. En sådan udvikling vil kunne få konsekvenser for det i afsnit 6.2.2 omtalte hensyn til tilliden til den parlamentariske undersøgelsesform.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det efter de gældende regler for undersøgelseskommissioner er således, at en undersøgelseskommission kun kan pålægge en person – herunder en minister eller en embedsmand – at udlevere materiale, der er omfattet af oplysningspligten, når kommissionen har dommerdeltagelse, jf. lovens kapitel 5. Er kommissionen uden dommerdeltagelse – f.eks. med en advokat som formand – kan kommissionen opfordre personer til frivilligt at udlevere materiale, mens et egentligt pålæg herom alene kan gives ved, at kommissionen anmoder Københavns Byret om at afsige kendelse herom, jf. herved undersøgelseskommissionslovens kapitel 6.

I tillæg til spørgsmålet om ministres pligt til at afgive oplysninger og udlevere skriftligt materiale kan der være spørgsmål om privates pligt hertil.

Som tilfældet er for ministre og embedsmænd, gælder der efter loven om undersøgelseskommissioner en pligt også for private til at udlevere materiale til undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det. I betragtning også af undersøgelseskommissionslovens ordning om, at pålæg af udleveringspligt kræver dommermedvirken, vil det være meget vidtgående at tillægge et parlamentarisk undersøgelsesudvalg en tilsvarende kompetence. I praksis vil der næppe heller være noget særligt behov herfor, da parlamentariske undersøgelsesformer må tage sigte på varetagelse af Folketingets kontrolfunktion over for ministre og regering, og ikke på nærmere undersøgelse af private personers handlinger mv.

6.5 Vidne- og sandhedspligt

Efter de gældende regler for undersøgelseskommissioner kan der kun pålægges vidne- og sandhedspligt for personer, der afhøres, når afhøringen foretages for en kommission med dommerdeltagelse, jf. lovens kapitel 5. Er kommissionen uden dommerdeltagelse – f.eks. med en advokat som formand

– kan kommissionen opfordre personer til frivilligt at afgive forklaring for kommissionen, mens afhøring med vidne- og sandhedspligt alene kan ske ved, at kommissionen anmoder Københavns Byret om at indkalde personen til at afgive forklaring for retten som vidne, jf. herved undersøgelseskommissionslovens kapitel 6.

De grundlæggende hensyn, der ligger bag lovens ordning – at forklaringer under vidneansvar alene bør kunne kræves afgivet for en dommer – taler med afgørende vægt for, at forklaring for et særligt folketingsudvalg alene bør kunne ske på frivilligt grundlag.

Muligheden for, at Folketinget foretager selvstændige undersøgelser med vidnepligt for såvel offentligt ansatte som private, er nævnt i grundlovens bestemmelse i § 51 om parlamentariske kommissioner. Som nævnt ovenfor i dette kapitels afsnit 1 er regelsættet herom imidlertid ufuldstændigt, og det er med grundlovsbestemmelsen forudsat, at der i givet fald skal udarbejdes supplerende lovregler, specielt om kommissionens kompetence over for de personer, der skal afgive forklaring over for kommissionen. Sådanne lovregler er aldrig udarbejdet. I forbindelse med arbejdet i den parlamentariske kommission, der i 1945 blev nedsat vedrørende besættelsestidens forhold, blev der således også nedsat en kommissionsdomstol, der kunne foretage de undersøgelser og afhøringer, som kommissionen fandt nødvendige.

I princippet kunne man forestille sig en ordning for videregående parlamentariske undersøgelser svarende til ordningen for undersøgelseskommissioner uden dommerdeltagelse, således at der etableres hjemmel til at foretage afhøring med vidnepligt ved Københavns Byret. En sådan ordning er imidlertid både praktisk besværlig og reelt utjenlig, idet realiteten vil være, at de personer, herunder navnlig de centralt placerede embedsmænd, der ville kunne knytte sig særlig interesse til afhøring af, i praksis under alle omstændigheder vil være fritaget for vidne- og sandhedspligt, jf. herved det grundlæggende princip om forbud mod selvinkriminering, der ligger bag bestemmelsen i § 12 i loven om undersøgelseskommissioner.

Det følger af forbuddet mod selvinkriminering, at pligten til at afgive vidneforklaring ikke gælder i det omfang, en embedsmand kan risikere strafansvar eller disciplinæransvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. I den praksis, der foreligger fra de hidtil gennemførte undersøgelser ved undersøgelseskommissioner, er de personer, som kunne risikere et disciplinært eller strafferetligt ansvar, således også blevet afhørt med tilkendegivelse om, at de ikke havde pligt til at udtale sig, og at forklaring blev afgivet uden sædvanligt vidneansvar. I den senest foretagne undersøgelseskommissionsundersøgelse, Tibetkommissionens undersøgelse, blev der eksempelvis afhørt i alt 72 personer og heraf kun fire personer under vidneansvar, jf. Tibetkommissionens beretning (2017), side 429 f.

En ordning med afhøring af personer, herunder embedsmænd, bør derfor efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder være baseret på frivillighed. Problemet er imidlertid, at en sådan frivillighed i praksis formentlig i de fleste tilfælde vil være illusorisk. Den embedsmand, der ikke møder frem, vil let kunne blive anset for ikke at have rent mel i posen, og vedkommendes manglende fremmøde vil let i offentligheden kunne blive en selvstændig "sag". I praksis vil det derfor være meget svært for en embedsmand ikke at lade sig afhøre. Den foreliggende praksis fra de gennemførte undersøgelser ved undersøgelseskommissioner vidner da også herom, idet centrale embedsmænd ikke i noget tilfælde har afslået at afgive forklaring, selv om de efter reglerne i undersøgelseskommissionslovens § 12 alle har været fritaget for pligten hertil.

På den anførte baggrund finder udvalget, at en regel om, at der kan pålægges personer vidne- og sandhedspligt i forbindelse med forklaringer til et parlamentarisk undersøgelsesudvalg, dels vil stride imod de grundlæggende hensyn, der i dag i lovgivningen begrunder, at en sådan pligt kun kan pålægges ved forklaringer, der afgives for en dommer, dels vil være uden praktisk betydning på grund af forbuddet mod selvinkriminering.

Det reelle spørgsmål er derfor, om et parlamentarisk undersøgelsesudvalg overhovedet bør have adgang til – på formelt frivilligt grundlag – at afhøre embedsmænd. Udvalget henviser herom til sine overvejelser ovenfor i afsnittet om "Udspørgning af fremmødte personer, herunder embedsmænd".

6.6 Retssikkerhedsgarantier for de involverede

Loven om undersøgelseskommissioner indeholder en række retssikkerhedsgarantier for den embedsmand eller minister, der afhøres, herunder ret til, inden afhøringen, at blive informeret om de forhold, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter, ret til en bisidder, ret til at blive gjort bekendt med det materiale, der indgår i undersøgelsen, ret for bisidderen til at anmode om yderligere bevisførelse og til at foretage uddybende afhøring af de personer, der har afgivet forklaring, samt ret til at blive orienteret om, hvilke forhold vedrørende den pågældende, kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning og ret til at komme med en skriftlig udtalelse herom. I tillæg hertil kommer det forbud mod selvinkriminering, der er omtalt ovenfor.

Folketingets forretningsordens § 57, stk. 1, og § 58 indeholder tilsvarende regler for den minister, hvis forhold undersøges af underudvalget under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Det hedder herom i § 57, stk. 1:

> "Den minister, hvis forhold undersøges, har ret til en *bisidder* efter eget valg. Ministeren og ministerens eventuelle bisidder har ret til at blive gjort bekendt med undersøgelsens skriftlige materiale. Udvalget kan dog begrænse ministerens adgang til dette materiale, såfremt afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det. Ministeren og dennes eventuelle bisidder har endvidere ret til at

overvære møder i udvalget med andre personer. Bisidderen har adgang til at stille spørgsmål til disse personer og har endvidere adgang til at anmode udvalget om at foranstalte yderligere bevisførelse inden for de rammer, der gælder for udvalgets sagsoplysning. Der udfærdiges referat af ministerens egen mødedeltagelse, og der gives ministeren og hans bisidder kopi heraf."

I forretningsordenens § 58 hedder det:

> "Hvis udvalget på grundlag af beretning fra en undersøgelseskommission eller på andet grundlag overvejer at søge *ministeransvar* gjort gældende, skal udvalget tidligst muligt gøre vedkommende minister bekendt med de kritikpunkter, som udvalget overvejer at fremdrage i sin indstilling. Ministeren kan forlange at modtage udvalgets udkast til beretning eller betænkning. Ministeren skal have lejlighed til på det således foreliggende grundlag at afgive skriftlig udtalelse til udvalget og til i møde med udvalget at redegøre for sine synspunkter. Hvis udvalgets behandling undtagelsesvis omfatter en supplerende undersøgelse til klarlæggelse af nogle faktiske forhold, bør ministeren inden en skriftlig eller mundtlig udspørgning gøres bekendt med, hvilke faktiske forhold undersøgelsen omfatter."

De nævnte regler i loven om undersøgelseskommissioner må ses på baggrund af, at det i kommissoriet for en undersøgelseskommission i praksis oftest vil indgå, at den skal vurdere, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen af de involverede embedsmænd draget til ansvar. De nævnte regler i Folketingets forretningsorden må tilsvarende ses på baggrund af, at de tager sigte på den situation, hvor det overvejes at søge ministeransvar – politisk eller retligt – gjort gældende.

Som nævnt ovenfor bør fokus ved en udvidet parlamentarisk undersøgelse være på ministerens ansvar, ikke embedsmændenes. Såfremt dette fastholdes i praksis, vil visse af de retssikkerhedsgarantier, der med loven om undersøgelseskommissioner er givet de involverede embedsmænd – herunder retten til at blive orienteret om, hvilke forhold vedrørende den pågældende, kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning samt retten til at komme med en skriftlig udtalelse herom – være af mindre relevans for en parlamentarisk undersøgelse.

Retten til adgang til at blive gjort bekendt med det materiale, der indgår i undersøgelsen, samt retten til en bisidder vil imidlertid efter udvalgets opfattelse også være relevant i forbindelse med en parlamentarisk undersøgelse. Det er da også karakteristisk for den norske kontrol- og konstitutionskomité, at netop disse rettigheder er sikret ved det reglement, der gælder for åbne kontrolhøringer, jf. herom ovenfor i dette kapitels afsnit 4.2.5. Det vil endvidere være retssikkerhedsmæssigt velbegrundet, at bisidderen for en minister eller embedsmand får mulighed for at foretage kontraafhøring af andre afhørte, ministre såvel som embedsmænd, svarende til, hvad der gælder under afhøringerne i en undersøgelseskommission.

6.6.1 Den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen

Såfremt der gennemføres en ordning med mulighed for en udvidet parlamentarisk undersøgelse ved et særligt parlamentarisk undersøgelsesudvalg, hvor der i tillæg til indhentning af skriftlige oplysninger også skal foretages afhøring af ministre og embedsmænd, vil der være behov for en større grad af formalisering mv. af processen, end hvad der i dag er tilfældet for samråd i Folketingets stående udvalg.

Der vil således være behov for at tage stilling til bl.a. tilrettelæggelsen af udspørgningen. Skal det alene være udvalgets medlemmer, der skal kunne fungere som udspørgere, og skal det i givet fald være alle medlemmer af udvalget, der har adgang til at stille spørgsmål, eller skal udspørgningen helt eller fortrinsvis henlægges til nogle få af udvalgets medlemmer, således som det f.eks. gælder under de norske kontrolhøringer? Eller skal der eventuelt kunne rekrutteres en særlig professionel udspørger, som eksempelvis en advokat? Svarene på disse spørgsmål vil også til dels afhænge af, om der vælges en model med vidne- og sandhedspligt for de afhørte, idet det stiller særlige krav til udspørgeren at tage fornødent hensyn til det ovenfor omtalte forbud mod selvinkriminering. Også en ordning med – formelt – frivillige forklaringer vil imidlertid ud fra tilsvarende hensyn til at undgå selvinkriminering stille betydelige krav til udspørgningens professionelle tilrettelæggelse. Endvidere vil det ovenfor under 6.4.2.1 anførte hensyn til at undgå, at embedsmænd bliver en brik i det politiske spil, skulle indgå i overvejelserne, navnlig hvis der ønskes en ordning, hvor embedsmænd skal kunne udtale sig på egne, frem for på ministerens, vegne. Som nævnt er der således også i reglementet for det norske Stortings kontrol- og konstitutionskomités kontrolhøringer en særlig bestemmelse om, at der ved afhøring af embedsmænd skal tages hensyn til loyalitetsforpligtelserne i forvaltningen og mellem embedsværk og minister.

Der vil endvidere ved udformningen af mere formaliserede regler skulle tages stilling til den nærmere regulering af bisidderens rolle og rettigheder under udspørgningen, f.eks. med hensyn til muligheden for at supplere klientens forklaring. Selve gennemførelsen af afhøringen, for så vidt angår spørgsmål om mødeledelse, taletid og rammerne for udspørgningen, bør også reguleres nærmere. Som også berørt ovenfor, afslutningsvis i afsnit 6.4.2.1 om udspørgning af fremmødte personer, herunder embedsmænd, er der i det norske Stortings reglement for åbne kontrolhøringer bl.a. fastsat regler om, at mødelederen skal påse, at spørgsmålene holder sig inden for det angivne tema, at den indkaldtes retssikkerhed varetages, at der ikke sker meningsudveksling mellem komitémedlemmerne eller afgives kommentarer til den afhørtes svar, og at den afhørte får ret til først at give sin version af sagen og afslutningsvis får mulighed for at sammenfatte sagen. Til det anførte kommer endvidere spørgsmålet om, hvilket skriftligt materiale der skal være tilvejebragt som grundlag for udspørgningen, samt spørgsmålet om udspørgningens bundethed af et sådant materiale.

Også spørgsmålet om udvalgets sekretariatsbetjening vil der være behov for at overveje. Som anført i afsnit 2.1 lagde Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer ved sin vurdering af parlamentariske undersøgelsesorganer bl.a. vægt på, at folketingsmedlemmer typisk ikke har den fornødne erfaring, de fornødne professionelle forudsætninger eller den fornødne tid til rådighed til at gennemføre sådanne undersøgelser. Hvis man i et vist omfang skal søge at imødegå disse vanskeligheder i forbindelse med en eventuel gennemførelse af en ordning med parlamentariske undersøgelser, forekommer det væsentligt at sikre tilstrækkelig professionel bistand til undersøgelsen, navnlig med henblik på at varetage hensynene til de involveredes retssikkerhed, undersøgelsens kvalitet og undersøgelsens fremdrift. Der vil f.eks. kunne være tale om rekruttering af udefrakommende ekspertise til bistand med udformningen af undersøgelsens kommissorium, udarbejdelse af sagsfremstilling, baggrundsmateriale eller deltagelse i udspørgningen og den efterfølgende bevisvurdering.

Muligheden for at gøre brug af ekstern bistand i forbindelse med de indledende faser af en videregående parlamentarisk undersøgelse med henblik på at opnå en praktisk hensigtsmæssig afgrænsning af en sådan undersøgelses temaer er omtalt ovenfor i afsnit 6.4.1 om "indledende afgrænsning af undersøgelsen". Som ligeledes anført i nævnte afsnit kan der endvidere være behov for, at det parlamentariske udvalg kan gøre brug af ekstern bistand med henblik på at gennemgå og systematisere foreliggende skriftligt materiale.

Som nævnt er der med bestemmelsen i Folketingets forretningsordens § 57, stk. 2, givet underudvalget under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen mulighed for at udpege en eller flere personer til som sagkyndige at bistå udvalget. Det vil efter udvalgets opfattelse være nærliggende, at der tilvejebringes en tilsvarende mulighed for, at et særligt parlamentarisk undersøgelsesudvalg kan gøre brug af ekstern bistand i forbindelse med en udvidet parlamentarisk undersøgelse. Den eksterne bistand kan have karakter af ekspertbistand i relation til det undersøgte sagområde, men kan også have karakter af bistand til undersøgelsens mere praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse. Som det fremgår af beskrivelserne af de udenlandske ordninger med parlamentariske undersøgelser, kan ekspertbistand ydes i mange afskygninger, fra indkaldelse af ekspertvidner eller indhentelse af eksperterklæringer som i f.eks. Tyskland til egentlig *ad hoc*-ansættelse af specielle rådgivere eller granskere mv. til at bistå ved gennemførelsen af undersøgelsen (som i Tyskland og England).

Fra hidtidig praksis for parlamentariske undersøgelser kan nævnes, at det særlige undersøgelsesudvalg, som Folketinget i 1993 nedsatte til opfølgning på undersøgelsesrettens beretning i Spar Nord-sagen (det såkaldte Stavad-udvalg), havde tilknyttet to eksterne eksperter i form af en statsautoriseret revisor og en skatterevisor. Det blev dengang overvejet at give de to revisorer adgang til at deltage i udspørgningen af ministre og andre, der måtte møde frem. Tanken blev dog opgivet, og de pågældende kunne således alene henvende sig til udvalgsmedlemmerne.

Overvejelserne om brug af ekstern ekspertise vil også skulle inddrage spørgsmålet om forholdet mellem ekstern og intern sekretariatsbetjening. Som tidligere nævnt vil et fast internt sekretariat give mulighed for at opbygge erfaring med gennemførelsen og tilrettelæggelsen af parlamentariske undersøgelsesformer.

Endelig vil overvejelser om ressourceforbruget ved indhentning af ekstern ekspertise – og ved undersøgelserne i det hele taget – skulle indgå såvel ved den nærmere udformning af de generelle rammer for en mulig ny undersøgelsesform som ved tilrettelæggelsen af den enkelte undersøgelse.

Med inspiration fra det norske Stortings reglement for åbne kontrolhøringer kan yderligere nævnes en række spørgsmål om den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen, der – afhængig af den nærmere udformning af en eventuel ordning for parlamentariske undersøgelser – vil kunne opstå. Det gælder eksempelvis regler om forudgående varsling af personer, som anmodes om at afgive forklaring, og om vedkommendes adgang til det parlamentariske undersøgelsesudvalgs sagsdokumenter, for så vidt fortrolighedshensyn mv. ikke tilsiger andet.

For så vidt som de nævnte spørgsmål giver anledning til mere principielle overvejelser, navnlig om de indkaldtes retssikkerhed, kan henvises til udvalgets overvejelser i det foregående. Udvalget finder derudover, at den nærmere praktiske tilrettelæggelse af undersøgelserne, herunder den nærmere udformning af formaliserede regler herfor, mest naturligt må overlades til Folketinget som et internt anliggende for tinget.

6.7 Offentlighed

Det er et fællestræk ved de ordninger for parlamentariske undersøgelser, der findes i andre lande, at parlamentsudvalgs afhøringer som regel foregår for åbne døre. Både ud fra principielle synspunkter om det ønskelige i åbenhed og ud fra mere jordnære ønsker om pressemæssig dækning, må det formentlig forventes, at der vil være et politisk ønske om, at en udvidet parlamentarisk undersøgelse som udgangspunkt foregår for åbne døre, når der foretages afhøringer, og at der kun i særlige tilfælde, f.eks. hvor særskilte fortrolighedshensyn gør sig gældende, vil være grundlag for, at afhøringer foretages for lukkede døre. Det er i alt væsentligt sådan en ordning, som er fastlagt i den norske kontrol- og konstitutionskomités reglement om åbne høringer

Det følger af § 60 i kapitel XVIII i Folketingets forretningsorden om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgør, om møder i dette udvalg og underudvalget skal være offentlige eller foregå for lukkede døre. Det er i kommentaren til bestemmelsen anført, at der i udvalgets overvejelser om offentlighedens adgang til konkrete møder antagelig vil indgå en sondring mellem møder, hvori udvalget modtager forklaringer af ministre eller sagens hovedpersoner (forudsat at de frivilligt ønsker at afgive en sådan forklaring),

og møder, hvor udvalget drøfter opgavens tilrettelæggelse eller udvalgets konklusioner. Bestemmelsen indeholder imidlertid ikke begrænsninger i adgangen til at bestemme, hvilke udvalgsmøder der skal være tilgængelige for offentligheden, jf. Claus Dethlefsen i Oliver Talevski m.fl., a.st., side 388.

Det forekommer nærliggende at udforme en tilsvarende bestemmelse for møder i et parlamentarisk undersøgelsesudvalg, således at det overlades til udvalget selv at bestemme, om møder skal være offentlige eller foregå for lukkede døre.

Ved en ordning med åbne døre er det et særskilt spørgsmål, om der bør være adgang for TV-transmittering som ved åbne samråd i Folketingets stående udvalg. Efter undersøgelseskommissionslovens ordning er møder i undersøgelseskommissionen (og i byretten, hvis kommissionen ikke har dommerdeltagelse) offentlige, men uden at dette indebærer adgang til at foretage lyd- og billedoptagelser. En sådan ordning svarer til den tyske ordning med "saloffentlighed", som er omtalt ovenfor i afsnit 5, og til den ordning, som Folketinget fastsatte i forbindelse med nedsættelsen af det såkaldte Stavad-udvalg i 1993, jf. Claus Dethlefsen, a.st., side 356.

I betragtning af den udvikling, der i Danmark har fundet sted med indførelsen af de åbne samråd i Folketingets stående udvalg, hvorfra der foregår direkte TV-transmittering, må det formentlig antages, at den umiddelbare politiske opfattelse vil være, at tiden er løbet fra en ordning som den, der gjaldt for Stavad-udvalget med forbud mod lyd- og billedoptagelser.

Der kan dog være grund til at være opmærksom på, at det kan gøre en forskel fra de stående udvalgs åbne samråd, at afhøringen dér alene sker af ministre. De må finde sig i og kan vel jævnligt også have en interesse i åbenhed og TV-transmission, mens det kan været noget vanskeligere at se, at afhørte embedsmænd eller privatpersoner mv. har en sådan interesse. Hertil kommer hensynet til, at embedsmændene ikke bliver brikker i det politiske spil, med den deraf følgende fare for opretholdelsen af systemet med faste, upolitiske embedsmænd, som også en ny minister og en ny regering skal kunne have tillid, at man kan lade sig rådgive af, jf. nærmere herom ovenfor i afsnit 6.4.2.1 om "udspørgning af fremmødte personer, herunder embedsmænd". Dette hensyn vil med vægt kunne tale for lukkede afhøringsmøder eller forbud mod TV-transmittering mv., hvis der gennemføres en model med mulighed for afhøring af embedsmænd og privatpersoner mv.

6.8 Afrapportering og opfølgning

Såfremt der gennemføres en ordning med en udvidet parlamentarisk undersøgelsesform ved et særligt parlamentarisk undersøgelsesudvalg, vil der være behov for, at sådanne undersøgelser afsluttes med en formaliseret afrapportering. En sådan afrapportering kan nærliggende ske ved, at det parlamentariske undersøgelsesudvalg som afslutning på sin behandling af en sag afgiver en beretning om den

undersøgelse, der er gennemført, og om undersøgelsens resultater, herunder formentlig i praksis navnlig en vurdering af, om undersøgelsen kan give anledning til, at der kan rejses kritik af nuværende eller tidligere ministre. En sådan beretning vil kunne indeholde både flertals- og mindretalsvurderinger af de involverede ministres handlinger og vil formentlig ofte gøre det.

Skal en beretning følges op med det politiske ansvar i dets ultimative form, mistillidsvotummet, eller med et retligt ansvar i form af rigsretstiltale, vil det kræve Folketingets beslutning herom, jf. grundlovens § 15 og § 16, og således bero på, om der er et flertal herfor i tinget.

Da sigtet med en udvidet parlamentarisk undersøgelse må være at varetage Folketingets kontrolfunktion over for ministre og regering, bør det parlamentariske undersøgelsesudvalg i sin beretning holde sig til en vurdering af ministrenes embedsførelse og eventuelle ansvar og undlade at foretage en nærmere bedømmelse af embedsmændenes handlinger. Det blev da også af Udvalget for Forretningsordenen lagt til grund i forbindelse med udformningen af bestemmelserne i Folketingets forretningsordens kapitel XVIII om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner, at spørgsmålet om embedsmandsansvar som hidtil alene vil være et anliggende for regeringens bedømmelse, jf. herom Claus Dethlefsen i Talevski m.fl., a.st., side 383.

6.9 Skematisk oversigt over mulige elementer i ordninger med en videregående parlamentarisk undersøgelsesform

For overblikkets skyld har udvalget i det følgende sammenfattet en skematisk oversigt over de – til dels alternative – elementer, der kan indgå i udformningen af ordninger med en videregående parlamentarisk undersøgelsesform, jf. redegørelsen og analysen ovenfor i afsnit 6.1-6.8.

Det undersøgende parlamentariske organ

- Permanent udvalg
- *Ad hoc*-udvalg
- Kombineret permanent og *ad hoc*-udvalg

Initiativret og nedsættelse af det undersøgende organ

Kompetencen til at beslutte, at en undersøgelse skal iværksættes

- Flertals- eller mindretalsbeslutning
    - Flertalsbeslutning
    - Mindretalsbeslutning (f.eks. 40 eller 45 pct.)
    - Eventuelt en overgangsordning med krav om almindeligt flertal
- Udvalgsbeslutning eller folketingsbeslutning

Kompetencen til at foretage den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv.

- Flertals- eller mindretalsbeslutning
    - Mindretalsbeslutning (f.eks. 40 eller 45 pct.)
    - Flertalsbeslutning
- Udvalgsbeslutning, folketingsbeslutning eller beslutning i det undersøgende organ

De undersøgte sagers karakter

- Parlamentariske undersøgelsesformer må tage sigte på varetagelse af Folketingets kontrolfunktion over for ministre og regering.
- Hovedområdet må være sager, hvor det forud for undersøgelsens iværksættelse fremstår rimeligt klart, at en eller flere ministre har været direkte involveret.
- Og hvor omstændighederne i forbindelse med denne involvering synes at kunne afdækkes uden at forudsætte udredning af et meget omfattende og kompliceret begivenhedsforløb.

Regler mv. for gennemførelsen af en videregående parlamentarisk undersøgelse

Indledende afgrænsning af undersøgelsen

- Eventuelt brug af ekstern ekspertbistand

Udspørgning af fremmødte personer, herunder embedsmænd

- Som i dag for de stående udvalg
- Tillige udspørgning af fhv. ministre, private personer, eksperter mv.
- Tillige udspørgning af embedsmænd, der under overværelse af ministeren og efter dennes bestemmelse udtaler sig på ministerens vegne
- Tillige udspørgning af embedsmænd, der afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse

Adgang til skriftligt materiale

- Som i dag for de stående udvalg
- Som i dag for undersøgelseskommissioner

Vidne- og sandhedspligt

- Som i dag for undersøgelseskommissioner
    - Vidne- og sandhedspligt direkte for det parlamentariske undersøgelsesorgan
    - Vidne- og sandhedspligt ved afhøring i byretten
- Bero på frivillighed

Retssikkerhedsgarantier for de involverede

- Regler svarende til reglerne for undersøgelseskommissioner og reglerne i Folketingets forretningsordens § 57, stk. 1, og § 58

Den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen

- Som i dag for de stående udvalgs samråd
- Større grad af formalisering af processen (f.eks. professionel udspørger, ekstern ekspertise til udarbejdelse af baggrundsmateriale mv. og tilrettelæggelse af undersøgelsen, regler om mødeledelse, taletid og rammerne for udspørgning samt regler om varsling af indkaldte personer og deres adgang til sagsdokumenter)

Offentlighed

- Faste regler eller udgangspunkter
- Op til det parlamentariske undersøgelsesudvalgs bestemmelse i hver enkelt sag og møde
- Eventuelt særlige begrænsninger for lyd- og billedoptagelser, når møderne foregår for åbne døre (navnlig, hvis embedsmænd eller privatpersoner mv. skal kunne afhøres)

Afrapportering og opfølgning

- Beretning fra det parlamentariske undersøgelsesudvalg
- Bedømmelse af ministrenes embedsførelse, men ikke af embedsmændene
- Eventuelt opfølgning af Folketinget vedrørende ministeransvaret, jf. grundlovens § 15 om politisk ansvar og § 16 om retligt ansvar

6.10 Nogle mulige modeller for, hvordan en dansk ordning for videregående parlamentariske undersøgelser kan indrettes

Som tidligere nævnt kan man i et vist omfang betragte de ovenfor anførte elementer i ordninger med parlamentariske undersøgelsesformer som byggeklodser, der kan kombineres på forskellig måde og således kan udgøre forskellige modeller for parlamentariske undersøgelser. Det er dog samtidig klart, at elementerne ikke meningsfuldt lader sig kombinere fuldstændig frit, idet der for en del elementers vedkommende vil være en vis naturlig sammenhæng. Hertil kommer, at selv elementer, der i princippet meningsfuldt lader sig kombinere, ikke nødvendigvis i kombination har nogen særlig praktisk interesse.

Med udgangspunkt i de mest centrale af de ovennævnte elementer – valg af undersøgende parlamentarisk organ, kompetence til at beslutte, at en undersøgelse iværksættes, de undersøgte sagers karakter, udspørgning af fremmødte personer, adgang til skriftligt materiale, vidne- og sandhedspligt samt

retssikkerhedsgarantier for de involverede, den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen og spørgsmålet om offentlighed – og på baggrund af de forudgående afsnits redegørelse og analyse har udvalget nedenfor angivet nogle mulige modeller for, hvordan en dansk ordning for videregående parlamentariske undersøgelser kan indrettes samt i kort form opsummeret sine synspunkter herpå.

For så vidt angår valget af, hvilket **parlamentarisk organ** der skal forestå en videregående parlamentarisk undersøgelse, tegner der sig efter udvalgets opfattelse tre relevante muligheder: Et permanent udvalg, et *ad hoc*-udvalg eller et kombineret permanent og *ad hoc*-udvalg.

Der er ovenfor i afsnit 6.1 redegjort detaljeret for, hvad der kan tale for og imod de nævnte tre muligheder. Behovet for at fastholde det nuværende samrådsinstitut i de stående udvalgs regi samt behovet for, at videregående parlamentariske undersøgelser forbeholdes relativt få sager af særlig væsentlighed, taler efter udvalgets opfattelse for, at sådanne undersøgelser sker i regi af et særligt udvalg.

Til fordel for et permanent udvalg taler navnlig, at et sådant vil kunne oparbejde en betydelig erfaring med foretagelse af sådanne undersøgelser, og at et sådant udvalg formentlig også på grund af dets særlige karakter bedre vil kunne hæve sig over mere snævre partipolitiske hensyn, således at dets undersøgelser derved også vil kunne fremstå med større autoritet. Til fordel for et *ad hoc*-udvalg taler navnlig, at en sådan model vil give mulighed for at skræddersy udvalgets sammensætning på baggrund af den pågældende sags særlige karakteristika, i henseende både til sagens politiske tyngde og til faglig indsigt i de spørgsmål, som den pågældende sag angår. Som en tredje mulighed har udvalget peget på en model med et permanent udvalg, der afhængig af den pågældende sags karakter suppleres med medlemmer fra det stående folketingsudvalg, som sagen ressortmæssigt er knyttet til. En sådan model vil kunne forene styrken ved et permanent udvalg med styrken ved et *ad hoc*-udvalg, og modellen vil i øvrigt kunne forekomme naturlig i lyset af, at det formentlig oftest vil være sådan, at en sag, der underkastes en videregående parlamentarisk undersøgelse, forinden har været indledningsvis behandlet som en samrådssag.

I afsnit 6.1 ovenfor er afslutningsvis nævnt den mulighed, at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg – helt eller delvis – kan bestå af personer, der er valgt af Folketinget, men ikke selv er medlemmer af tinget, herunder f.eks. forhenværende, fremtrædende folketingsmedlemmer. Som nævnt finder udvalget, at det ikke kan afvises, at en sådan sammensætning af et parlamentarisk undersøgelsesudvalg vil kunne være egnet til at styrke tilliden til undersøgelsen derved, at medlemmer af den nævnte personkreds i deres funktion som undersøgere måske vil se sig selv mere som Folketingets repræsentanter end som repræsentanter for de enkelte partier. Om en sådan model i øvrigt kan have noget for sig, finder udvalget er et åbent spørgsmål, som kun lader sig besvare af Folketinget selv.

Hvad enten videregående parlamentariske undersøgelser henlægges til et permanent folketingsudvalg, til et *ad hoc*-udvalg eller til et udvalg af den beskrevne kombinerede faste og *ad hoc*-karakter, er det et centralt spørgsmål for ethvert valg af model, hvem der skal have **kompetence til at beslutte, at en undersøgelse iværksættes**. Det fundamentale valg står her mellem, om videregående parlamentariske undersøgelser kun bør kunne iværksættes ved beslutning af et politisk flertal, eller om et mindretal også bør have en sådan kompetence. Det politisk-parlamentariske kontrolformål, der principielt må være det bærende hensyn bag sådanne undersøgelser, kan tale for, at beslutning herom ikke bør kræve en flertalsbeslutning. Heroverfor står imidlertid hensynet til, at sådanne undersøgelser ikke i for høj grad bliver et led i et politisk spil. Samme hensyn taler for, at en model, der giver mulighed for, at et mindretal kan kræve en udvidet parlamentarisk undersøgelse, udformes således, at der stilles krav om et betydeligt mindretal, f.eks. 40 eller 45 pct. af Folketingets medlemmer. Udvalget har i tillæg hertil peget på den mulighed, at der, for at sikre den nødvendige brede opbakning til en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser, stilles krav om tilslutning hos et flertal i Folketinget for at iværksætte en undersøgelse, indtil der efter nogle år er foretaget en evaluering af ordningen.

Såfremt der vælges en model således, at et mindretal af Folketingets medlemmer kan kræve, at en videregående parlamentarisk undersøgelse skal iværksættes, rejser sig spørgsmålet om, hvem der skal have **kompetence til at beslutte den nærmere afgrænsning af undersøgelses temaer mv**. I princippet kunne der tænkes den ordning, at det mindretal, der med angivelse af et overordnet tema har krævet en udvidet parlamentarisk undersøgelse, tillige har kompetencen til at beslutte i detaljer, hvorledes den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. skal være. Mindretallet ville dermed – inden for det angivne overordnede tema – have frie hænder til at fastlægge undersøgelsens omfang. Både ressourcemæssige grunde og hensynet til at sikre tilliden til og betone alvoren bag en parlamentarisk undersøgelse taler imidlertid efter udvalgets opfattelse for, at det vil være hensigtsmæssigt, at undersøgelsens kommissorium hviler på en bredere politisk tilslutning. En praktisk anvendelig model kunne på denne baggrund være, at den nærmere afgrænsning af undersøgelsens temaer mv. overlades til det undersøgende parlamentariske organ, hvad enten dette er et permanent udvalg, et *ad hoc*-udvalg eller et kombineret permanent og *ad hoc*-udvalg.

Hvad angår **de undersøgte sagers karakter**, finder udvalget, at hovedområdet for en ordning med en udvidet parlamentarisk undersøgelsesform, der tager sigte på varetagelse af Folketingets kontrolfunktion over for ministre og regering – i betragtning af en sådan undersøgelses sigte og i lyset af et folketingsudvalgs praktiske undersøgelseskapacitet – må være sager, hvor det forud for undersøgelsens iværksættelse fremstår rimeligt klart, at en eller flere ministre har været direkte involveret, og hvor omstændighederne i forbindelse med denne involvering synes at kunne afdækkes uden at forudsætte udredning af et meget omfattende og kompliceret begivenhedsforløb.

Udvalget har i denne forbindelse fundet anledning til at påpege, at det ikke er nogen given ting, hvor omfattende en faktumundersøgelse Folketinget har brug for med henblik på at vurdere eventuelt ansvar for involverede ministre. Ministrenes politiske ansvar, herunder dets yderste konsekvens i form af et mistillidsvotum, kan gøres gældende uden et egentligt ansvarsgrundlag, blot på grundlag af uenighed om ministerens politik eller manglende tillid til ministerens person. Det er dermed for så vidt ikke sagens karakter som sådan, der er afgørende for, om sagen egner sig for en parlamentarisk undersøgelsesform. Det afgørende er snarere, hvor omfattende og kompliceret et begivenhedsforløb, Folketinget ønsker afdækket for at kunne tage stilling til den eller de involverede ministres forhold. Jo mere omfattende og kompliceret et faktum, man skal igennem og have udredt, jo mindre egnet vil en parlamentarisk undersøgelse være som selvstændig undersøgelsesform. Disse vanskeligheder vil ganske vist i nogen grad kunne imødegås ved inddragelse af ekstern bistand, f.eks. i form af ekstern ekspertise inden for det pågældende sagsområde eller advokatbistand eller lignende med henblik på at gennemgå og systematisere det foreliggende skiftlige materiale, men der vil i sagens natur være grænser for, i hvor høj grad undersøgelsen kan overlades til andre, uden at den mister sit præg af egentlig parlamentarisk undersøgelse for i stedet at nærme sig en advokatundersøgelse mv. af den art, der er nærmere behandlet i kapitel 7.

Det er helt centralt for valget af model for en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser, hvor vidtgående det parlamentariske undersøgelsesudvalgs **muligheder for at udspørge fremmødte personer**, herunder navnlig embedsmænd, skal være.

Som den mindst vidtgående model for en udvidet parlamentarisk undersøgelse kan tænkes den, at det undersøgende udvalg, lige som de stående udvalg i dag, får mulighed for at stille spørgsmål til ministeren, mundtligt som skriftligt, og for, gennem ministeren, at indhente skriftligt materiale vedrørende sagen. En sådan model vil adskille sig fra de nuværende samråd, derved at det for den pågældende sag – i kraft af, at dens undersøgelse er henlagt til det særlige udvalg – er markeret, at den er tillagt en særlig politisk-parlamentarisk vægt, ligesom det er markeret, at sagens undersøgelse vil have en særlig fokuseret og systematisk form.

En videregående model vil være en, hvor det særlige parlamentariske udvalg i tillæg til ovenstående indhenter mundtlige forklaringer fra indbudte privatpersoner. Der kan i praksis vel navnlig tænkes forklaringer fra fageksperter af forskellig slags og repræsentanter for virksomheder, organisationer etc. Hertil kommer muligheden for at indhente mundtlige forklaringer fra tidligere ministre, således som det også er forudsat med bestemmelserne i Folketingets forretningsordens kapitel XVIII om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner.

Videregående endnu vil være en model, hvor det særlige udvalg i tillæg til ovenstående indhenter mundtlige forklaringer af embedsmænd, der under overværelse af ministeren og efter dennes bestemmelse udtaler sig på ministerens vegne.

Endnu videregående vil det være, hvis embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse.

I afsnit 6.4.2.1 ovenfor er de forskellige muligheder nøje beskrevet og analyseret med henblik på at belyse fordele og ulemper ved de forskellige modeller for udspørgning af fremmødte personer, herunder embedsmænd. Det er ikke udvalgets opgave at vælge mellem de beskrevne modeller. Et sådant valg er det Folketingets opgave at træffe. Udvalget har imidlertid fundet anledning til på baggrund af de værdier, der må anses for bærende for det danske parlamentariske og politisk-administrative system, at gøre opmærksom på, at der vil være tale om et grundlæggende brud med hidtidig praksis og det grundlæggende princip om, at Folketinget holder sig til ministeren, hvis et parlamentarisk undersøgelsesudvalg gives mulighed for at udspørge ministerens embedsmænd. De grundlæggende træk ved det danske forfatningssystem, i form af parlamentarisme og ministerstyre, der er fremhævet og beskrevet side 301-302, harmonerer således ikke med, at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg kan foretage en sådan udspørgning.

Udvalget har i den forbindelse fundet det væsentligt at påpege, at når det drejer sig om efterforskningshøringer af den art, som nærværende udvalg behandler – dvs. undersøgelser, der tager sigte på at klarlægge en allerede foreliggende sags forløb samt ministres og embedsmænds deltagelse heri, med henblik på politisk-parlamentarisk kontrol – er betænkelighederne ved en ordning, hvor embedsmænd kun kan udspørges under overværelse af ministeren og kun kan udtale sig efter ministerens bestemmelse og på ministerens vegne, i praksis i det væsentlige ganske de samme som dem, der vil være forbundet med en ordning, hvor embedsmænd afgiver forklaring på egne vegne, uafhængigt af ministerens bestemmelse.

Hvad angår et parlamentarisk undersøgelsesudvalgs **adgang til skriftligt materiale**, er det grundlæggende spørgsmål, om der skal være en videregående pligt for ministeren til at udlevere skriftligt materiale til et parlamentarisk undersøgelsesudvalg, end hvad der følger af den praksis, der i dag er for ministres udlevering af materiale til folketingsudvalg i forbindelse med samråd mv.

Valget må efter udvalgets opfattelse i praksis stå mellem på den ene side en ordning, der svarer til den nuværende for folketingsudvalgs muligheder for at få oplysninger og få udleveret skriftligt materiale, og på den anden side en ordning, der svarer til den, der gælder for undersøgelseskommissioner.

I princippet kan der ganske vist tænkes lovbestemte ordninger, der rækker videre end den praksis, der allerede foreligger for folketingsudvalgene, men ikke helt så vidt som ordningen efter loven om undersøgelseskommissioner. I praksis vil snitfladerne for, hvilke oplysninger og hvilket materiale der i givet fald skal undtages, sammenlignet med ordningen for undersøgelseskommissioner, imidlertid blive meget vanskelige at fastlægge og tilsvarende meget vanskelige at administrere. En detaljeret vurdering af, hvorledes sådanne afgrænsninger om muligt kan foretages, finder udvalget ligger uden for de rammer, der følger af tillægskommissoriet.

Efter udvalgets opfattelse er den nærmere fastlæggelse af rammerne for ministrenes afgivelse af dokumenter mv. til et parlamentarisk undersøgelsesudvalg bedre egnet til at blive afgjort i det praktiske samspil mellem regeringen og Folketinget end ved generel lovregulering.

Spørgsmålet om **vidne- og sandhedspligt** for personer – herunder navnlig embedsmænd og ministre – der udspørges af et parlamentarisk undersøgelsesudvalg, har, som udvalget nøje har redegjort for i afsnit 6.5, ikke større praktisk interesse. Det almindelige forbud mod selvinkriminering vil således i praksis betyde, at ministre og embedsmænd kun ganske sjældent vil kunne afhøres under sædvanligt vidneansvar. En ordning med afhøring af personer, herunder embedsmænd, bør derfor efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder være baseret på frivillighed. Problemet er imidlertid, at en sådan frivillighed i praksis formentlig i de fleste tilfælde vil være illusorisk. Det reelle spørgsmål er derfor, om et parlamentarisk undersøgelsesudvalg overhovedet bør have adgang til – på formelt frivilligt grundlag – at afhøre embedsmænd.

En udvidet parlamentarisk undersøgelse bør tage sigte på ministerens ansvar, ikke embedsmændenes. Såfremt dette fastholdes i praksis, vil visse af de **retssikkerhedsgarantier**, der med loven om undersøgelseskommissioner er givet de involverede embedsmænd – herunder retten til at blive orienteret om, hvilke forhold vedrørende den pågældende, kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning samt retten til at komme med en skriftlig udtalelse herom – være af mindre relevans for en parlamentarisk undersøgelse.

Retten til adgang til at blive gjort bekendt med det materiale, der indgår i undersøgelsen, samt retten til en bisidder vil imidlertid efter udvalgets opfattelse også være relevant i forbindelse med en parlamentarisk undersøgelse. Det er da også karakteristisk for den norske kontrol- og konstitutionskomité, at netop disse rettigheder er sikret ved det reglement, der gælder for åbne kontrolhøringer, jf. herom ovenfor i dette kapitels afsnit 4.2.5. Det vil endvidere være retssikkerhedsmæssigt velbegrundet, at bisidderen for en minister eller en embedsmand får mulighed for at foretage kontraafhøring af andre afhørte, ministre såvel som embedsmænd, svarende til, hvad der gælder under afhøringerne i en undersøgelseskommission.

For så vidt angår **den praktiske tilrettelæggelse** af en videregående parlamentarisk undersøgelse, hvor der i tillæg til indhentning af skriftlige oplysninger også skal foretages afhøring af ministre og embedsmænd, har udvalget ovenfor i afsnit 6.6.1 peget på behovet for en større grad af formalisering mv. af processen, end hvad der i dag er tilfældet for samråd i Folketingets stående udvalg. Som der samme sted er redegjort mere detaljeret for, vil der således være behov for at tage stilling til tilrettelæggelsen af udspørgningen, herunder om udspørgningen helt eller delvis skal foretages af en udefra kommende professionel udspørger, til den nærmere regulering af bisidderens rolle og rettigheder, til spørgsmål om mødeledelse, taletid og rammerne for udspørgningen, til behovet for professionel bistand til undersøgelsens mest hensigtsmæssige tilrettelæggelse og til behovet for ekstern og intern sekretariatsbistand. Udvalget finder, at den nærmere udformning af formaliserede regler vedrørende disse spørgsmål mest naturligt må overlades til Folketinget som et internt anliggende for tinget.

Hvad angår spørgsmålet om **offentlighed**, finder udvalget, at det mest naturligt må overlades til det parlamentariske undersøgelsesudvalg selv at bestemme, om møder skal være offentlige eller foregå for lukkede døre, svarende til den ordning, der følger af § 60 i kapitel XVIII i Folketingets forretningsorden om ministeransvar og opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner. Vælges der en model for udvidede parlamentariske undersøgelser, således at der gives mulighed for afhøring af embedsmænd og privatpersoner mv., vil det efter udvalgets opfattelse med vægt kunne tale for lukkede afhøringsmøder eller forbud mod TV-transmittering mv. i forbindelse med sådanne afhøringer.

Det er et selvstændigt spørgsmål, hvilket hjemmelsgrundlag der efter gældende ret må kræves for gennemførelse af en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser.

Det er ovenfor i afsnit 6.4.2.1 om et parlamentarisk undersøgelsesudvalgs adgang til skriftligt materiale nævnt, at en ordning for pligtmæssig udlevering af skriftligt materiale, der svarer til den, der gælder for undersøgelseskommissioner, vil kræve, at der etableres særskilt lovhjemmel herfor. Det er ligeledes nævnt, i afsnit 6.6 om retssikkerhedsgarantier for de involverede, at en ordning med vidnepligt for fremmødte personer vil kræve særskilt lovhjemmel.

For de fleste andre modelelementers vedkommende – herunder valget af undersøgende organ, initiativret og nedsættelse af det undersøgende organ, den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen, spørgsmålet om offentlighed samt spørgsmålet om afrapportering og opfølgning – vil en regulering ved bestemmelser i Folketingets forretningsorden formentlig være tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag.

I tilknytning til ovenstående overvejelser vedrørende hjemmelsgrundlaget for en ordning med udvidede parlamentariske undersøgelser finder udvalget grund til at henlede opmærksomheden på den

beskrivelse af de grundlæggende træk ved det danske forfatningssystem, som udvalget har givet ovenfor side 301-302, herunder udvalgets pointering af, at de grundlæggende regler og principper, der gælder for samspillet mellem ministrene og Folketinget og mellem ministrene og embedsmændene, kun fungerer, hvis der er en høj grad af tillid til reglerne og principperne og deres stabilitet. I praksis hviler denne tillid som nævnt på, at reglerne og principperne har tilslutning hos et meget bredt flertal i Folketinget, og at de på en fornuftig måde afspejler hensynet til parlamentarisme og ministerstyre. Behovet for stabilitet udelukker som nævnt ikke forandringer, men det har været karakteristisk, at sådanne forandringer har hvilet på enighed eller et meget bredt flertal i Folketinget.

Kapitel 7
Andre undersøgelsesformer

Som det fremgår af Udvalgets kommissorium af 27. september 2016, jf. kapitel 1, afsnit 1, skal udvalget i lyset af de erfaringer, der har været med de undersøgelseskommissioner, der er gennemført efter lov om undersøgelseskommissioner, vurdere, om der er behov for ændringer af denne undersøgelsesform, herunder udarbejde forslag til eventuelle lovændringer. Udvalgets vurderinger og forslag i så henseende fremgår af kapitel 5.

Med tillægskommissoriet af 4. juli 2017 er udvalgets opgave blevet udvidet til at række videre end spørgsmålet om praksis og regler for undersøgelseskommissioner. Baggrunden for denne udvidelse af udvalgets opgave har, som anført ovenfor i kapitel 6, navnlig været et ønske om at få belyst spørgsmålet om parlamentariske undersøgelsesformer, dvs. undersøgelser foretaget i Folketingets eget regi. Udvalgets beskrivelse og analyse af parlamentariske undersøgelser fremgår af kapitel 6.

I tillæg til den nævnte hovedopgave med at belyse spørgsmålet om parlamentariske undersøgelsesformer er det i tillægskommissoriet tillige anført, at udvalget anmodes om at belyse fordele og ulemper ved andre alternative undersøgelsesformer. Herom handler dette kapitel.

1. Typer af andre undersøgelsesformer

Der er ovenfor i kapitel 3, afsnit 3.2, redegjort for de undersøgelsesformer, der ud over undersøgelseskommissioner og undersøgelser i Folketingets regi har været anvendt ved undersøgelsen af forhold i den offentlige forvaltning. Det drejer sig dels om undersøgelser ved faste organer som Folketingets Ombudsmand, statsrevisorerne og Rigsrevisionen, dels om undersøgelser ved et særligt til lejligheden etableret undersøgelsesorgan.

Sidstnævnte undersøgelsesform har omfattet dels særlige lovbestemte undersøgelser, der i alt væsentligt har svaret til undersøgelser ved undersøgelseskommissioner – som f.eks. kommissionsundersøgelserne af Færøbanksagen og Nørrebrosagen samt undersøgelsen foretaget af PET-kommissionen – dels ulovbestemte undersøgelser, der er blevet etableret ved administrativ beslutning, eventuelt i et samspil mellem regering og folketing. Hvad angår sidstnævnte undersøgelsesform, har det i praksis navnlig drejet sig om undersøgelser foretaget af en advokat eller en anden jurist, f.eks. en professor.

2. Undersøgelser ved ordinære, faste undersøgelsesorganer

Som det er anført ovenfor i kapitel 5 om vurdering af behovet for og forslag til ændring af regler og praksis for undersøgelser ved undersøgelseskommissioner, fremgår det af bemærkningerne til loven om undersøgelseskommissioner, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer. Det fremgår endvidere, at en

undersøgelseskommission heller ikke bør nedsættes, hvis der allerede må antages at foreligge tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale eller indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer.

Som ligeledes anført i kapitel 5 foretages langt de fleste undersøgelser af forhold i den offentlige forvaltning af vedkommende myndighed selv under iagttagelse af sædvanlige administrative procedurer. I en række tilfælde bliver forholdene imidlertid undersøgt af organer uden for myndigheden selv og uden for det almindelige myndighedsmæssige hierarki. De to væsentligste ordinære, faste undersøgelsesorganer er i praksis Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen. Undersøgelser foretaget af disse organer har jævnligt dannet grundlag for efterfølgende undersøgelser ved kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og undersøgelseskommissioner, jf. herved de eksempler, der er nævnt i kapitel 5, afsnit 7.1.

Som anført i kapitel 5 finder udvalget anledning til at understrege betydningen af sådanne undersøgelser ved ordinære, faste undersøgelsesorganer. Dels som et alternativ til undersøgelser ved undersøgelseskommissioner. Dels som forundersøgelser, der efter omstændighederne kan bidrage til at afklare, om der er behov for yderligere undersøgelse ved en undersøgelseskommission, f.eks. med henblik på en vurdering af de involverede embedsmænds ansvarsforhold, eller om man bør lade det blive ved den institutionelle kritik som ombudsmands- og revisionskontrollen almindeligvis alene tager sigte på.

Også i tilfælde, hvor der ikke allerede foreligger en undersøgelse ved et ordinært, fast undersøgelsesorgan, som f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen, på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om nedsættelse af en undersøgelseskommission rejses, finder udvalget, at der kan være god grund til at overveje, om undersøgelsesopgaven måske mere hensigtsmæssigt og mindre ressource- og tidskrævende kan varetages af et ordinært, fast undersøgelsesorgan. Enten som et egentligt alternativ til en undersøgelse ved en undersøgelseskommission, eller som en forundersøgelse til afklaring af, hvad der i givet fald kan være grundlag for at undersøge nærmere med henblik på en ansvarsvurdering. Som anført i kapitel 3, afsnit 3.2.2, og kapitel 5, afsnit 7.1, kan statsrevisorerne efter rigsrevisorlovens § 8, stk. 1, anmode rigsrevisor om at foretage undersøgelser mv. af forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst.

Udvalget finder, udover ovennævnte anbefalinger samt hvad der i øvrigt er anført om de ordinære, faste undersøgelsesorganer i kapitel 3, afsnit 3.2.1 og 3.2.2, og kapitel 5, afsnit 7.1, ikke anledning til at behandle disse velkendte og velfungerende undersøgelsesformer yderligere.

3. Undersøgelser ved særlige undersøgelsesorganer

Det er jævnlig sket, at undersøgelser af sager, der i princippet kunne have været undergivet undersøgelse ved kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og i dag undersøgelseskommissioner, i stedet er blevet henlagt til foretagelse ved personer uden for den pågældende forvaltningsmyndighed.

Som der er redegjort for i kapitel 3, afsnit 3.2.5, har der i praksis navnlig været tale om brug af advokatundersøgelser eller lignende undersøgelser forestået af en jurist, der ikke er advokat, f.eks. en professor. Som det ligeledes fremgår af nævnte afsnit, har sådanne undersøgelser altovervejende – lige som ombudsmands- og revisionsundersøgelser – været foretaget på grundlag af det skriftligt foreliggende materiale. Jævnligt har sådanne undersøgelser – i modsætning til ombudsmands- og revisionsundersøgelser – ikke alene vedrørt mulig institutionskritik, men tillige spørgsmål om individuel ansvarsplacering blandt de involverede embedsmænd.

Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 3.2.5.1, var det opfattelsen i betænkning nr. 1315/1996, afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, at behovet for, at et særligt organ undersøger og klarlægger et faktisk begivenhedsforløb til brug for vurderingen af, om der foreligger grundlag for, at ministre eller embedsmænd søges draget retligt til ansvar, principielt udelukkende skulle dækkes af undersøgelseskommissioner. Udvalget anførte i den forbindelse, at sådanne undersøgelser er af retlig karakter og derfor bør forestås eller ledes af en jurist, og at de i øvrigt bør foregå under retssikkerhedsmæssigt betryggende former. Udvalget bemærkede i tilknytning hertil, at loven om undersøgelseskommissioner bl.a. giver mulighed for, at en undersøgelseskommission kan sammensættes med en eller flere advokater, hvis der skulle være behov for det.

Advokaters undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning ville således efter Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers forslag blive integreret i reglerne om undersøgelseskommissioner. Det fremgår dog af betænkning nr. 1315/1996, at der fortsat kan opstå behov for advokatrådgivning vedrørende spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar, og at det kan være vanskeligt at afgøre, om en myndighed kan nøjes med advokatrådgivning, eller om der af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling bør nedsættes en undersøgelseskommisson med henblik på at tilvejebringe eller klarlægge det faktiske grundlag, som den retlige vurdering skal baseres på, eventuelt med den pågældende advokat som formand for kommissionen.

Den praksis, der siden vedtagelsen af loven om undersøgelseskommissioner har været for anvendelse af advokatundersøgelser, må som nævnt i kapitel 5 formentlig siges at være gået videre end forudsat af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, jf. herved også, at denne praksis bl.a. rummer et eksempel på en advokatundersøgelse med enkelte frivillige "afhøringer" (advokatundersøgelsen af DSB's samarbejde med Waterfront). Det bemærkes, at den frivillige udspørgning i det pågældende tilfælde ikke omfattede embedsmænd i ministerier mv.

Som også anført i kapitel 5 finder udvalget anledning til at understrege, at undersøgelser ved særlige undersøgelsesorganer – som f.eks. advokatundersøgelser – efter omstændighederne kan være et praktisk alternativ til en undersøgelseskommission, ligesom sådanne undersøgelser kan være et muligt redskab til at bidrage til at afklare, om der er behov for yderligere undersøgelse ved en undersøgelseskommission. Sådanne undersøgelser kan endvidere tænkes at kunne indgå som en del af grundlaget for stillingtagen til, hvorledes en kommissionsundersøgelse bedst kan afgrænses.

På baggrund af den interesse, der i praksis har knyttet sig til brugen af advokatundersøgelser og i et vist omfang undersøgelser foretaget af andre jurister eller andre særligt sagkyndige, finder udvalget, at der kan være særlig anledning til at belyse fordele og ulemper ved sådanne undersøgelsesformer som alternativ eller supplement til undersøgelseskommissioner. Herom handler det følgende.

Da udvalget ifølge sit kommissorium har til opgave at belyse alternativer til undersøgelseskommissioner, og da undersøgelseskommissioner (med faktum-undersøgelsen i Farum-sagen som en enkeltstående, særegen undtagelse) alene er blevet benyttet på det statslige område, typisk som led i parlamentarisk kontrol med regeringen – og også må forventes benyttet således fremover – tager de følgende overvejelser alene sigte på undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning.

4. Undersøgelser ved advokater eller andre jurister eller andre særligt sagkyndige

4.1 Regler og praksis for advokatundersøgelser mv.

Som der er redegjort for i kapitel 3, afsnit 3.2.5, er advokatundersøgelser – og lignende undersøgelser forestået af en jurist, der ikke er advokat, eller af andre særligt sagkyndige – ikke særskilt reguleret i lovgivning eller administrative regler. For advokater gælder dog det særlige forhold, at advokater efter retsplejelovens § 126 er forpligtet til at iagttage god advokatskik i forbindelse med udøvelse af advokatvirksomhed. Denne adfærdsnorm finder også anvendelse på advokatundersøgelser.

Nedsættelse af en advokatundersøgelse kræver ikke lovhjemmel. Advokaten vil ikke have hjemmel til at kræve vidner afhørt og vil heller ikke kunne kræve, at offentlige myndigheder udleverer skriftligt materiale, der ikke er tilgængeligt efter reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven. Myndighederne vil dog i almindelighed frivilligt kunne udlevere materiale til advokaten, selv om materialet ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Vedkommende myndighed vil endvidere efter omstændighederne kunne pålægge en embedsmand at udtale sig til advokaten, idet der dog gælder en række begrænsninger med hensyn til at give et sådant pålæg over for embedsmænd, der kan risikere et retligt ansvar (straf eller disciplinært ansvar), jf. nærmere herom betænkning nr. 1315/1996, side 211 med henvisninger. Det må således antages, at embedsmænd, der i anledning af undersøgelsen vil kunne risikere et strafferetligt eller disciplinært ansvar, ikke vil kunne gives et sådant pålæg

om at udtale sig. Advokatens undersøgelse og vurdering er ikke undergivet offentlighed, ligesom advokaten har tavshedspligt efter straffelovens § 152 b.

Som det fremgår af betænkning nr. 1315/1996, side 210, 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 blevet anmodet om at vurdere, om der bør gøres ansvar gældende mod nogen minister.

Som ligeledes anført det nævnte sted har vedkommende minister i praksis 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, idet der dog fra senere praksis kan henvises til den ovenfor omtalte advokatundersøgelse af DSB's samarbejde med Waterfront, hvor der på frivilligt grundlag blev afholdt møder med bl.a. en række DSB-ansatte, der afgav forklaring til undersøgelsen.

Anvendelsen af advokatundersøgelser i det offentlige er endvidere efterfølgende beskrevet i Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002), side 33-39. Det fremgår heraf bl.a., at de advokatundersøgelser, der har været gennemført af statslige forhold efter vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner, bl.a. har været karakteriseret ved, at vedkommende ministerium har udpeget en advokat til at gennemgå og systematisere foreliggende skriftligt materiale og udtale sig om, hvorvidt der er begået fejl og forsømmelser af involverede embedsmænd, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende, samt at advokaten – af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling – ikke har måttet tale med eller indhente skriftlige redegørelser fra de involverede embedsmænd eller andre med kendskab til sagen.

Som eksempler på *advokatundersøgelser* iværksat efter afgivelsen af betænkning nr. 1315/1996 er hos Talevski m.fl., a.st., side 416-419, nævnt advokat Per Harders undersøgelse af VUE-projektet (Videregående Uddannelsers Edb-system), som blev iværksat af undervisningsministeren i 1999 på baggrund af en beretning fra statsrevisorerne, advokat John Petersens undersøgelse af omstændighederne vedrørende en ulovlig praksis for afregning af brændselsafgifter i perioden 1982-1998 med et betydeligt provenutab for statskassen til følge (den såkaldte kraftvarmesag), som blev iværksat af skatteministeren i 1998, og advokat Poul Heidmanns undersøgelse af varetagelsen af det statslige ejerskab af Combus, der var den ene af de to Combus-undersøgelser, som trafikministeren iværksatte i sommeren 1999. I alle de tre nævnte advokatundersøgelser blev der foretaget ansvarsvurderinger, men i ingen af sagerne fandtes der, på baggrund af det foreliggende materiale, grundlag for at indlede disciplinærforfølgning mod bestemte embedsmænd.

Af nyere advokatundersøgelser af noget tilsvarende art kan fra dette årti nævnes advokat Jens Rostock-Jensens undersøgelse i den såkaldte Omniscan-sag, der blev iværksat af sundhedsministeren i februar 2009 og afgav beretning i november 2010, den tidligere omtalte advokatundersøgelse af DSB's samarbejde med Waterfront, der blev iværksat af DSB i samarbejde med Transportministeriet i januar 2013 og gennemført af advokatfirmaet Bruun & Hjejle, som afgav beretning i april samme år, og advokat Pernille Backhausens undersøgelse af forløbet i forbindelse med Social-, Børne- og Integrationsministeriets tildeling af offentlige midler til projekt "Stemmer på Kanten" (den såkaldte Zornig-sag), der blev iværksat af ministeriet i februar 2014 og afsluttet i maj samme år. I Omniscan-sagen fandtes der alene grundlag for institutionskritik, medens der i Waterfront-undersøgelsen tillige blev udtalt kritik af to navngivne DSB-medarbejdere, uden at der dog blev fundet tilstrækkeligt grundlag for en ophævelse af de pågældendes ansættelsesforhold, der var grundet på henholdsvis en direktørkontrakt og en ansættelseskontrakt som funktionær. I beretningen om den såkaldte Zornig-sag fandt advokaten med hensyn til tre embedsmænd grundlag for en indberetning eller for at indlede en ansættelsesretlig sag.

Blandt de seneste eksempler kan nævnes advokatundersøgelsen i sagen om visse myndigheders behandling af politianmeldelser indgivet af Divine Business Solutions og Lisborg Holding ApS og af visse forhold relateret hertil. Undersøgelsen, der blev forestået af advokat Erik Jensen, blev iværksat af Justitsministeriet i januar 2016, og beretningen blev afgivet i maj 2017. Forud for nedsættelsen af undersøgelsen havde Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 6. oktober 2014 vedtaget en beretning over beslutningsforslag nr. B 116, hvor udvalget pålagde den daværende regering at iværksætte en uvildig undersøgelse af sagen. Valget af undersøgelsesform blev fastlagt i april 2015 efter drøftelser mellem udvalget og justitsministeren. Efter sit kommissorium omfattede advokatundersøgelsen for det første en undersøgelse af, om myndighederne havde behandlet sagen i overensstemmelse med gældende ret, og om der i sagen var tilgået Folketinget urigtige, vildledende eller mangelfulde oplysninger. For det andet blev advokaten anmodet om at foretage en vurdering af, om der i de involverede myndigheder var begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, og om der i givet fald var grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd. Undersøgelsen blev gennemført på skriftligt grundlag. Advokat Erik Jensen konkluderede i sin beretning bl.a., at sagen var fuldt tilstrækkeligt belyst, at der ikke var nogen indikationer på, at de involverede myndigheder havde varetaget usaglige hensyn, og at der ikke var belæg for, at myndighederne skulle have afgivet urigtige, vildledende eller mangelfulde oplysninger til Folketinget.

Som eksempler på undersøgelser forestået af *andre jurister eller andre særligt sagkyndige* nævnes hos Talevski m.fl., a.st., side 419-422, undersøgelsen af Danmarks Skibskreditfond, som Erhvervsministeriet i 1995 antog et hold af statsautoriserede revisorer, bistået af to universitetsjurister, til at gennemføre, professor Lars Nordskov Nielsens undersøgelse af Boneloc-sagen, som blev iværksat af

Sundhedsministeriet i 1996, og undersøgelsen af Finanstilsynets forvaltning af bl.a. Baltica-sagen og dele af Hafnia-sagen, som blev iværksat af Økonomiministeriet i 1999 og forestået af en ekspertgruppe bestående af professor, dr.jur. Karsten Revsbech (formand), advokat Steen Lassen og økonomiprofessor Gudmundur Magnusson. Fælles for disse tre undersøgelser var, at de blev gennemført på rent skriftligt grundlag og alene havde til opgave at undersøge forhold hos de involverede myndigheder mv., men ikke havde i opdrag at foretage individuelle ansvarsvurderinger. Til sammenligning kan nævnes, at Justitsministeriet i 1998 anmodede professor, dr.jur. Karsten Revsbech om at foretage en opfølgning på undersøgelsen af Færøbanksagen med henblik på at vurdere, om der var grundlag for at indlede disciplinærforfølgning mod bestemte embedsmænd i anledning af de forhold, som undersøgelseskommissionen havde afdækket i sin beretning.

Endelig kan som et særligt eksempel nævnes den uvildige udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan, som blev nedsat efter indgåelse af en politisk aftale i maj 2016 mellem den daværende regering og en række af Folketingets partier. Den historiske udredning forestås af en forskningsleder, som er faghistoriker, og en politolog med speciale i militære studier. Udpegningen skulle ifølge aftalen ske således, at Rektorkollegiet under Danske Universiteter indstillede tre personer til hver af stillingerne, hvorefter udenrigsministeren skulle udpege de to udredere i enighed med aftalepartierne. Forskerne har adgang til alle dokumenter, herunder klassificerede, der er sendt til Irak- og Afghanistankommissionen, samt som udgangspunkt til øvrigt foreliggende skriftligt materiale, som de finder relevant, hos danske myndigheder. Det forudsættes endvidere i aftalen, at der efter offentliggørelse af udredningen skal udpeges endnu en forsker, der – eventuelt med bistand fra medhjælpere – skal kunne få adgang til det materiale, der har dannet grundlag for den offentliggjorte udredning.

Iværksættelsen af udredningen skal ses i lyset af, at den daværende regering den 2. juli 2015 traf beslutning om at nedlægge Irak- og Afghanistankommissionen, før denne havde afsluttet sit arbejde. Det fremgår dog af den politiske aftale om udredningen, at denne ikke er en erstatning for Irak- og Afghanistankommissionen og således ikke står i vejen for en senere kommissionsundersøgelse, hvor der tages stilling til juridiske spørgsmål, herunder ansvar, hvis der måtte samle sig et politisk flertal bag en sådan beslutning.

Der kan desuden henvises til den oversigt over særlige undersøgelser i perioden 1980-2015, som er optrykt som bilag 6 til Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, Embedsmanden i det moderne folkestyre (Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2015), side 289.

4.2 Nogle hidtidige vurderinger af den mulige brug af advokatundersøgelser mv.

4.2.1 Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers betænkning

Som nærmere anført i kapitel 3, afsnit 3.2.5.1, antog Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, at behovet for undersøgelser med henblik på en vurdering af, om der er grundlag for, at ministre eller embedsmænd søges draget retligt til ansvar, efter indførelsen af den foreslåede undersøgelseskommissionsordning principielt udelukkende bør gennemføres efter denne ordning. Udvalget fremhævede, at sådanne undersøgelser er af retlig karakter og bør foregå under retssikkerhedsmæssigt betryggende former, hvilket ville blive sikret med den foreslåede ordning om undersøgelseskommissioner. Udvalget bemærkede i tilknytning hertil, 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, og at advokatundersøgelser således med forslaget ville blive integreret i reglerne om undersøgelseskommissioner. Der henvises til betænkning nr. 1315/1996, side 215 ff.

Udvalget anfører dog videre, at der fortsat kan opstå behov for advokatrådgivning vedrørende spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar, og at det kan 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 eller klarlægge det faktiske grundlag, som den retlige vurdering skal baseres på, eventuelt med den pågældende advokat som formand for kommissionen. Af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling burde der 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. Udvalget anførte desuden, at det næppe heller kan 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.

4.2.2 Senere vurderinger

Efter vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner er praksis med at iværksætte en advokatundersøgelse i stedet for en undersøgelseskommission blevet kritiseret af Rigsrevisionen og statsrevisorerne. Kritikken er nærmere omtalt af bl.a. Talevski m.fl., a.st., side 36-38, og af Jens Peter Christensen i Lov & Ret, nr. 8, 2001, side 11 ff. Rigsrevisor kritiserede for det første valget af en advokatundersøgelse i den under 4.1 nævnte VUE-sag. I den forbindelse henviste rigsrevisor til, at det af retssikkerhedsmæssige grunde findes betænkeligt at anvende advokatundersøgelser i forbindelse med en endelig vurdering af, hvorvidt der foreligger grundlag for, at ministre eller embedsmænd søges draget retligt til ansvar. Rigsrevisor anførte samtidig, at han forventede, at der fremover foretages

grundige overvejelser vedrørende anvendeligheden af advokatundersøgelser, så valget heraf ikke er til hinder for, at en sag bliver tilstrækkeligt belyst, og henviste herved til anbefalingerne i betænkning nr. 1315/1996 (gengivet i det foregående afsnit). Der henvises til den endelige betænkning over statsregnskabet for 1999, navnlig side 100, 111 og 116. Statsrevisorerne tilsluttede sig rigsrevisors bemærkninger, jf. endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1999, side 110.

Det skal i relation til VUE-sagen bemærkes, som nærmere behandlet af Jens Peter Christensen, a.st., side 12 f., at advokat Per Harder konkluderede, at Rigsrevisionens og statsrevisorernes kritik af styringen og tilsynet med VUE-projektet, med undtagelse af nogle enkelte punkter, ikke var tilstrækkeligt juridisk funderet.

For det andet uddybede rigsrevisor kritikken af anvendeligheden af advokatundersøgelsesformen i en beretning om kraftvarmesagen (beretning 11/00), der – som nævnt i afsnit 4.1 – blev undersøgt af advokat John Petersen på Skatteministeriets foranledning. Rigsrevisor bemærkede i beretningen, side 34 f., at

> "det i flere sager har vist sig, at komplekse og langvarige advokatundersøgelser, hvor de berørte ikke har mulighed for at komme til orde, frembyder problemer af både effektivitetsmæssig og retssikkerhedsmæssig karakter. Rigsrevisionen finder, at der i tilsvarende sager bør foretages en foreløbig gennemgang af materialet med henblik på at vurdere, inden for hvilke rammer det vil være muligt fuldstændigt at belyse en konkret sag."

Også denne kritik tilsluttede statsrevisorerne sig, jf. beretningens side 37. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at skatteministeren burde have vidst, at den valgte undersøgelsesform ikke kunne forventes at besvare de centrale spørgsmål i kommissoriet. I denne sag skyldtes dette ifølge statsrevisorerne ikke alene den manglende mulighed for at foretage afhøringer, men også, at det forelagte skriftlige materiale ikke indeholdt oplysninger om departementets behandling af en skrivelse fra Told- og Skattestyrelsen fra marts 1994 om problemstillingen vedrørende kraftvarmeværkerne.

Jens Peter Christensen, a.st., side 13, bemærker om resultatet i VUE-sagen, at der blev tale om en frifindelse, "så at sige på bevisets stilling". Forfatteren henviser herefter til, at advokat Per Harder allerede i undersøgelsens indledende afsnit gjorde det klart, at selve det forhold, at undersøgelsen alene skete på grundlag af det skriftlige materiale, dvs. uden mulighed for at foretage afhøringer, gav ringe udsigter til, at undersøgelsen ville kunne kortlægge ansvarsforholdene. På baggrund heraf bemærker Jens Peter Christensen, at den undersøgelsesform, som ministeren havde valgt, var uegnet til at belyse det ansvarsspørgsmål, som det var formålet at belyse, og at "[s]elve valget af undersøgelsesformen – en advokatundersøgelse på skriftligt grundlag – bar således frifindelsen i sig."

På baggrund af navnlig anbefalingerne fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer (se afsnit 4.2.1 ovenfor) og den netop refererede kritik, som rigsrevisor og statsrevisorerne havde rejst af anvendelsen

af advokatundersøgelser i VUE- og kraftvarmesagerne, anfører Talevski m.fl., a.st., side 38 f., følgende konklusioner vedrørende anvendelsen af advokatundersøgelser:

- "Gennemførelsen af loven om undersøgelseskommissioner udelukker ikke, at der – uden lovhjemmel – iværksættes advokatundersøgelser af den beskrevne karakter. Da der imidlertid i en advokatundersøgelse ikke kan ske afhøring m.v. af involverede embedsmænd og ministre, må man til stadighed være opmærksom på, om en advokatundersøgelse vil være egnet til at belyse et bestemt sagsforløb på tilfredsstillende måde.
- En advokatundersøgelse af den nævnte karakter bør således ikke anvendes, hvis det på forhånd må antages, at advokaten ikke – på skriftligt grundlag – på forsvarlig måde kan udtale sig om spørgsmålet om eventuelt retligt ansvar for de involverede embedsmænd. I en sådan situation bør der i stedet nedsættes en undersøgelseskommission, eventuelt med en advokat som medlem.
- Omvendt bør en undersøgelseskommission ikke nedsættes, blot fordi en sådan undersøgelse – i modsætning til en advokatundersøgelse – i princippet kan få "vendt alle sten", hvis det på forhånd må antages, at der ikke er grund til at afhøre vidner eller få udarbejdet skriftlige redegørelser m.v. for at vurdere ansvarsspørgsmålet på forsvarlig måde.
- Forventes advokaten – på skriftligt grundlag – at skulle klarlægge et kompliceret faktisk begivenhedsforløb ved systematisering og tolkning af et ganske omfattende og uoverskueligt materiale, bør det overvejes at nedsætte en undersøgelseskommission i stedet for. Herved sikres det, at undersøgelsen – af hensyn til de involverede embedsmænd m.v. – foregår under retssikkerhedsmæssigt betryggende former."

4.3 Udvalgets vurdering af brugen af advokatundersøgelser mv.

Om en sag bør undergives undersøgelse ved en undersøgelseskommission, eller om den i stedet bør undersøges ved en advokatundersøgelse eller en lignende undersøgelse foretaget af andre jurister eller andre særligt sagkyndige, beror på en skønspræget vurdering, der i alt væsentligt ikke er bundet af retsregler. En enkelt rettesnor af retligt tilsnit kan dog – som omtalt i afsnit 2 ovenfor – findes i forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven, hvor det er forudsat, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer, og at en undersøgelseskommission ikke bør kunne få til opgave at tage stilling til eller tilvejebringe det faktiske grundlag for afgørelse af partstvister.

Den praksis for brugen af advokatundersøgelser mv., der er redegjort for i afsnit 4.1 ovenfor, giver et billede af mulighederne for at tilrettelægge undersøgelser i det enkelte tilfælde. Ved valget af undersøgelsesform er det selvsagt væsentligt at være opmærksom på, om en undersøgelse af den pågældende art er egnet til at afdække sagen på en fyldestgørende måde set i lyset af formålet med undersøgelsen. Overvejelser om tids- og ressourceforbruget vil i den forbindelse naturligt også kunne spille ind.

Som det er fremgået, er advokatundersøgelser eller undersøgelser ved en anden jurist blevet valgt i en række tilfælde, hvor opdragsgiveren har ønsket en undersøgelse af en sag tillige med en vurdering af, om der har været grundlag for at søge nogen draget til ansvar i anledning af de undersøgte forhold.

Sådanne advokatundersøgelser mv. er både blevet foretaget i forlængelse af en undersøgelse fra en undersøgelseskommission og som selvstændige undersøgelser som en art alternativ til en undersøgelseskommission.

Som det ligeledes er fremgået, er der også eksempler på undersøgelser ved jurister eller ekspertgrupper med blandet sagkundskab, som alene har haft til opgave at undersøge forhold i de involverede myndigheder mv., men ikke har haft til opgave at foretage individuelle ansvarsvurderinger.

Undersøgelsesformer af et noget andet tilsnit er blevet benyttet i situationer, hvor sigtet med undersøgelsen har været et væsentligt andet. Som eksempel kan nævnes det blandede juridisk-politisk sammensatte Christiania-udvalg, som blev nedsat af justitsministeren i december 2014 i kølvandet på de tjenstlige forhør i Christiania-sagen og på baggrund af Folketingets vedtagelse V 42 af 2. maj 2014, hvor Folketinget i anledning af forhørslederens konklusioner tilkendegav, at der efter tingets mening var behov for at slå fast, at det ikke skal være muligt at bruge en nødløgn over for Folketinget. Udvalget, der bestod af forhenværende højesteretspræsident Børge Dahl (formand), et folketingsmedlem, et forhenværende folketingsmedlem og to juridiske professorer, havde navnlig til opgave at beskrive de gældende regler for ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget og embedsværkets rådgivning og bistand i denne forbindelse og med afsæt heri overveje en mulig fremtidig ordning til sikring af, at en minister giver korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget. Udvalget afgav sin betænkning (Betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen) i september 2015. Dette udvalg havde således mest karakter af et regeludredende og regelforberedende udvalg.

Et andet eksempel er undersøgelsen af Danmarks militære engagementer i henholdsvis Kosovo, Afghanistan og Irak, hvis primære sigte er at foretage en historisk udredning til oplysning af både politikere og offentligheden i almindelighed.

Som nævnt ovenfor finder udvalget, at der fortsat kan være behov for særlige undersøgelsesorganer som supplement til undersøgelseskommissioner. Sådanne undersøgelsesformer, som f.eks. advokatundersøgelser, kan efter omstændighederne være et praktisk alternativ til en undersøgelseskommission, et muligt redskab til at bidrage til at afklare, om der er behov for yderligere undersøgelse ved en undersøgelseskommission, eller kan tænkes at indgå som en del af grundlaget for stillingtagen til, hvorledes en kommissionsundersøgelse bedst kan afgrænses. Hvor der for en undersøgelseskommission typisk vil gå en del tid med den praktiske etablering af kommissionen, herunder fremskaffelse

af lokaler, etablering af it-systemer og sekretariat mv., vil en advokatundersøgelse typisk i så henseende kunne trække på den infrastruktur, den pågældende advokats virksomhed allerede har, og undersøgelsen vil således hurtigere kunne komme i gang.

På baggrund af kommissoriet har udvalget fundet anledning til i det følgende at knytte nogle uddybende bemærkninger til brugen af sådanne særlige undersøgelsesorganer, navnlig advokatundersøgelser.

Advokatundersøgelser er i en række situationer blevet benyttet som *alternativ* til nedsættelse af en undersøgelseskommission. Det har navnlig været tilfældet, hvor undersøgelsen ikke alene har skullet redegøre for det faktiske begivenhedsforløb i den pågældende sag, men tillige har skullet omfatte vurderinger af, om der har været grundlag for at søge embedsmænd mv. draget til ansvar. Valget af advokatundersøgelser i sådanne situationer kan bl.a. have været båret af et ønske om en hurtigere og mindre ressourcekrævende undersøgelsesform end en undersøgelseskommission.

Det er netop denne brug af advokatundersøgelser som alternativ til undersøgelseskommissioner, som Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer i betænkning nr. 1315/1996 forudsatte ville blive integreret i den ordning med undersøgelseskommissioner, som udvalget foreslog. Som nævnt i afsnit 4.2.1 ovenfor begrundede udvalget navnlig dette med, at denne type ansvarsundersøgelser er af retlig karakter og bør foregå under retssikkerhedsmæssigt betryggende former, hvilket ville blive sikret med udvalgets forslag om undersøgelseskommissioner. Den lov om undersøgelseskommissioner, der efterfølgende blev gennemført i 1999 på baggrund af udvalgets forslag, gør det således også muligt at nedsætte en undersøgelseskommission bestående af en eller flere advokater. Praksis for anvendelse af advokatundersøgelser i tiden efter indførelsen af undersøgelseskommissionsloven kan som anført ovenfor formentlig siges at være gået videre end forudsat af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer.

Foruden de retssikkerhedsmæssige overvejelser ved valget af en advokatundersøgelse som alternativ til en undersøgelseskommission kan der være grund til at overveje, om undersøgelsen i det konkrete tilfælde vil være egnet til at opnå det tilsigtede formål. Som nærmere anført i afsnit 4.2.1 og 4.2.2 ovenfor har der navnlig fra Rigsrevisionens og statsrevisorernes side været fremsat kritik af, at advokatundersøgelserne i flere tilfælde har måttet strække våben, når det kom til vurderingen af, om der var grundlag for at drage nogen til ansvar for fejl, kritisable forhold mv. I den forbindelse er der navnlig, og også af undersøgerne selv, blevet peget på, at den skriftlige undersøgelsesform har udgjort en væsentlig begrænsning for muligheden for at komme til bunds i ansvarsspørgsmålet.

De anførte overvejelser om retssikkerheden for de involverede og undersøgelsesformens egnethed må efter udvalgets opfattelse indgå ved myndighedernes afgørelse af valget af undersøgelsesform i det konkrete tilfælde.

Som anført i kapitel 5, afsnit 7.2, kan advokatundersøgelser mv. – i stedet for som alternativ til en undersøgelseskommission – tænkes brugt som en art *forundersøgelse*, enten til brug for vurderingen af, om der bør nedsættes en undersøgelseskommission, eller til brug for den nærmere afgrænsning af en kommissionsundersøgelse. Efter omstændighederne vil der kunne være tids- og ressourcemæssige fordele forbundet med en sådan brug af advokatundersøgelser mv. som forundersøgelser. Dels vil der i nogle tilfælde kunne spares tid ved en mere præcis tilskæring af den efterfølgende undersøgelse eller ved, at der findes grundlag for at benytte en mindre tidskrævende undersøgelsesform end en undersøgelseskommission. Dels vil der i nogle tilfælde kunne spares ressourcer ved, at der ikke findes at være tilstrækkeligt grundlag for at følge forundersøgelsen op med en egentlig kommissionsundersøgelse.

Det skal dog samtidig nævnes, som også påpeget i kapitel 5, afsnit 7.3, at begge de nævnte typer af forundersøgelser efter omstændighederne vil kunne indebære en risiko for et samlet set større forbrug af tid og ressourcer.

Samme funktion som en art forundersøgelse kan en advokatundersøgelse mv. have til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en videregående parlamentarisk undersøgelse, eller til brug for den nærmere afgrænsning af en sådan parlamentarisk undersøgelse, jf. herom kapitel 6, afsnit 6.4.1, om den indledende afgrænsning og afsnit 6.6.1 om den praktiske tilrettelæggelse af en sådan parlamentarisk undersøgelse.

Afslutningsvis finder udvalget grund til helt generelt at bemærke, at det i hver enkelt sag bør overvejes, om det i forbindelse med iværksættelse af advokatundersøgelser mv. er nødvendigt at lade den pågældende undersøgelse omfatte retlige ansvarsvurderinger af enkeltpersoner. Den institutions- og myndighedsrettede undersøgelse og kritik, som faste, stående undersøgelsesorganer som Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen og statsrevisorerne fremkommer med, og som også kan være resultatet af undersøgelser foretaget af advokater mv., vil ofte kunne have den nødvendige normdannende og præventive funktion, uden at der knyttes nogen individuel ansvarsvurdering hertil.

4.4 Udvalgets overvejelser om de fremtidige rammer for gennemførelse af advokatundersøgelser mv.

Som det fremgår ovenfor, viser praksis siden vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999, at advokatundersøgelser og lignende undersøgelser forestået af jurister eller andre sagkyndige

synes at være blevet brugt i videre omfang end forudsat af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Som det også er fremgået, må denne praksis ses som udtryk for, at advokatundersøgelser mv. har opfyldt et praktisk behov hos de involverede myndigheder, bl.a. fordi sådanne undersøgelser giver mulighed for at undersøge et sagsforløb under mindre formaliserede og dermed mere fleksible former end efter undersøgelseskommissionsordningen.

Under denne synsvinkel kan advokatundersøgelser mv. således anses for en smidigere og enklere undersøgelsesform, der giver mulighed for at gennemføre en undersøgelse hurtigere og ofte også på mindre ressourcekrævende vis end ved at nedsætte en undersøgelseskommission.

Der er imidlertid grund til at erindre om en række forhold, som efter omstændighederne udgør ganske væsentlige begrænsninger på advokatundersøgelser mv., og som man må være opmærksom på ved brug af denne undersøgelsesform.

Omfanget og karakteren af undersøgerens beføjelser beror – inden for lovgivningens rammer – på den opdragsgivende myndighed, f.eks. et ministerium eller en styrelse. Opdragsgiveren kan f.eks. under tavshedspligt forsyne undersøgeren med dokumenter og andet skriftligt materiale. Andre myndigheder kan frivilligt afgive materiale til undersøgelsen, men den opdragsgivende myndighed kan ikke pålægge andre myndigheder mv. at afgive materiale til undersøgelsen, medmindre materialet kan kræves udleveret efter offentlighedsreglerne, idet der ikke findes et regelsæt om advokatundersøgelser mv., som giver en sådan hjemmel.

For så vidt angår afhøringer er det antaget, at myndigheden kan pålægge sine embedsmænd at afgive forklaring. Imidlertid vil en sådan pligt kunne give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, og det antages endvidere, at en embedsmand ikke vil kunne pålægges at forklare til skade for sig selv, hvis han dermed risikerer et straffe- eller disciplinærretligt ansvar jf. betænkning nr. 1315/1996, side 211 med henvisninger, og professor, dr.jur. Jens Peter Christensens udredning om offentligt ansatte chefers ansvar (udsendt af Finansministeriet, 1998), side 123 f. Tilsvarende betragtninger gør sig gældende for så vidt angår embedsmænds pligt til at afgive skriftlige redegørelser mv. til brug for undersøgelsen.

Det er ikke mindst af denne grund, at det er forudsat i Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers betænkning, side 216 f., at der bør nedsættes en undersøgelseskommission, når der er behov for at foretage afhøringer som led i undersøgelsen. Under de interview, som udvalget har foretaget, er muligheden for at gennemføre afhøringer inden for en retssikkerhedsmæssigt betryggende ramme da også blevet fremhævet som den væsentligste begrundelse for, at de adspurgte overvejende har vurderet, at advokatundersøgelser ikke udgør et alternativ til undersøgelseskommissioner i sager af den karakter, der hidtil er blevet undersøgt af en kommission (se hertil kapitel 4, afsnit 2.2.2.7).

Det bemærkes hertil, at de nævnte retssikkerhedsmæssige problemer næppe lader sig løse med en ordning, hvorefter det gøres frivilligt for embedsmænd, om de ønsker at lade sig udspørge eller afgive skriftlige redegørelser til en advokatundersøgelse mv. Den formelle frivillighed vil kunne blive opfattet som illusorisk, idet et afslag på at afgive forklaring eller afgive en skriftlig redegørelse vil kunne give anledning til – begrundet eller ubegrundet – frygt hos de pågældende embedsmænd for uformelle ansættelsesmæssige konsekvenser og mulig offentlig kritik i forbindelse med offentliggørelse af beretningen fra undersøgelsen.

Det er navnlig de ovennævnte forhold, der har givet anledning til den kritik af advokatundersøgelser mv., som er uddybet ovenfor i afsnit 4.2. Som et nyere eksempel på, at en advokatundersøgelse er anset for ikke at give en fuld belysning af et sagsforløb, kan nævnes den advokatundersøgelse af forholdene vedrørende SKAT's udbetaling af refusion af udbytteskat, som blev offentliggjort af skatteministeren den 19. december 2017. Umiddelbart efter offentliggørelsen blev der fra flere ministres og et politisk flertals side tilkendegivet et ønske om at få en tilbundsgående – dvs. grundigere og mere omfattende – undersøgelse, og at udbytteskatteområdet således burde undersøges af en undersøgelseskommission. Efter politiske forhandlinger herom mundede forløbet ud i, at justitsministeren den 9. april 2018 udvidede kommissoriet for Undersøgelseskommissionen om SKAT til også at omfatte udbytteskatteområdet. Det skal bemærkes, at det allerede i det oprindelige kommissorium for undersøgelseskommissionen var anført, at der, når advokatundersøgelsen var afsluttet, ville blive taget endelig stilling til, om kommissoriet skulle udvides.

Navnlig hvis man måtte ønske at imødegå den nævnte kritik gennem lovregulering i form af tildeling af beføjelser med hensyn til vidnepligt, udlevering af materiale mv., vil det aktualisere en række yderligere overvejelser om rammerne for advokatundersøgelser mv.

For det første vil rækkevidden og omfanget af de beføjelser, der måtte blive tildelt, skulle overvejes. Som eksempler kan nævnes, om en eventuel vidnepligt vil skulle gælde både nuværende og tidligere embedsmænd, og om den tillige vil skulle gælde andre personer, der kan bidrage med oplysninger til undersøgelsen (eksperter, private mv.). Tilsvarende vil rækkevidden af en eventuel pligt til at afgive materiale skulle overvejes. Det vil endvidere skulle overvejes, hvordan en eventuel vidne- og oplysningspligt skal gennemtvinges, f.eks. om der skal indføres hjemmel til at optage forklaringer for retten.

For det andet vil det skulle overvejes, hvilke retssikkerhedsmæssige garantier der i givet fald bør ledsage sådanne yderligere beføjelser. Centrale spørgsmål i den forbindelse vil være, om de involverede personer skal have ret til en (betalt) bisidder, og hvilke rettigheder bisidderen eller de involverede selv skal have i forbindelse med undersøgelsen. Der kan i den forbindelse peges på en række af de rettigheder, der er fastsat i undersøgelseskommissionsloven, om f.eks. underretning om retlige og

faktiske forhold vedrørende den pågældende forud for en eventuel afhøring, ret til en kopi af undersøgelsens materiale og ret til partshøring over et udkast til en beskrivelse og vurdering af den pågældendes forhold.

Det kan *for det tredje* overvejes, om der skal tages nærmere stilling til rammerne for offentliggørelse af en beretning fra en advokatundersøgelse mv., herunder hvordan der skal forholdes med de dele af beretningen, som måtte gengive eller bygge på fortroligt materiale, der er udleveret til undersøgelsen.

For det fjerde vil det skulle overvejes, om der i forbindelse med en udbygning af undersøgelsesformen bør indføres en beneficeringsordning eller lignende ordning, der forbeholder gennemførelsen af advokatundersøgelser mv. personer, der lever op til nærmere fastlagte kriterier. Der kan bl.a. være grund til at overveje, om retten til at forestå sådanne undersøgelser bør forudsætte en bestemt uddannelsesmæssig baggrund, en vis erhvervsmæssig erfaring, særlige krav om uafhængighed mv.

Endelig er der grund til at erindre om, at jo flere beføjelser og tilhørende retssikkerhedsgarantier, man måtte indføre for advokatundersøgelser mv., desto mere vil denne undersøgelsesform nærme sig undersøgelseskommissionsinstituttet. Det må derfor give anledning til særskilte overvejelser, om man ved en eventuel regulering af advokatundersøgelser mv. kan risikere at miste de fordele med hensyn til smidighed, hurtig fremdrift i undersøgelsen og lavere omkostningsniveau, som i dag ofte forekommer at være de vægtigste begrundelser for at vælge denne undersøgelsesform frem for en undersøgelseskommission.

Som det fremgår af både nærværende kapitel og kapitel 3, afsnit 3.2.5, er advokatundersøgelser mv. ikke en entydig størrelse, men har i praksis antaget en række forskellige former, afhængig af de konkrete undersøgelsesbehov mv. På mange måder synes den fleksibilitet, som denne i det væsentlige uregulerede undersøgelsesform frembyder, at have været anset for en fordel, men kritikken af undersøgelsesformen kan på den anden side pege i retning af, at der kan være behov for en fastere regulering og institutionalisering, hvis denne undersøgelsesform skal kunne udgøre den "mellemskarpe kniv", der lejlighedsvis er blevet efterspurgt i debatten om undersøgelseskommissioner og andre undersøgelsesformer (se herom navnlig kapitel 6, afsnit 3). Det er udvalgets opfattelse, at et muligt kompromis mellem disse hensyn, der i hvert fald i et vist omfang kan imødegå noget af den nævnte kritik af advokatundersøgelser mv., vil kunne findes ved at gennemføre en regulering eller normering af de mest centrale spørgsmål, som denne undersøgelsesform rejser.

Hvis der skal arbejdes videre med en sådan regulering eller normering, må den efter udvalgets opfattelse skulle tage sigte på undersøgelser af den art, der navnlig har været omtalt i denne sammenhæng, dvs. undersøgelser af afsluttede sagsforløb i centraladministrationen, der har givet anledning til efterfølgende debat om, hvorvidt der er begået fejl, uregelmæssigheder, ulovligheder, retsstridig adfærd

eller lignende. Reguleringen vil således ikke tage sigte på alle de mange former for advokatrådgivning mv., som offentlige myndigheder løbende modtager som led i deres almindelige virksomhed, men på den type af undersøgelser, som efter omstændighederne vil kunne udgøre enten et praktisk alternativ til en undersøgelseskommission eller – hvilket ikke altid vil stå klart på forhånd – en art forundersøgelse forud for nedsættelsen af en undersøgelseskommission.

De centrale spørgsmål, som man efter udvalgets opfattelse vil skulle overveje at regulere eller normere nærmere, omfatter navnlig tilvejebringelse af materiale til undersøgelsen, en mulig beneficeringsordning eller lignende for de personer, der skal foreståsådanne undersøgelser, og spørgsmålet om retssikkerhedsmæssige garantier, herunder ret til partshøring (kontradiktion) af de personer, der er genstand for undersøgelsen. Hertil kommer spørgsmål om regler for nedsættelsen af en advokatundersøgelse og for offentliggørelse af undersøgelsens beretning. En sådan regulering eller normering kan i princippet tænkes gennemført ved lovgivning eller ved udarbejdelse af et sæt vejledende retningslinjer eller et kodeks for sådanne undersøgelser, eventuelt i samarbejde med repræsentanter for advokatbranchen og andre potentielle kategorier af undersøgere.

Sådanne advokatundersøgelser mv., der ville få beføjelse til som udgangspunkt at indhente alt relevant materiale til belysning af sagen, og som ville skulle leve op til en række retssikkerhedsmæssige garantier med hensyn til partshøring mv., ville i realiteten komme til at foregå som en undersøgelseskommission uden ret til at gennemføre afhøringer og kræve skriftlige redegørelser fra de involverede, dvs. en art undersøgelseskommission på skriftligt grundlag. Hvis der derimod ønskes en undersøgelse med hjemmel til at indkalde til afhøringer og kræve skriftlige redegørelser, bør der – som forudsat af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer – nedsættes en undersøgelseskommission, eventuelt bemandet af blot en enkelt advokat eller anden jurist.

De anførte bemærkninger illustrerer, at der kan være behov for nærmere overvejelser om rammerne for gennemførelse af advokatundersøgelser mv. Sådanne overvejelser vil selvsagt være aktuelle i forbindelse med valget af undersøgelsesform i konkrete sager. Såfremt der måtte være et ønske om at benytte advokatundersøgelser mv. i videre omfang end hidtil eller søge undersøgelsesformen institutionaliseret gennem bindende regulering eller vejledende retningslinjer mv., finder udvalget imidlertid, at der er behov for en mere generel og systematisk behandling af de spørgsmål, som er rejst ovenfor. Udvalget finder, at en afklaring af disse spørgsmål rækker betydeligt ud over sigtet med nedsættelsen af nærværende udvalg og i givet fald mest hensigtsmæssigt bør finde sted i andet regi.

Bilag 1
Lovudkast med bemærkninger

Forslag

til

Lov om ændring af lov om undersøgelseskommissioner

(Styrket formandskompetence ved tilrettelæggelsen af undersøgelsen, overførelse af kompetencen til at fastsætte salær til undersøgelseskommissionen m.v.)

§ 1

I lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner, som ændret ved § 5 i lov nr. 215 af 31. marts 2004 og lov nr. 452 af 9. juni 2004, foretages følgende ændringer:

1. *§ 5, stk. 1*, affattes således:

»Undersøgelseskommissionens formand afgør efter samråd med kommissionens øvrige medlemmer samt den person, der nævnes i § 1, stk. 3, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges.«

2. I *§ 21, stk. 3,* indsættes efter »eller«: »væsentlige hensyn«.

3. I *§ 24, stk. 1, 1. pkt.,* ændres »Justitsministeren« til: »Undersøgelseskommissionen«.

4. *§ 24, stk. 1, 2. pkt.,* affattes således:

»Er der på tidspunktet for undersøgelseskommissionens afslutning ved afgivelse af beretning endnu ikke truffet afgørelse om fastsættelse af salær eller godtgørelse, fastsættes salæret eller godtgørelsen af justitsministeren.«

5. I *§ 27, stk. 1,* ændres »§ 4, stk. 5« til: »§ 4, stk. 5, og § 5, stk. 1«.

§ 2

Loven træder i kraft den […].

Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

I den gældende § 5, stk. 1, fastsættes det, at undersøgelseskommissionen efter samråd med udspørgeren afgør, hvordan undersøgelsen tilrettelægges.

Beslutninger om undersøgelsens tilrettelæggelse omfatter 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 eller personer der skal anmodes om skriftligt at besvare spørgsmål m.v. Det er endvidere kommissionen, der afgør, hvornår de enkelte undersøgelsesskridt 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.

Det følger af § 5, stk. 2, at formanden leder kommissionens møder.

Med den foreslåede ændring af § 5, stk. 1, vil beslutninger om undersøgelsens tilrettelæggelse skulle træffes af undersøgelseskommissionens formand efter samråd med kommissionens øvrige medlemmer og udspørgeren. Med den foreslåede ændring vil formanden således i tillæg til sin rolle som mødeleder blive tillagt kompetence til at træffe beslutninger om undersøgelsens tilrettelæggelse.

Den foreslåede nyaffattelse af bestemmelsen viderefører i øvrigt den gældende bestemmelse i § 5, stk. 1, herunder for så vidt angår den ovennævnte forståelse af begrebet undersøgelsens tilrettelæggelse. Det forudsættes endvidere fortsat, at undersøgelsen vil skulle tilrettelægges i tæt samarbejde mellem kommissionens medlemmer, herunder formanden, og udspørgeren. Den foreslåede ændring vil imidlertid give formanden for undersøgelseskommissionen mulighed for at træffe beslutning om undersøgelsens tilrettelæggelse i tilfælde af eventuel uenighed og vil således i sådanne særlige tilfælde kunne bidrage til undersøgelsens effektive gennemførelse.

Til nr. 2
Ifølge den gældende § 21, stk. 3, kan undersøgelseskommissionen 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.

Det følger af den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 735, stk. 3, nr. 2, at en person ikke kan beskikkes til forsvarer, hvis den pågældendes medvirken væsentligt vil forsinke sagens behandling. Ifølge retsplejelovens § 730, stk. 3, 1. pkt., kan retten på ethvert tidspunkt under sagen ved kendelse afvise en valgt forsvarer, hvis betingelserne efter § 735, stk. 3, for at nægte at beskikke ham, foreligger.

Med den foreslåede ændring af § 21, stk. 3, vil undersøgelseskommissionen på ethvert tidspunkt kunne 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 væsentlige hensyn til undersøgelsens gennemførelse taler for det.

Den foreslåede ordning, hvorefter »væsentlige hensyn« til undersøgelsens gennemførelse kan begrunde en beslutning om, at den valgte bisidder ikke må fungere som sådan, eller at en beskikkelse af en bisidder skal tilbagekaldes, vil indebære, at der ved en beslutning efter undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, i højere grad end efter gældende ret vil kunne lægges vægt på hensynet til sagsbehandlingstiden for undersøgelsen. Undersøgelseskommissionen vil ved denne afgørelse kunne søge vejledning i de betingelser, der efter retsplejelovens § 735, stk. 3, nr. 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.

Til nr. 3

Efter den gældende bestemmelse i § 24, stk. 1, 1. pkt., fastsætter justitsministeren salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager.

Udgifterne til salær og godtgørelse til bisidderen afholdes af statskassen.

Ifølge den gældende bestemmelse i § 28, stk. 1, kan undersøgelseskommissionens beslutninger indbringes for Østre Landsret af enhver, der har retlig interesse heri, inden 2 uger efter, at beslutningen er meddelt den pågældende. Indbringelsen sker ved indgivelse af kæreskrift til undersøgelseskommissionen. Reglerne om kæremål i borgerlige sager finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

Det følger af den foreslåede ændring af bestemmelsen i § 24, stk. 1, 1. pkt., at kompetencen til at fastsætte salær og godtgørelse til bisidderen overføres fra justitsministeren til undersøgelseskommissionen. Der vil med den foreslåede ændring fortsat skulle ske fastsættelse af salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager.

Den foreslåede ordning vil svare til det almindelige system efter retsplejeloven, hvorefter salær og godtgørelse for en beskikket advokat eller en beskikket forsvarer fastsættes af den ret, der har foretaget beskikkelsen.

Den foreslåede ændring vil navnlig kunne bidrage til at give bedre mulighed for i praksis at afskære salær til en bisidder for deltagelse i afhøringsmøder, der på forhånd må anses for at være uden hverken direkte eller indirekte betydning for den pågældendes klient.

Med den foreslåede ændring, hvorefter kompetencen til at træffe afgørelse om fastsættelse af salær og godtgørelse til bisidderen overføres til undersøgelseskommissionen, vil undersøgelseskommissionens beslutninger herom kunne indbringes for Østre Landsret efter reglerne i lovens § 28, stk. 1.

Til nr. 4

Efter den gældende bestemmelse i § 24, stk. 1, 2. pkt., afgiver undersøgelseskommissionen indstilling til justitsministeren om salær eller godtgørelse til bisidderen, som justitsministeren fastsætter efter bestemmelsen i 1. pkt.

Det følger af den foreslåede nyaffattelse af bestemmelsen, at hvis der på tidspunktet for undersøgelseskommissionens afslutning ved afgivelse af beretning endnu ikke er truffet afgørelse om salær eller godtgørelse, fastsættes salæret eller godtgørelsen af justitsministeren.

Den foreslåede nyaffattelse af § 24, stk. 1, 2. pkt., skal ses i sammenhæng med den foreslåede ændring af § 24, stk. 1, 1. pkt., hvorefter kompetencen til at fastsætte salær og godtgørelse til bisidderen overføres fra justitsministeren til undersøgelseskommissionen. Den foreslåede nyaffattelse af bestemmelsen i 2. pkt. har til formål at sikre, at der fortsat vil kunne tages stilling til eventuelle verserende sager om fastsættelse af salær eller godtgørelse til bisiddere, som ikke er afsluttet på tidspunktet for undersøgelseskommissionens ophør.

Til nr. 5

Det følger af den gældende § 27, stk. 1, at hvis undersøgelseskommissionen består af flere medlemmer, træffer den beslutning ved stemmeflerhed, jf. dog § 4, stk. 5.

Det foreslås at ændre ”4, stk. 5”, til ”4, stk. 5, og § 5, stk. 1”.

Den foreslåede ændring af § 27, stk. 1, er en følge af den foreslåede ændring af § 5, stk. 1, hvorefter kompetencen til at afgøre, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges, overføres til undersøgelseskommissionens formand efter samråd med kommissionens øvrige medlemmer og udspørgeren.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den […].

Anmodninger om fastsættelse af salær og godtgørelse til bisidderen, der er indgivet før lovens ikrafttræden, men som endnu ikke er færdigbehandlet på ikrafttrædelsestidspunktet, vil således skulle afgøres af undersøgelseskommissionen.

Bilag 2
Undersøgelser i Norge

Nærværende bilag er en ajourført udgave af det notat om undersøgelsesorganer i Norge, der er optrykt som bilag 2 til Betænkning nr. 1315/1996 om Undersøgelsesorganer. Det oprindelige notat blev udarbejdet på grundlag af skriftligt materiale fra det norske Justisdepartement og Administrationsdepartement, Den Norske Advokatforening, Stortingets ombudsmand for forvaltningen og Stortingets Kontroll- og Konstitusjonskomité.

Herudover blev anvendt følgende:
1) Forslag til lov om ændring af domstolsloven av hensyn til offentlige granskingskommisjoner m.m. (Ot. prp. nr. 34, 1973-74). Stortingets Justiskomités betænkning herom (1974-75).
2) Justis- og politidepartementets rundskrivelse G 48/75 af 4. marts 1975 til departementerne m.fl. med »Regler for granskingskommisjoner«.
3) Innstilling om regler for granskingskommisjoner, afgivet november 1968 af et sagkyndigt udvalg nedsat af regeringen efter indstilling fra Stortinget med højesteretsdommer E.F. Eckhoff som formand. Justis- og politidepartementet.
4) Stortingets nedsættelse af en granskningskommission til granskning af påstande om ulovlig overvågning 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 »Granskingskommisjoners vern mot mortifikasjonssøksmål«.
7) Kommisjonsgransking. Anders Bratholm i festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag, 1986, side 194. Se endvidere samme i »Gransking som statlig virkemiddel for å bringe faktiske forhold eller ansvarsforhold på det rene«, Lov og Rett 1986 side 439-474.
8) Stortinget, S. nr. 145 (1991-92) af 10. april 1992 fra Stortingets presidientskab om endringer i Stortingets forretningsorden, bilagt Reglementskomitéens indstilling af 1. oktober 1990.
9) Indstilling fra Kontroll- og Konstitusjonskomitéen om myndighedernes kontrolvirksomhed 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 Konstitutionskomitéen om enkelte forhold vedrørende Televerket/TBK. Hovedproblemstilling: forretningsmetoder, krydssubsidiering m.v. (Innst. S. nr. 4 (1994-95)).
11) Indstilling fra Kontroll- og Konstitusjonskomitéen om udnævnelse af ny centralbankchef (Innst. S. nr. 136 (1993- 94)).
12) Indstilling fra Kontroll- og Konstitutionskomitéen om udnævnelse af direktør for nyt rigshospital (Innst. S. nr. 3 (1994-95)).

Ajourføringen til brug for Udvalget om Undersøgelseskommissioners arbejde er foretaget på baggrund af oplysninger fra det norske Justis- og beredskapsdepartement. Redegørelsen for Kontroll- og Konstitusjonskomitéens kontrolvirksomhed er udeladt, idet denne er ajourført særskilt og indgår i nærværende betænknings kapitel 6, afsnit 4.

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 granskningskommissjoner« 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 to 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 spørgsmålet 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 udpegningen 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.

Det fremgår af oplysningerne i betænkning NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner, der omtales nærmere nedenfor i afsnit 10, at der i perioden 2000-2009 blev nedsat i gennemsnit ca. to granskningskommissioner årligt.

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 »granskningskommissjon 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 »kommisjoner oppnævnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet«. Det anføres, at »ansvarsforhold« ikke er begrænset til spørgsmål om retlige sanktioner, men omfatter mulige fejl, forsømmelser eller andre kritikværdige 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 sanktioner, 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 uforsvarlige. 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, således at en granskningskommissison bl.a. synes at være blevet tildelt opgaver, der svarer til en dansk tjenestemandsundersøgelse.

I Stortingskomitéens indstilling fra 1994 om nedsættelse af en granskningskommission til granskning af påstande om ulovlig overvågning (4) anføres i lighed hermed:

»Som utgångspunkt 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 uforsvarlig, 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 framtiden.«

Eksempler på granskningskommissioners kommissorier
Blandt nyere eksempler på granskningskommissioner kan nævnes følgende:

a) Ved kongelig resolution af 12. august 2011 blev der nedsat en uafhængig kommission til at gennemgå og drage lære af *angrebene på regeringskvartalet og Utøya den 22. juli 2011*.

   Ifølge kommissionens mandat skulle kommissionen kortlægge alle relevante sider af hændelsesforløbet og foretage de undersøgelser, den fandt nødvendig, men ikke tage stilling til strafferetligt ansvar eller andet retligt ansvar.

   Det fremgik videre af mandatet, at kommissionen kunne indhente oplysninger fra en række kilder, bl.a. embedsmænd i departementerne, politiet, sundhedsvæsen, brandvæsen, direktorater mv. Kommissionen blev ikke reguleret ved særlig lov, men var omfattet af de almindelige regler for forvaltningsorganers virksomhed, herunder forvaltningsloven, offentlighedsloven og arkivloven. Kommissionen fremsatte selv et forslag til særlov med egne regler om oplysningspligt, baseret på betænkning NOU 2009:9 (omtalt nedenfor i afsnit 10), men hverken regeringen eller nogen af Stortingets partier tilsluttede sig forslaget. Kommissionen fulgte de retningslinjer, som findes i Rundskriv G-48/75 (2) og NOU 2009:9, i det omfang disse passede til undersøgelsen og lå inden for de retlige rammer. Statslige embedsmænd havde pligt til at afgive forklaring for kommissionen, medmindre oplysningerne var undergivet lovbestemt tavshedspligt. Andre havde ikke vidnepligt over for kommissionen.

   Udvalgets rapport findes i NOU 2012:14.

b) Ved kongelig resolution af 13. november 2015 udnævnte regeringen et udvalg, som fik til opgave at gennemgå alvorlige sager, hvor børn og unge har været udsat for grov vold, seksuelle overgreb og alvorlige omsorgssvigt (*barnevoldsutvalget*). Hensigten var at afdække, om, i hvilket omfang og på hvilken måde der var sket svigt i det offentlige systems håndtering af disse sager.

   Udvalgets udredning findes i NOU 2017:12 Svikt og svik.

c) En *lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgssektoren* blev vedtaget i juni 2017, men loven er efter det oplyste kun delvis trådt i kraft. Loven etablerer en stående undersøgelseskommission, som skal undersøge alvorlige hændelser inden for sundheds- og omsorgstjenesten.

   Kommissionen er et forvaltningsorgan, der henhører under sundheds- og omsorgsdepartementet, men den skal udføre sine opgaver uafhængigt og selvstændigt. Ifølge lovens § 10 har enhver pligt til at afgive forklaring for kommissionen, uanset en eventuel tavshedspligt. Enhver, som udtaler sig, har ret til at lade sig bistå under forklaringen, medmindre dette vil medføre væsentlig forsinkelse af sagen. Vedkommende skal selv dække udgifterne til sådan bistand.

I forvejen findes også enkelte andre stående kommissioner, f.eks. Statens havarikommisjon for transport og Den rettsmedisinske kommisjon, som fungerer i regi af straffeprocessen og afgiver udtalelser efter anmodning fra domstolene.

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 forklaring 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, der blev nedsat ved lov nr. 6 af 25. marts 1994. 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.

I en sag om granskning af påståede uregelmæssigheder i Oslo Kommune, der blev nedsat den 9. januar 1990 (Smith utvalget) 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 i en skrivelse af 15. juni 1994 fra foreningens retssikkerhedsudvalg til Justis- og Politidepartementet. Der blev heri bl.a. stillet 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 foreslog, 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.

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 tjenestemandsundersøgelse, kan der blive tale om at anvende særlige regler i Statens personalehåndbok, der giver sagens hovedpersoner en bedre beskyttelse.

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 »kommisjonens 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 mortifikationssøgsmål.

10. Overvejelser om ændringer

I 2007 nedsatte den norske regering et udvalg, som fik til opgave at vurdere behovet for og foreslå eventuelle ændringer i reglerne for granskningskommissioner nedsat af offentlige myndigheder. Udvalget fik til opgave at foretage en generel og principiel vurdering af granskningskommissioners sammensætning, opgaver, retlige status og sagsbehandling og foreslå nye lovregler for regulering af sådanne kommissioner.

Udvalget afgav i 2009 en betænkning, NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Udvalget foreslog vedtagelse af en generel lov om undersøgelseskommissioner, der i vidt omfang ville indebære en tilnærmelse til den danske undersøgelseskommissionsordning. Efter forslaget ville undersøgelseskommissioner således skulle udnævnes af kongen i statsråd, og rammerne for kommissionens arbejde fastsættes i et mandat (kommissorium). Kommissionerne skulle kunne få til opgave at undersøge og redegøre for et bestemt sagsforhold og skulle også kunne anmodes om at udtale sig om ansvarsforhold, dog ikke for så vidt angår ministre. Forslaget indebar desuden indførelse af ret til at blive bekendt med oplysninger af betydning for vedkommendes egne forhold og ret til kontradiktion (smh. den kritik, der er gengivet ovenfor under afsnit 7). På nogle punkter afviger udvalgets forslag dog væsentligt fra den danske undersøgelseskommissionsordning. I den forbindelse kan det bl.a. nævnes, at der efter forslaget ikke skulle være vidne- og sandhedspligt for undersøgelseskommissionen, og dækning af udgifter til advokat eller anden bisidder fra det offentlige ville kun komme på tale, når særlige grunde taler for det.

Det er oplyst, at der foreløbig ikke er udarbejdet et lovforslag eller andre konkrete opfølgningsinitiativer på baggrund af betænkningen fra 2009.

II. Stortingets Kontroll- og Konstitusjonskomité

For en nærmere omtale af Stortingets Kontroll- og Konstitusjonskomités kontrolvirksomhed henvises til betænkningens kapitel 6, afsnit 4.

III. Stortingets Ombudsmand

Den norske ombudsmandsmandsinstitution (Sivilombudsmanden) blev indført i 1962, men er først i 1995 blevet grundlovsfæstet, jf. den norske grundlovs § 75 l. 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. Der henvises i øvrigt til omtalen af ombudsmandsinstitutionen i nærværende betænknings kapitel 6, afsnit 4.1.4.

IV. Rigsrevisionen

Den norske Rigsrevision er Stortingets revisions- og kontrolorgan. Det er hjemlet i den norske grundlovs § 75 k, og nærmere regler er fastsat i rigsrevisionsloven.

Nærværende betænknings kapitel 6, afsnit 4.1.4, indeholder en kort omtale af de i denne sammenhæng mest relevante regler om den norske Rigsrevision.

Bilag 3
Undersøgelser i Sverige

Nærværende bilag er en ajourført udgave af det notat om undersøgelser i Sverige, der er optrykt som bilag 3 til Betænkning nr. 1315/1996 om Undersøgelsesorganer. Det oprindelige notat blev udarbejdet på grundlag af skriftligt materiale fra det svenske Justitiedepartement og fra Riksdagens administration, fulgt op af møder med repræsentanter for Justitiedepartementet, Palmekommissionen, Riksdagens Konstitutionsutskott og Justitieombudsmandsinstitutionen i dagene 7.-9. juni 1995.

Herudover blev 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.

Ajourføringen til brug for Udvalget om Undersøgelseskommissioners arbejde er foretaget på baggrund af oplysninger fra det svenske Justitiedepartement og sekretariatet (kansliet) for den svenske Riksdags Konstitutionsutskott. Desuden er inddraget relevante oplysninger fra udredningen *Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning* (Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2015), der blev iværksat af Konstitutionsutskottet i 2014. Udredningen blev forestået af forhenværende kanslichef for Konstitutionsutskottet, Bertil Wennberg, Når der i det følgende henvises udtrykkeligt til udredningen, omtales denne blot som udredningen om statsråds medvirken.

For så vidt angår henvisningerne i den følgende fremstilling bemærkes, at den svenske forfatning består af fire grundlove: Regeringsformen, Successionsordningen, Tryckfrihetsordningen og Yttrandefrihets grunnlagen, hvortil kommer Riksdagsordningen som en mellemting mellem formel forfatning og riksdagsbeslutning.

I. Særlige undersøgelseskommissioner (medborgerkommissioner)

1. Udnævnelse og sammensætning

Regeringen kan uden særlig lovhjemmel nedsætte komitéer til at undersøge særlige spørgsmål. Komitéerne 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 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, forhenværende minister eller forfatter. Det væsentlige ved udvælgelsen har været offentlighedens tillid og tro på vedkommendes uafhængighed.

2. Retsgrundlaget

Regeringen har udfærdiget Kommittéforordningen af 26. november 1998 (SFS 1998:1474), der generelt gælder for alle komitéer 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. Andre relevante regler fremgår af Kommittéhandboken (DS 2000:1).

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, dvs. 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 faktuel 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 12, § 2, at ingen myndighed, ej heller Riksdagen eller kommunalbestyrelser, må bestemme, hvordan forvaltningsmyndigheder skal træffe afgørelse i enkeltsager, som indebærer myndighedsudøvelse over for den enkelte eller kommuner eller retsanvendelse i øvrigt. Hertil kommer samme kapitels § 3, 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 6, § 16, endvidere visse begrænsninger for debatten i Riksdagssalen. Af bestemmelserne kan udledes, at en debat med direkte sigte på en bestemt sag, som behandles af domstolene eller forvaltningen, ikke tillades i Riksdagen. Bestemmelserne hindrer dog næppe, at riksdagsmedlemmer inddrager enkeltsager som argumentation for en ændring af regler.

Ministrene
Kommissoriet vil ikke omfatte regeringen eller de enkelte ministre, idet undersøgelser af disses virksomhed alene påregnes gennemført af Riksdagens Konstitutionsutskott, jf. omtalen nedenfor under afsnit II.

4. Eksempler

Riksdagen vedtog i foråret 1994 efter indstilling fra Konstitutionsutskottet 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 »bedömninger och värderinger« 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 var udnævnt en landshøvding. Kommittéforordningen fra 1976 skulle 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.

Som nyere eksempler kan nævnes, at der har været nedsat medborgerkommissioner til at undersøge og redegøre for retsvæsenets og sundhedsmyndighedernes ageren i forbindelse med de straffeprocesser, der førte til domfældelse af Sture Bergwall for otte mord (den såkaldte Bergwall-kommission), der blev nedsat i 2013 og afgav beretning i 2015 (SOU 2015:52). Kommissionen blev også anmodet om at fremkomme med eventuelle forslag på baggrund af sin undersøgelse. Undersøgelsen blev ledet af en professor emeritus og bistået af en række eksperter, herunder to professorer, en dommer og to embedsmænd, og der blev ydet sekretærbistand fra en hovrättsassessor og en administrativ medarbejder.

Endvidere kan nævnes 2005-katastrofekommissionen, der blev nedsat i januar 2005 og afgav beretning i december 2005 (SOU 2005:104). Kommissionen, der blev ledet af en dommer og i øvrigt havde en professor, en repræsentant fra Svensk Røde Kors, bestyrelsesformanden for Posten AB og en oberst som medlemmer, havde bl.a. til opgave at evaluere samfundets evne til at håndtere det pres, som naturkatastrofen i Asien medførte, og klarlægge, på hvilken måde erfaringerne herfra kunne udnyttes. Til sekretariatet blev, foruden administrativt personale, udpeget personer med teknologisk sagkundskab og hovrättsassessorer.

5. Medhjælpere/sekretariat

Kommittéforordningen af 1998 bestemmer i § 4, at regeringen kan udnævne bl.a. sagkyndige, eksperter og sekretærer til at bistå komitéen.

6. Oplysningspligt, herunder vidnepligt

Kommittéforordningen af 1976 bestemte i § 6, at komitéen kunne indkalde statslige myndigheder til samråd, og at statslige myndigheder skulle give oplysninger og afgive udtalelser på kommissionens anmodning.

Der findes ikke en tilsvarende bestemmelse i Kommittéforordningen af 1998. Der gælder imidlertid en række almindelige regler om myndigheders pligt til at bistå andre myndigheder med oplysninger, og disse regler finder også anvendelse for medborgerkommissioner, da de anses for myndigheder i denne forstand. Ifølge forvaltningslovens (1986:223) § 6 er en myndighed således forpligtet til inden for rammerne af sin virksomhed at yde andre myndigheder hjælp. Det følger endvidere af den svenske offentlighedslov (offentlighets- og sekretesslagen (2009:400)) 6 kap 5 §, at en myndighed på begæring af en anden myndighed som udgangspunkt skal afgive oplysninger, som den råder over, og som ikke er undergivet tavshedspligt. I lovens 10 kap 27 § findes en generalklausul, der muliggør afgivelse af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, mellem myndigheder, hvis det er åbenbart, at interessen i, at oplysningen afgives, går forud for den interesse, som tavshedspligten beskytter. Endelig kan nævnes, at regeringen, ud over, hvad der følger af lovgivningen, har mulighed for at give kommissionen direktiv om at konsultere myndigheder og andre retssubjekter.

Det er således som udgangspunkt myndighederne og ikke enkeltpersoner, der har oplysningspligt over for kommissionen. Det er imidlertid undtagelsesvis sket, at embedsmænd har fået pålagt som tjenestepligt af deres overordnede at give oplysninger til en kommission.

7. Offentlighed

Der findes ikke almindelige regler om kommissionernes forhold til offentligheden. Som altovervejende hovedregel gennemføres møder i kommissionen for lukkede døre. Den tidligere omtalte Palmekommission skulle dog ifølge kommissoriet så vidt muligt arbejde i åbne møder. Der blev i juni 1995 afholdt en større offentlig høring, hvor de mange private grupper, der på eget initiativ havde 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 komitéen kan derfor medføre, at hidtil internt materiale skal betragtes som offentligt.

8. Bisiddere

Der er ikke på baggrund af hidtidig praksis fundet behov for bisiddere.

9. Afgivelse og offentliggørelse af beretning

Kommissoriet indeholder ofte en tidsfrist for færdiggørelse.

Kommittéforordningen af 1998 indeholder i §§ 13-18 og 22 udførlige regler om betænkningens opbygning og offentliggørelse.

II. Riksdagens Konstitutionsutskott

1. Udvalgets nedsættelse og sammensætning

Konstitutionsutskottet er nedsat med hjemmel i Regeringsformen og Riksdagsordningen og er et af 15 stående udvalg i den svenske Riksdag.

Udvalgene vælges for en riksdagsvalgperiode og består af mindst 15 medlemmer. Der er i dag 17 medlemmer af Konstitutionsutskottet.

Som i de øvrige riksdagsudvalg er alle partier repræsenteret i Konstitutionsutskottet. Der er tradition for at vælge et medlem fra oppositionen til formand for Konstitutionsutskottet.

2. Retsgrundlag, afgrænsning af sagstyper og opgaver

I Sverige findes de vigtigste regler om »kontrolmagten« (kontrolfunktionen) i Regeringsformens kapitel 13, der bl.a. indeholder de grundlæggende regler om Konstitutionsutskottets kontrol med regeringen. Ud over udvalgets kontrol omfatter kontrolmagten forespørgsels- og spørgsmålsinstitutionerne, Riksdagens ombudsmænd, Riksrevisionen og Riksdagens mulighed for at gøre retligt og politisk ansvar gældende over for ministrene. De svenske regler om ministeransvar, der omtales nærmere i afsnit 9 nedenfor, ligner i vidt omfang de danske. Øvrige regler om udvalget findes i Riksdagsordningen, navnlig kapitel 7.

Konstitutionsutskottets kontrol beskrives i udredningen om statsråds medvirken, side 7, som det eneste generelle retlige tilsyn med regeringsarbejdet. Ifølge udredningen, side 76, er tilsynet først og fremmest indrettet på at sikre, at regeringen og ministrene i regeringsarbejdet følger gældende ret og vedtagen praksis. 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.

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. Dette indebærer for det første, at undersøgelser af regeringen og de enkelte ministres forhold alene påregnes gennemført af Konstitutionsutskottet, og ikke f.eks. af kommissioner. Selvom der ganske vist er eksempler på, at samme spørgsmål eller hændelsesforløb samtidig er blevet undersøgt af såvel en kommission som af Konstitutionsutskottet, vil der således være forskel på sigtet med de to undersøgelsesformer. For det andet er der tale om en begrænsning af området for Konstitutionsutskottets undersøgelser, som skal ses i sammenhæng med det ovenfor anførte om, at det i de svenske grundlove udtrykkeligt er fastsat, at hverken regering eller Riksdag må blande sig i forvaltningens (eller domstolenes) enkeltafgørelser, idet tilsynet med disse myndigheder udøves af ombudsmandsembedet og Justitiekanslern (omtalt nedenfor afsnit IV og V). Det betyder også, at Konstitutionsutskottets kontrol alene angår regeringen og ministrene, hvorimod embedsmænd ikke er genstand for udvalgets granskninger.

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
Konstitutionsutskottet 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 Riksrevisionen, sager om samtykke fra Riksdagen til at rejse tiltale mod et riksdagsmedlem 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. Medhjælpere/sekretariat

Konstitutionsutskottet har til sin bistand et kontor bestående af en kanslichef og en souschef, seks sagsbehandlere, en administrationschef og to assistenter. Kontoret indsamler og bearbejder materiale efter udvalgets anvisninger og forelægger sagen for udvalget. Kanslichefen, souschefen og sagsbehandlerne er jurister eller politologer. Det juridiske personale har typisk erfaring fra domstolene, men kan også have baggrund som advokat eller ph.d. Det politologiske personale har typisk en forskerbaggrund (ph.d.).

4. Oplysningspligt, herunder vidnepligt

Konstitutionsutskottet får i henhold til Regeringsformens kapitel 13, § 1, overbragt protokollen over regeringens beslutninger og kan endvidere i henhold til samme bestemmelse få udleveret de dokumenter, som hører til disse beslutninger. I medfør af bestemmelsen har Konstitutionsutskottet desuden ret til at få udleveret regeringens øvrige dokumenter, som udvalget finder nødvendige for sin granskning. I øvrigt er regeringen ikke i almindelighed forpligtet til at afgive oplysninger, bortset fra sager om arbejdet i EU og visse rapporter fra riksrevisorerne. Derimod er statslige myndigheder i øvrigt forpligtet til at afgive oplysninger og udtalelser efter anmodning fra et riksdagsudvalg, dog er myndigheden ikke forpligtet til at give fortrolige oplysninger på et offentligt udvalgsmøde, jf. Riksdagsordningens kapitel 10, § 8, jf. kapitel 7, § 17, stk. 3. Det er den pågældende myndighed, ikke de enkelte ansatte, der er forpligtede til at give oplysninger. En myndighed, der ikke henhører under Riksdagen, kan henskyde en begæring om oplysninger til regeringen til afgørelse, jf. Riksdagsordningens kapitel 10, § 8.

En anmodning om information kan fremsættes af fem udvalgsmedlemmer, jf. Riksdagsordningens kapitel 10, § 9, men et flertal kan modsætte sig en sådan begæring, hvis den findes at medføre væsentlig forsinkelse. Under udvalgets granskningsprocedurer kræver udvalgets beslutninger om at indhente skriftlig eller mundtlig information fra regeringen en flertalsbeslutning, men i praksis fastholdes dette alene i undtagelsestilfælde, jf. udredningen om statsråds medvirken, side 59.

Konstitutionsutskottet kan indkalde til mundtlige vidneafhøringer (utfrågning), hvis de skriftlige oplysninger ikke findes tilstrækkelige til at belyse sagen. I hovedsagen er det ministre, statssekretærer

og andre embedsmænd med nær tilknytning til Regeringskansliet, som indkaldes, men også repræsentanter for styrelser, organisationer og – i sjældnere tilfælde – private selskaber er blevet indkaldt.

Hverken regeringsmedlemmer, embedsmænd eller private har pligt til at give møde. I praksis er de indbudte personer stort set undtagelsesfrit mødt frem, dog nævnes der i udredningen om statsråds medvirken, side 61, to eksempler siden vedtagelsen af den nye Regeringsform i 1974 på, at forhenværende ministre ikke har ønsket at stille sig til rådighed for udspørgning i udvalget (i 1999 og 2014).

I det omfang embedsmænd fra styrelserne møder frem, udtaler de sig principielt på myndighedens vegne. Det samme gælder embedsmænd i departementerne, der således udtaler sig på ministerens vegne. Spørgsmål, der ønskes besvaret mundtligt, sendes normalt skriftligt på forhånd.

Der gælder ikke en almindelig sandhedspligt ved forklaringer for Konstitutionsutskottet, og der gives ingen sandhedsformaning mv. i forbindelse med afgivelse af forklaringer for udvalget. Der gælder i medfør af Regeringsformens kapitel 1, § 9, et såkaldt objektivitetsprincip, som indebærer, at forvaltningsorganerne i deres virksomhed bl.a. skal iagttage et saglighedskrav. Ifølge en motivudtalelse omfatter bestemmelsen også regeringen, når den optræder som højeste myndighed i forvaltningsorganisationen. Motiverne giver dog ikke nærmere anvisninger på rækkevidden og betydningen af saglighedskravet, men kravet er i bl.a. Justitiekanslerns praksis blevet fortolket som et krav om, at en myndighed skal give korrekte oplysninger til medierne eller offentligheden. Der henvises nærmere til udredningen om statsråds medvirken, side 64 ff. Uanset om saglighedskravet måtte antages at gælde for regeringens afgivelse af forklaringer for Konstitutionsutskottet, er der ikke i lovgivningen mv. fastsat regler om sanktioner for afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger. Indførelse af sådanne regler blev overvejet i udredningen om statsråds medvirken, men blev frarådet, dels fordi der ikke skønnedes behov herfor, dels fordi sådanne regler ville rejse mere grundlæggende spørgsmål om formen for Konstitutionsutskottets udspørgninger. Eksempelvis ville der skulle tages stilling til håndteringen af tilfælde, hvor der under udspørgningen måtte opstå mistanke om tjenesteforseelser eller strafbare forhold i tjenesten.

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. Offentlighed

Som udgangspunkt afholdes møder i de stående Riksdagsudvalg for lukkede døre, jf. Riksdagsordningens kapitel 7, § 16. Udvalg har imidlertid mulighed for at træffe beslutning om, at bl.a. indhentning af informationer skal ske for åbne døre. I praksis foregår Konstitutionsutskottets mundtlige udspørgning af »vidner« således 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 Konstitutionsutskottet – kunne beslutte,

at møder, hvor der bliver afgivet forklaring, skulle være offentlige. Konstitutionsutskottet har i betydelig grad gjort brug af dette system. Ifølge udredningen om statsråds medvirken, side 11, har Konstitutionsutskottet siden 1988 og frem til udredningens afslutning (september 2015) afholdt ca. 160 udspørgninger med siddende ministre og ca. 40 med forhenværende ministre. Yderligere 220 personer er blevet hørt, eksempelvis statssekretærer, myndighedsrepræsentanter og privatpersoner.

6. Gennemførelse af undersøgelsen

Konstitutionsutskottet træffer formelt beslutning om at indlede en undersøgelse ved flertal blandt udvalgets medlemmer. Der er imidlertid tradition for, at »särskilda granskningsfrågor« tages op i udvalget, når blot et enkelt medlem beder om det. Også riksdagsmedlemmer, som ikke er medlemmer af Konstitutionsutskottet, kan anmode udvalget om at tage sager op, men udvalget afgør selv, om der skal foretages en undersøgelse. Anmodningen indgives skriftligt på en særlig formular for at sikre en præcis opgavebeskrivelse. Udvalgssekretariatet udarbejder herefter indledningsvis et oversigtsnotat, og er der fortsat ønske om at behandle sagen, foretages en grundigere indsamling af materiale, og sagen sættes på dagsordenen i udvalget. Ifølge udredningen om statsråds medvirken, side 67, har der kun undtagelsesvis været eksempler på, at Konstitutionsutskottet ved afstemning har afslået et ønske fra et medlem om yderligere undersøgelser, f.eks. en mundtlig udspørgning.

Informationsindsamlingen foregår ved sekretariatets selvstændige undersøgelser og ved skriftlige spørgsmål fra sekretariatet til ikke mindst departementer og styrelser.

Hvis Konstitutionsutskottet finder behov for at supplere den skriftlige sagsoplysning, kan der som nævnt i afsnit 4 indkaldes vidner til mundtlig udspørgning. Det er i så fald Konstitutionsutskottets medlemmer, der selv gennemfører den mundtlige udspørgning, således at 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. Konstitutionsutskottet afgiver normalt ikke løbende indstillinger eller rapporter mv. om enkeltsager, men afgiver derimod to årlige betænkninger, hvori alle de sager, udvalget har behandlet i løbet af året, er omtalt. I efteråret afgives en betænkning om administrativt orienterede granskninger og i foråret om de sager, som er behandlet efter anmodning fra riksdagsmedlemmer. Undtagelsesvis er dog offentliggjort et udkast til rapport i løbet af året.

I betænkningerne beskrives de enkelte sagers retsgrundlag og faktum, og i nogle tilfælde tilføjes konklusioner og vurderinger, eventuelt både flertals- og mindretalsudtalelser. Disse udtalelser kan indeholde kritik af regeringen eller enkelte ministre eller henstillinger om ændrede procedurer. På grundlag af betænkningen afholdes en debat – af traditionelle grunde fortsat betegnet som en »dechargedebat« – i Riksdagen. Det oplyses i udredningen om statsråds medvirken, side 39, at der siden samlingen

2011/12 og frem til rapportens afgivelse (september 2015) ikke har været stemt om reservationer i betænkningen.

Mens man tidligere under omtale af Konstitutionsutskottet og dechargedebatten tog formelt udgangspunkt i grundlovenes bestemmelser om rigsretsansvar og ministerafskedigelse, er procedurerne nu adskilt. 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.

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 Konstitutionsutskottet beslutte at indlede en undersøgelse af den pågældendes forhold. 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 Konstitutionsutskottet. Den pågældende ombudsmand vil i overensstemmelse med de almindelige regler for sin 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 – ud over Justitieombudsmanden, jf. nedenfor afsnit IV – ikke med henblik på behandlingen af enkelte sager. Riksrevisionen har f.eks. til opgave at undersøge den statslige virksomhed, men dens undersøgelser har en forvaltningsrevisionel karakter. Riksdagens udvalg kan inden for deres respektive ansvarsområder foretage undersøgelser af, hvordan riksdagsbeslutninger gennemføres af forvaltningen.

IV. Riksdagens ombudsmænd

De vigtigste regler herom findes i Regeringsformens kapitel 13, § 6. Herudover er fastsat en lov med »instruktion för Riksdagens ombudsmän« (SFS nr. 1986:765 som senest ændret ved SFS 2016:1094).

1. Organisation og udnævnelse

Riksdagen vælger en chefjustitsombudsmand, der er administrativ chef for embedet, og tre justitsombudsmænd. De fire ombudsmænd har hver deres forvaltningsområde at føre kontrol med og har selvstændigt ansvar for undersøgelser inden for deres ressort. De vælges for perioder af fire 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 i Danmark spiller embedsmændenes personlige ansvar en betydelig rolle – også for reglerne om Justitieombudsmandens virksomhed. Dette giver sig udslag i, at sager ikke sjældent afsluttes af Justitieombudsmanden med kritik af konkrete embedsmænd – ikke kun af myndigheder. Af de 480 sager, der i 2015-16 afsluttedes med kritik eller vejledende udtalelse, var en stor del »erindringar«, dvs. kritik rettet mod bestemte embedsmænd. I den forbindelse bemærkes det, at det samlede antal sager ved Justitieombudsmanden i 2015-16 var 7.159, hvoraf alene 10 pct. blev afsluttet efter en såkaldt fuldstændig udredning. 71 pct. af sagerne afsluttedes uden yderligere undersøgelse.

Justitieombudsmanden 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 har handlet i strid med tjenestepligten. I så fald finder »rättegångsbalken« og »förundersökningskungörelsen« anvendelse. Ombudsmanden kan herunder rekvirere bistand fra politiet til opklaring af sagen. I stedet for selv at optræde som anklager kan ombudsmanden overlade til en lokal anklager at overveje og eventuelt gennemføre en straffesag. Det er i disse sager altid ombudsmanden selv, som beslutter, om forundersøgelsen skal indledes. Ombudsmanden kan derefter overdrage til en ordinær anklager – på ombudsmandens vegne – at udfærdige forundersøgelsen, rejse tiltale og optræde i retten. Ombudsmanden 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.

En gennemgang af Justitieombudsmandens seneste årsberetninger viser, at der i 2015-16 rejstes tiltale eller indledtes disciplinærsag i et enkelt tilfælde. I 2013-14 og 2014-15 var tallet 0. For 2013-14 gjaldt det desuden, at der i to tilfælde blev gennemført en forundersøgelse, uden at der rejstes tiltale.

Ved indførelsen i 1809 blev Justitieombudsmanden 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 Justitieombudsmanden rejste tiltale mod embedsmænd. I forlængelse af en dette år gennemført skærpelse af »tjänestefelansvaret« 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. Som nævnt ovenfor afsnit II.2 er det forudsat, at kontrollen med regeringen og ministrene først og fremmest gennemføres af Konstitutionsutskottet. Justitieombudsmanden forestår dog efter beslutning i Konstitutionsutskottet

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 Justitieombudsmanden anklager i sagen.

Justitieombudsmanden fastsætter selv inden for sine ansvarsområder, 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 Justitieombudsmandsembedet er ansat omkring 45 jurister og ca. 20 andre tjenestemænd.

4. Oplysningspligt, herunder vidnepligt

Justitieombudsmanden har adgang til domstolenes og forvaltningsmyndighedernes forhandlinger og har adgang til myndighedernes protokol og dokumenter. Domstole og forvaltningsmyndigheder samt tjenestemænd hos stat eller kommune skal ifølge Regeringsformens kapitel 13, § 6, bistå ombudsmanden med de undersøgelser, han gennemfører, og deres oplysningspligt opfattes som udgangspunkt som ubegrænset. Samme pligt har alle andre, der er underlagt ombudsmandens kompetence, men herudover er der ikke pligt for private til at udtale sig.

I tilfælde af manglende efterkommelse af ombudsmandens anmodninger om oplysninger har ombudsmanden ifølge ombudsmandslovens § 21 mulighed for at pålægge bødestraf på op til 10.000 kr. Herudover vil ombudsmanden naturligvis kunne indlede en sag om tjenesteforseelse mod en embedsmand, der ikke vil afgive forklaring, når han er anmodet 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 ombudsmandens 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«. Ombudsmanden 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, som er fastlagt i Förordning (1975:1345) med instruktion Justitiekanslern (ændret senest 2016:310), er i det væsentlige sammenfaldende med Riksdagens om-

budsmænds. 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, jf. instruksens § 2, 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 12). 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.

Bilag 4
Undersøgelser i England

Nærværende bilag er en ajourført udgave af det notat om undersøgelsesorganer i England, der er optrykt som bilag 4 til Betænkning nr. 1315/1996 om Undersøgelsesorganer. Afsnit I om lovbestemte undersøgelser (statutory inquiries) er nyaffattet, idet der i 2005 blev vedtaget ny lovgivning til erstatning for den tidligere lov fra 1921.

Det oprindelige notat blev udarbejdet på grundlag af skriftligt materiale fra House of Commons, Clerks Department. Herudover blev 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.

Herudover blev anvendt følgende:
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, side 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.

Ajourføringen til brug for Udvalget om Undersøgelseskommissioners arbejde er foretaget på baggrund af en indberetning fra den danske ambassade i London, der til brug herfor har indhentet oplysninger fra Nicole Mason, Parliamentary Adviser i det britiske udenrigsministerium, samt følgende offentlige kilder:

1) Caird, Jack Simson: »Public Inquiries: non-statutory commissions of inquiry«, House of Commons Library: Briefing Paper Number 02599, 30 November 2016.
2) Cabinet Office: »Giving Evidence To Select Committees: Guidance for Civil Servants« [Osmotherly rules].
3) Gay, Oonagh: »Parliamentary Commissions of Inquiry«, House of Commons Library: Standard Note 06392, 24 July 2012.
4) Gay, Oonagh: »The Inquiries Act 2005«, House of Commons Library: Standard Note 06410, 3 September 2012.
5) Kelly, Richard; »Select committees: evidence and witnesses«, House of Commons Library: Briefing Paper Number 6208, 2 June 2016.
6) Inquiries Act 2005.

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 1900-tallet 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. Loven blev i 2005 erstattet af den gældende Inquiries Act 2005.

Ved siden af den herved lovfæstede undersøgelsesform blev ulovregulerede undersøgelser fortsat anvendt, gennemført af særligt respekterede personer, det være sig dommere eller »Privy Councillors«, dvs. fremtrædende borgere i offentlige eller private stillinger, der på grundlag af en ed til monarken får overdraget forskellige tillidshverv af det offentlige. Endvidere anvendes parlamentsudvalg, Royal Commissions, departementale undersøgelser, politiklagenævn og særlige lovregulerede undersøgelsesorganer vedrørende skibs- og flyulykker.

Nedenfor gives en beskrivelse af undersøgelser efter Inquiries Act 2005, de uregulerede uafhængige 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« (seks 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 lovbestemt undersøgelse. Undersøgelser af denne type iværksættes normalt af den pågældende minister og udføres af en anerkendt advokat alene eller som formand. Undersøgelsesorganet har ikke tvangsmidler til gennemtvingelse 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) 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. Lovbestemte undersøgelser (statutory inquiries)

1. Retsgrundlag, nedsættelse og sammensætning

En lovbestemt offentlig undersøgelse udføres i Storbritannien hovedsagelig efter Inquiries Act 2005, der erstattede Tribunals of Inquiry Act 1921.

Loven omfatter ikke alene den britiske regering og det britiske parlament i Westminster, men også de regionale regeringer og parlamenter henholdsvis forsamling i Skotland, Nordirland og Wales. Beskrivelsen i det følgende tager udgangspunkt i undersøgelser, som iværksættes af en minister i den britiske regering.

Inquiries Act 2005 giver enhver minister beføjelse til at

- iværksætte formelle, uafhængige undersøgelser vedrørende bestemte begivenheder, der har forårsaget offentlighedens foruroligelse (»public concern«), eller hvor der er offentlig foruroligelse (»public concern«) over, om bestemte begivenheder kan have fundet sted,
- fastlægge kommissoriet,
- udnævne en formand til at foretage undersøgelsen, og
- udnævne yderligere medlemmer og medhjælpere, hvor det er relevant.

Ministeren er efter Inquiries Act 2005 § 6 forpligtet til at underrette det relevante parlament eller forsamling om undersøgelsens nedsættelse, kommissionens sammensætning og kommissorium.

En lovbestemt offentlig undersøgelse nedsættes efter lovens § 1 af den ansvarlige minister, der også bestemmer undersøgelseskommissionens sammensætning og udpeger dens medlemmer, jf. § 4. Det er også ministeren, som fastlægger kommissionens kommissorium, og kommissoriet kan ændres undervejs i undersøgelsen, hvis ministeren vurderer, at den offentlige interesse kræver det, jf. lovens § 5. En minister kan endvidere suspendere en undersøgelseskommissions undersøgelse, f.eks. for at afvente afgørelsen af en anden undersøgelse eller retssag med tilknytning til undersøgelseskommissionens kommissorium, eller helt nedlægge kommissionen, jf. lovens §§ 13 og 14.

En undersøgelseskommission efter Inquiries Act 2005 kan bestå enten af en formand alene eller af en formand og et eller flere andre medlemmer, jf. lovens § 3. Der er mulighed for at udpege dommere til kommissionen, jf. forudsætningsvis lovens § 10. Ministeren er forpligtet til at sikre, at kommissionens sammensætning er egnet og relevant for den konkrete undersøgelse, jf. lovens § 8, ligesom det kræves, at alle medlemmer af en undersøgelseskommission er uvildige, jf. § 9.

Inquiries Act 2005 gør det muligt for den nedsættende minister og den valgte formand at opstille begrænsninger for offentlighedens adgang til undersøgelsen. Dette kan gøres helt eller delvist.

Personer, der indgår i en offentlig undersøgelse, modtager immunitet over for potentielle civile sagsanlæg.

2. Sagstyper og opgaver

Ifølge Inquiries Act § 1 kan en minister iværksætte en undersøgelse af en sag, hvor det forekommer den pågældende minister, at bestemte begivenheder har forårsaget eller er i stand til at forårsage offentlig foruroligelse (»public concern«), eller at der er offentlig foruroligelse (»public concern«) over, at bestemte begivenheder kan være forekommet.

Det følger af lovens § 2, at en undersøgelseskommission hverken har til opgave eller har kompetence til at træffe afgørelse om nogen persons civile eller strafferetlige ansvar. Kommissionen skal dog ikke hindres i at udføre sine funktioner, blot fordi det kan være sandsynligt, at der vil blive udledt et ansvar af det faktum, som afdækkes, eller de anbefalinger, som kommissionen fremsætter.

3. Medhjælpere/sekretariat

Der er efter Inquiries Act 2005 § 11 mulighed for at udpege en eller flere granskere (»assessors«) til at bistå undersøgelseskommissionen. Det er en forudsætning for at blive udpeget, at den pågældende vurderes at besidde den fornødne ekspertise til på egnet vis at kunne bistå kommissionen.

4. Oplysningspligt, herunder vidnepligt

Inquiries Act 2005 § 17 giver undersøgelseskommissionens formand beføjelse til at fastlægge de procedurer, der skal følges ved undersøgelsen. Beføjelsen omfatter retten til at kræve fremlæggelse af bevismateriale og afgivelse af vidneudsagn under ed.

Formanden kan efter lovens § 21 kræve af enhver, at han afgiver forklaring eller skriftlige erklæringer for kommissionen, eller fremlægger dokumenter eller enhver anden genstand i hans besiddelse. Kravet gælder dog ikke, hvis den pågældende ikke ville kunne pålægges en sådan pligt under en civil retssag, eller hvis kravet ville være i strid med EU-retlige forpligtelser, jf. lovens § 22.

5. Offentlighed

Regler for offentlig adgang til offentlige undersøgelser følger som udgangspunkt bestemmelserne i Inquiries Act 2005, §§ 18-20.

Formanden for en undersøgelseskommission er forpligtet til at tage rimelige skridt til at holde offentligheden, herunder pressen, informeret om den pågældende undersøgelse, i det omfang det vurderes passende. Det omfatter muligheden for at overvære undersøgelsen og få eller se en fortegnelse over det bevismateriale, som er tilvejebragt under undersøgelsen. Begrænsninger kan navnlig komme på tale i tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er underlagt fortrolighed, hvor offentlig adgang mv. vil kunne forårsage skade på personer, nationale sikkerhedsinteresser eller økonomiske interesser, eller hvor undersøgelsen vil kunne blive forsinket eller mindre effektiv.

Det er som udgangspunkt ikke muligt at tv- eller radiotransmittere fra undersøgelsen, medmindre formanden giver tilladelse hertil. Formanden kan opstille betingelser for en tilladelse.

6. Partsrettigheder

Formanden for undersøgelseskommissionen har mandat til at kræve fremlæggelse af bevismateriale samt vidneudsagn under ed, jf. §§ 17 og 21 i The Inquiries Act 2005. De pligter, som en person pålægges efter lovens § 21, og som ikke er omfattet af undtagelserne i § 22 eller anden fritagelsesbestemmelse, er strafsanktionerede, jf. § 35. Undersøgelseskommissionen kan endvidere håndhæve pålæg om at afgive forklaring eller oplysningspligterne i øvrigt gennem indbringelse for domstolene, der i den forbindelse råder over samme håndhævelsesmidler som i retsplejen.

Personer, der indgår i en offentlig undersøgelse, gives immunitet over for potentielle civile sagsanlæg, som måtte blive anlagt mod dem som følge af deltagelsen, jf. § 37 i Inquiries Act 2005. Dette gælder både medlemmer af undersøgelseskommissionen og vidner.

Lovens § 39 giver hjemmel til, at medlemmer af undersøgelseskommissionen kan modtage økonomisk kompensation, ligesom vidner, der indgår i undersøgelsen, tilsvarende vil blive økonomisk kompenseret.

Udgifter til bl.a. juridisk repræsentation dækkes, hvis dette findes relevant, jf. Inquiries Act 2005 § 40.

7. Afgivelse og offentliggørelse af beretning

Ifølge § 24 i Inquiries Act 2005 er undersøgelseskommissionens formand ansvarlig for at afgive en rapport til den opdragsgivende minister. Rapporten skal dels indeholde en beskrivelse af det faktum, som kommissionen har fundet frem til i kraft af sin undersøgelse, dels eventuelle anbefalinger, som kommissionen i kommissoriet er blevet anmodet om at afgive. Kommissionens rapport kan også indeholde andet, som kommissionen finder er relevant for undersøgelsen, herunder anbefalinger i tilfælde, hvor kommissionen ikke i kommissoriet er blevet anmodet om sådanne.

Vedkommende minister er ifølge lovens § 25 forpligtet til at offentliggøre rapporten i sin helhed. Der kan dog gøres undtagelse, for så vidt som lovgivningen kræver, at bestemt materiale ikke offentliggøres, eller hvor det findes nødvendigt at undlade offentliggørelse af hensyn til den offentlige interesse, herunder hvor offentliggørelse vil kunne forårsage skade på personer, nationale sikkerhedsinteresser eller økonomiske interesser eller vil være i strid med betingelser om fortrolighed, som den person, der har afgivet oplysningerne, var underlagt ved modtagelsen heraf. Den offentliggjorte rapport forelægges parlamentet, jf. lovens § 26.

En undersøgelseskommission har som nævnt ikke kompetence til at pålægge en person civilt eller strafferetligt ansvar, jf. Inquiries Act 2005 § 2. En undersøgelseskommission kan således alene belyse en problemstilling og på den måde bistå de relevante myndigheder med at tilvejebringe grundlaget for deres overvejelser om eventuelt at indlede en sag med henblik på at fastslå et ansvar. Kommissionen kan endvidere fremsætte anbefalinger, som administrative eller lovgivende myndigheder vil kunne drage nytte af.

II. Ulovbestemte undersøgelseskommissioner (non-statutory inquiries)

Ved siden af anvendelsen af de lovbestemte undersøgelser er der i konkrete tilfælde anvendt uregulerede undersøgelseskommissioner, hvis form i højere grad har kunnet tilpasses den konkrete sag. Ulovbestemte undersøgelser har været hovedreglen siden starten af 1980'erne, hvorved brugen af lovbestemte undersøgelser i dag er relativt begrænset.

En ulovbestemt undersøgelse kan optræde i følgende tre former:

- Ulovbestemte *ad hoc* (non-statutory *ad hoc* provisions)
- Undersøgelse af en gehejmeråds-komité (Committee of the Privy Council)
- Undersøgelse af en royal kommission (Royal Commission)

I praksis er det i dag kun de ulovbestemte *ad hoc*-undersøgelser, der benyttes.

Fordelen ved en ulovbestemt undersøgelse er, at den giver mulighed for stor fleksibilitet. En sådan undersøgelse er mindre formel, mindre tidskrævende og mindre omkostningstung end en lovbestemt undersøgelse. En ulovbestemt undersøgelse har til gengæld betydeligt færre beføjelser.

Beslutningen om at iværksætte en ulovbestemt undersøgelse træffes af regeringen alene og ofte med en meddelelse til eller mindre debat i House of Commons.

En ulovbestemt undersøgelse kan hverken tvinge vidner til at deltage eller kræve udlevering af information. De er derfor yderst afhængige af samarbejde med de involverede parter. Undersøgelserne bliver særligt benyttet ved undersøgelse af regeringen eller offentlige organer.

Der er ikke almindelige regler om vidne- eller editionspligt for en sådan *ad hoc* undersøgelseskommission. Undersøgelsesformen giver ikke mulighed for at tvinge vidner til at deltage eller at kræve udlevering af information, og enhver har retten til at nægte at deltage i en ulovbestemt undersøgelse. Kommissionen loves dog i forbindelse med nedsættelsen som oftest adgang til alle relevante offentlige dokumenter.

Ulovbestemte undersøgelser er ikke bundet af Inquiries Act 2005. Ulovbestemte *ad hoc*-undersøgelser kan blive gennemført både med og uden offentlig indsigt. Det er herved altid op til formanden for kommissionen at bestemme, hvor meget indsigt der skal gives til offentligheden. Det er således muligt helt eller delvist at nægte offentlig indsigt i en ulovbestemt *ad hoc*-undersøgelse. Det gælder såvel den information, der indgår i undersøgelsen, som selve resultatet af undersøgelsen.

En ulovbestemt undersøgelseskommission er ikke kompetent til at pålægge en person civilt eller strafferetligt ansvar, men undersøgelsens resultater vil kunne tjene som grundlag for de relevante myndigheders vurdering af, om et ansvar skal søges gennemført.

III. Parlamentariske undersøgelser

Parlamentet består af to kamre, House of Commons (Underhuset) med 650 medlemmer, og House of Lords (Overhuset) med i øjeblikket ca. 800 medlemmer med ret til at deltage i parlamentsarbejdet. 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 to slags udvalg: Legislative Committees, der behandler lovforslag, og hvis arbejdsform derfor i høj grad er baseret på debat, og de for denne redegørelse relevante Select Committees (»undersøgelsesudvalg«), hvis opgave er undersøgelse af konkrete sager, og hvis arbejdsform derfor i højere grad bygger på indhentning af oplysninger. Der er i øjeblikket 46 Select Committees, hvoraf en stor del (for tiden 20) er såkaldte »departmental committees«, der hver for sit ministerområde har til opgave at undersøge ministeriets og tilhørende styrelsers »udgifter, forvaltning og politik«, jf. nr. 152 i Standing Orders (Underhusets forretningsorden).

Hvert udvalg består af et begrænset antal medlemmer fra Underhuset og/eller Overhuset. Udvalgene består enten af medlemmer fra Overhuset (Lords Committees), Underhuset (Commons Committees) eller af medlemmer fra begge kamre (Joint Committees). Medlemmerne udpeges af Underhusets »Committee of Selection«, af Overhuset eller af begge kamre.

Undersøgelsesudvalg (Select Committees) kan nedsættes på både permanent og *ad hoc* basis. Det fremgår af Underhusets forretningsorden (Standing Orders), at der skal være et udvalg for hvert ministerområde. *Ad hoc*-udvalg nedsættes til at behandle et bestemt emne i et begrænset tidsrum. Disse er mest almindelige i Overhuset. Begge kamre henholder sig til en *sub judice*-regel, som udelukker behandling af sager under behandling ved en britisk domstol.

Som særlige parlamentariske kontrol- og tilsynsorganer skal herudover fremhæves Public Accounts Committee, der kan sammenlignes med de danske statsrevisorer. Udvalget 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. 148). 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.

2. Sammensætning og medhjælp

Select Committees består udelukkende af parlamentsmedlemmer. Hvert udvalg har (med en enkelt undtagelse) 11 medlemmer. Medlemmerne udpeges af en særlig Committee of Selection. Udvalgene assisteres i deres arbejde af et lille sekretariat med parlamentsembedsmænd (udvalgssekretærer, assistenter, udvalgsspecialister, policy-analytikere og eventuelt jurister). De kan også udpege specielle rådgivere, som har til opgave at »yde information, som ikke er let tilgængelig, eller belyse indviklede spørgsmål og forhold.« (Standing Order nr. 152). 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«). Udlandsrejser 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. 123 til 136 og 152. Endvidere henvises til Erskine May, side 611-662. 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.

Inden for disse vide rammer kan Select Committees frit vælge deres egne undersøgelsessager og fastsætte deres egne kommissorier for de enkelte undersøgelser. Udvalgene kan selv tage initiativ til at iværksætte deres egne undersøgelser. Det enkelte udvalg beslutter kollektivt et undersøgelsesemne, der henhører under dets mandat. 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. De kan f.eks. vedrøre et særligt tema, EU-forslag eller lovforslag.

Parlamentariske undersøgelsers varighed varierer, men er typisk mellem et par måneder og et år.

4. Vidneafhøring mv.

Udvalgene kan indhente oplysninger fra enhver (embedsmænd, ministre og andre). Select Committees har *formelt* beføjelse til »at rekvirere personer, papirer og dokumenter« (Standing Order nr. 152). 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. Beføjelsen til at pålægge embedsmænd mv. at give møde for udvalget kan alene håndhæves af Underhuset som sådan. Det betyder i praksis, at det vil kunne være svært at gennemtvinge pligten, idet det britiske parlamentariske system traditionelt har været karakteriseret ved, at der dannes flertalsregeringer.

I *praksis* inviterer udvalget vidnerne til at give møde eller afgive dokumenter mv., og de ovennævnte formelle beføjelser anvendes sjældent. En påmindelse om parlamentets beføjelser er normalt nok til at sikre, at vidner deltager.

Adgangen til at indkalde personer, rekvirere papirer og dokumenter er begrænset af kronens immunitet og gælder ikke for medlemmer af House of Lords 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 vidneedsansvar 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.

Embedsmænd og ministre har en række pligter over for parlamentet. Ministre er omfattet af ministeransvarsloven (Ministerial Code), der kræver, at de giver præcise og »ansvarlige« oplysninger til parlamentet. Dertil kommer parlamentets egne regler om foragt for parlamentet.

Embedsmænd, der indkaldes til at møde for en Select Committee, er omfattet af et særligt sæt af regler – de såkaldte »Osmotherly Rules« – der er regeringens egne retningslinjer, og som aldrig er blevet formelt tiltrådt af parlamentet. Reglerne fastsætter i vid udstrækning, at embedsmænd er ansvarlige over for vedkommende minister, der igen er ansvarlig over for parlamentet, og at embedsmænd fremlægger beviser mv. for Select Committees på vegne af deres minister. Embedsmænd kan således besvare spørgsmål, som søger at kortlægge det faktiske begivenhedsforløb, men ikke spørgsmål, som søger at placere kritik eller ansvar hos enkelte embedsmænd.

Det anføres i »Osmotherly Rules«, at enhver embedsmand, der møder for et udvalg eller udleverer dokumenter til dette, gør det på ministerens vegne. Dette fremgår også af forarbejderne til forretningsordenens bestemmelser om Select Committees, 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, som bestemmer, hvilken embedsmand der skal møde for udvalget for at afgive forklaring om et emne. Hvis ikke der kan opnås enighed herom, kan ministeren i sidste ende vælge selv at give møde. Det er dog samtidig forudsat i »Osmotherly Rules«, at ministeren sædvanligvis vil acceptere, at en bestemt embedsmand, som et undersøgelsesudvalg ønsker indkaldt, giver møde. Selv om udvalget – hvilket forudsættes at være en ekstraordinær situation – 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. Det skyldes, at når en embedsmand afgiver forklaring mv. over for et undersøgelsesudvalg, er det at betragte som led i parlamentets kontrol med ministerens ansvar over for parlamentet.

For så vidt angår sensitive oplysninger fastlægger retningslinjerne en række procedurer for at sikre, at sådanne oplysninger kan afgives til undersøgelsesudvalgene. Disse procedurer skal sikre, at oplysningerne ikke offentliggøres, og at de behandles i fortrolighed. Udlevering vil først ske, når udvalget har erklæret sig indforstået med at håndtere materialet med passende fortrolighed og kun at offentliggøre dele heraf efter nærmere aftale med det pågældende ministerium.

Der gælder enkelte undtagelser til hovedreglen om, at embedsmænd ikke står til ansvar over for parlamentet. Således fremgår det af den seneste udgave af »Osmotherly Rules«, at den overordnet ansvarlige for et større regeringsprojekt – en såkaldt Senior Responsible Owner – er ansvarlig over for parlamentet for det pågældende projekt, dog alene for så vidt angår implementeringen heraf, men ikke for de politiske aspekter (»policy«).

5. Offentlighed

Der er normalt adgang for offentligheden til undersøgelsessessionerne. Sessionerne bliver desuden filmet og kan tilgås fra Parlamentets hjemmeside (og sommetider også på TV-stationen BBC Parliament). Undersøgelsesudvalgenes votering er dog ikke offentlig.

6. Offentliggørelse og konsekvenser

Ved afslutningen af undersøgelsen udfærdiger udvalgene en rapport, som indgives til Underhuset. Rapporten er offentlig og tilgængelig for begge kamre i parlamentet. Udvalget offentliggør desuden normalt referatet af de afgivne vidneforklaringer. Det følger af Standing Order nr. 133, 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.«

Rapporten indeholder anbefalinger, som sædvanligvis er rettet mod regeringen, men som også kan være rettet mod andre aktører, f.eks. EU-institutionerne. Hvis en udvalgsrapport vedrører regeringens administration eller politik, skal regeringen svare på udvalgets anbefalinger og bemærkninger, normalt inden for to måneder. 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 undersøgelsesudvalgene 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 eventuelt gives immunitet til vidner i vigtige undersøgelser, men dette er ikke automatisk en ret.

Bilag 5
Undersøgelser i USA

Nærværende bilag er udarbejdet på grundlag af oplysninger indhentet af den danske ambassade i Washington. Oplysningerne baserer sig navnlig på følgende kilder:

- Brown, Cynthia (2017). Special Counsels, Independent Counsels, and Special Prosecutors: Options for Independent Executive Investigations. Congressional Research Service.
- Maskell, Jack (2013). Independent Counsels, Special Prosecutors, Special Counsels, and the Role of Congress. Congressional Research Service.
- Heitshusen, Valerie (2017). Senate Committee Rules in the 115th Congress: Key Provisions. Congressional Research Service.
- Dolan et al. (2014). Congressional Oversigt Manual. Congressional Research Service.
- Udvalg i den 115. Kongres: https://www.congress.gov/committees.

Som grundlag for bilaget er endvidere anvendt det notat om undersøgelser i De Forenede Stater, der er optrykt som bilag 5 til Betænkning nr. 1315/1996 om Undersøgelsesorganer. Det oprindelige notat blev udarbejdet på grundlag af besvarelser af en række spørgsmål fremsendt af Folketingets daværende direktør Helge Hjortdal til Kongressens administration og nedennævnte rapporter fra *Congressional Research Service* (CRS) 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.

- Office of the Senate Counsel, Responses to questions submitted on behalf of the committee on bodies of enquiry of the Government of Denmark.
- Authority and Rules of Senate Committees, 1993-94 103 Congress.
- »Senate Manual«, S. 1, 103d Kongressen, Første samling 25-36 (1993).
- Congressional Oversight Manual. Prepared for Congressional Use as a general Guideline to the Conduct of Oversight. February 1995.
- CRS Report for Congress: Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry. April 1995.
- The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations. United States General Accounting Office. History Program.
- CRS Report for Congress: Statutory Offices of Inspector General. Updated August 24, 1995.
- CRS Report to Congress. Overview of the Independent Counsel Provisions of the Ethics Government Act. September 12, 1994.
- CRS Report to Congress: Morrison v. Olson: Constitutionality of the Independent Counsel Law. February 5, 1992.

I. Undersøgelser iværksat af regeringen (*Special Counsels*)

1. Retsgrundlag og beføjelser

Som følge af *Ethics in Government Act* fra 1978 var der hjemmel til under visse i loven nærmere fastsatte betingelser at udnævne *Independent Counsels* og *Special Prosecutors*. Loven, der var en direkte udløber af Watergate-sagen, skulle fornys hvert femte år. Der var fra begyndelsen betydelige betænkeligheder ved ordningen, og i kølvandet på forløbet i forbindelse med rigsretssagen mod præsident Clinton kunne der i 1999 ikke skaffes det nødvendige flertal for en forlængelse af loven. En omtale af ordningen efteri 1978-loven findes i bilag 5 til Betænkning nr. 1315/1996 om Undersøgelsesorganer, side 312 ff.

I erkendelse af, at der var behov for en i princippet uafhængig undersøgelsesinstans, besluttede regeringen derfor at give justitsministeren (*Attorney General*) hjemmel til under visse betingelser at udpege en eller flere *Special Counsels*. De nærmere regler herfor findes i Code of Federal Regulations (CFR) afsnit 28, § 600. Den eller de pågældende ansættes under Justitsministeriet, men nyder en større grad af uafhængighed end øvrige ansatte under justitsministerens ressort. Vedkommende udpeges af justitsministeren eller dennes stedfortræder, men er ikke underlagt dennes instruktionsbeføjelse, ligesom den pågældende heller ikke kan afskediges uden særlig grund. Væsentlige efterforskningsmæssige skridt skal dog sanktioneres af justitsministeren eller dennes stedfortræder, ligesom det påhviler *Special Counsel* løbende at holde ministeren orienteret om, hvordan undersøgelsen skrider frem.

En *Special Counsel* må ikke i forvejen være ansat som embedsmand eller i øvrigt høre under regeringen. Vedkommende skal være »a lawyer with a reputation for integrity and impartial decisionmaking, and with appropriate experience to ensure both that the investigation will be conducted ably, expeditiously and thoroughly, and that investigative and prosecutorial decisions will be supported by an informed understanding of the criminal law and Department of Justice policies.« Der henvises til CFR afsnit 28, § 600.3.

Det skal for en ordens skyld nævnes, at justitsministeren har mulighed for at udpege ansatte inden for sin eget ressort, der i daglig tale også omtales *special counsels*. Sådanne *special counsels* nyder dog ikke den samme ansættelsesretlige uafhængighed og beskyttelse som dem, der sigtes til her.

Blandt nuværende *Special Counsels* kan nævnes Robert S. Mueller, der er i gang med en højt profileret undersøgelse af, hvilket forhold præsidentkandidat Trump og dennes kampagne havde til Rusland, og hvilken rolle Rusland spillede under præsidentvalgkampen i 2016. Mueller var inden ansættelsen som *Special Counsel* privatpraktiserende advokat, men han har tidligere i sin karriere haft en række fremtrædende poster i Justitsministeriet og senest i en årrække fungeret som øverste chef for FBI.

2. Iværksættelse af undersøgelsen og undersøgelsens genstand

I henhold til CFR afsnit 28, § 600.1, gælder følgende betingelser for at udpege en *Special Counsel*:

1) Der skal være grundlag for at indlede en strafferetlig efterforskning.
2) Efterforskning af eller retsforfølgning i det pågældende forhold eller af den pågældende person bør ikke ske inden for rammerne af den normale føderale efterforsknings- eller retsfor-

følgningsordning – dvs. ved FBI, de stedlige *US Attorneys* eller Justitsministeriets eget strafferetskontor – enten fordi dette ville indebære en interessekonflikt for Justitsministeriet eller som følge af andre ganske særlige (»extraordinary«) omstændigheder.

3) Det vurderes at være i den offentlige interesse (»in the public interest«) at udpege en *Special Counsel* som ansvarlig for sagen.

Justitsministeren kan – når der er truffet beslutning om, at de tre nævnte kriterier er opfyldt – beslutte, om og i givet fald hvornår en *Special Counsel* skal udpeges. Justitsministeren kan enten udpege en *Special Counsel* med det samme, udbede sig yderligere information om sagen eller vælge ikke at udpege en *Special Counsel,* men i stedet lade undersøgelsen foregå ved de sædvanlige instanser under Justitsministeriet. Sidstnævnte beslutning kan træffes, hvis justitsministeren vurderer, at det ikke vil være i den offentlige interesse at fjerne sagen fra de sædvanlige instanser. I givet fald kan justitsministeren tage passende skridt til at afbøde eventuelle interessekonflikter, herunder udelukke bestemte embedsmænd fra sagen, jf. CFR afsnit 28, § 600.2.

Hvis justitsministeren selv må erklære sig inhabil, overtages justitsministerens kompetencer i den konkrete sag af vedkommendes stedfortræder, der i denne sammenhæng betragtes som fungerende justitsminister. I påkommende tilfælde er det således stedfortræderen, der træffer beslutning om, hvorvidt en *Special Counsel* skal udpeges, og hvem det i givet fald skal være. Som eksempel kan nævnes, at justitsministeren i forbindelse med den igangværende såkaldte Ruslands-undersøgelse har erklæret sig inhabil, og rollen som justitsminister i denne sag er derfor overtaget af vicejustitsminister Rosenstein. Det var således Rosenstein, der besluttede at udnævne Robert S. Mueller som *Special Counsel*, og det er også Rosenstein, som løbende holdes orienteret om væsentlige undersøgelsesskridt.

Ligesom beslutningen om udnævnelsen af en *Special Counsel* ligger hos justitsministeren, er det også ministeren, der fastsætter de nærmere rammer for undersøgelsen, jf. CFR afsnit 28, § 600.4. Det opdrag, *Special Counsel* får, kan være mere eller mindre klart formuleret. Egentlige uklarheder søges normalt afklaret gennem konsultation med justitsministeren. Såfremt undersøgelsen afdækker mistanke om yderligere eller anden kriminalitet, og der derfor vurderes at være behov for at udvide undersøgelsen, vil dette normalt kræve eksplicit godkendelse fra justitsministeren. Muligheden for at foretage udvidelser af undersøgelsen var i øvrigt et af kritikpunkterne mod den tidligere lov om *Independent Counsels* og *Special Prosecutors*. Der var således en række eksempler på, at undersøgelserne var iværksat på grund af ét forhold, men endte med sigtelser for forhold, der intet havde med det oprindelige opdrag at gøre. Et ofte nævnt eksempel er den såkaldte Whitewater-sag, der blev iværksat på grund af påståede uregelmæssigheder i forbindelse med nogle jordhandler, som præsident Clinton havde foretaget i sin periode som guvernør i Arkansas, men mundede ud i en anbefaling om at rejse sigtelse mod præsidenten for at have løjet under ed om et udenomsægteskabeligt forhold.

Det skal understreges, at selvom en *Special Counsel* ikke er underlagt instruktion fra justitsministeren for så vidt angår sit daglige arbejde, jf. herved CFR afsnit 28, § 600.7(b), har ministeren ret til at udbede sig løbende orienteringer om undersøgelsens fremdrift, ligesom justitsministeren kan afskedige vedkommende i tilfælde af embedsmisbrug, pligtforsømmelse, interessekonflikt eller anden »good cause«, jf. CFR afsnit 28, § 600.7(c).

3. Medhjælpere mv.

Ifølge CFR afsnit 28, § 600.5, kan en *Special Counsel* anmode om passende tildeling af ansatte fra Justitsministeriet til at bistå undersøgelsen. Om nødvendigt er der desuden mulighed for, at *Special Counsel* kan anmode om, at yderligere personale uden for Justitsministeriets egne rækker ansættes eller tilføres. En *Special Counsel* skal endvidere ifølge CFR afsnit 28, § 600.8(a), have tilført alle passende ressourcer fra Justitsministeriet.

4. De involveredes retsstilling og mulige konsekvenser for de involverede

Det følger forudsætningsvis af forfatningens art. II, at det alene er administrationen, som kan indlede efterforskning og strafforfølgning af enkeltpersoner. Ligeledes fordrer brugen af Special Counsels, som nævnt ovenfor, at der er mistanke om en kriminel handling. En *Special Counsel* har ifølge CFR afsnit 28, § 600.6, den fulde kompetence og uafhængige myndighed til at udøve alle efterforskningsog retsforfølgningsskridt, som tilkommer anklagere i almindelighed.

Konsekvensen for den eller de personer, der er genstand for undersøgelsen, er derfor som udgangspunkt, at vedkommende må påregne at kunne blive stillet strafferetligt til ansvar, hvis de findes skyldige. Selve efterforskningen følger de almindelige regler, der gælder for efterforskning af påstået kriminalitet, herunder Højesterets fortolkning af relevante forfatningsretlige bestemmelser, almindelig straffeprocessuel lovgivning, Justitsministeriets interne retningslinjer mv. Det betyder, at vidner og personer, der er under mistanke, kan tvinges til at møde op til forhør, efterforskningsbaserede retsmøder (*grand juries*) mv. Personer under mistanke vil dog kunne nægte at udtale sig under henvisning til retten til ikke at vidne mod sig selv. De pågældende vil også have ret til advokatbistand (under retsmøder foran en nedsat *grand jury* har den afhørtes advokat dog ikke ret til at være til stede).

5. Afgivelse af rapport mv. og opfølgning

Ifølge CFR afsnit 28, § 600.8(c), skal undersøgelsens konklusioner sammenfattes i en fortrolig rapport, der afgives til justitsministeren. Reglerne indeholder ikke noget udtrykkeligt krav om, at undersøgelsens konklusioner skal offentliggøres, men som regel vil det være utænkeligt, hvis ikke i hvert fald rapportens hovedkonklusioner bliver offentliggjort.

II. Undersøgelser ved Kongressens udvalg

1. Indledning

Kongressen består af to kamre, Repræsentanternes Hus med 435 medlemmer og Senatet med 100 senatorer (to fra hver stat). 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 prærogativer 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.

Kongressen gennemfører dette tilsyn både ad formelle kanaler, såsom høringer i kongresudvalg, og gennem det enkelte kongresmedlems uformelle kanaler, såsom telefonsamtaler, brevvekslinger m.m. Herudover udøver Senatet en meget tæt kontrol med præsidentens udnævnelser til højere embeder.

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. Undersøgelser indledes endvidere efter henvendelser fra ansatte i en styrelse, som ganske legitimt kan henvende sig til et kongresmedlem om forhold i styrelsen uden om ledelsen og nyder beskyttelse efter den såkaldte »*Whistleblower Protection Act*«. Herudover indledes mange undersøgelser på baggrund af rapporter fra *General Accounting Office* (svarende til Rigsrevisionen) eller de såkaldte *Inspector Generals*.

Skønt USA's 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«, jf. sagen *Watkins* v. *United States*, 354 U.S. 178, 187 (1975). 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.

Forfatningsretligt har Kongressen ikke nogen direkte rolle i føderal retshåndhævelse, og dens muligheder for at iværksætte egentlig retsforfølgning af embedsmænd eller politikere er derfor begrænset. Forfatningens artikel I giver således alene Kongressen hjemmel til at føre generelt tilsyn med den offentlige forvaltning og dennes magtudøvelse. Strafferetlige undersøgelser og retsforfølgning af enkeltindivider er i henhold til artikel II henlagt til den udøvende magt.

Denne traditionelle ansvarsfordeling har dog i en række tilfælde vist sig problematisk, da den udøvende magt dermed har været tvunget til at undersøge sig selv. Som følge heraf er der skabt hjemmel til, at der i visse særlige tilfælde kan nedsættes et i større eller mindre grad uafhængigt undersøgelsesorgan, der kan undersøge mistanke om »urent trav« i den føderale offentlige administration.

2. Det undersøgende organ

Kongressen udøver primært sin undersøgelsesmyndighed ved hjælp af et udvalgssystem, som hvert kammer har etableret. Kongresundersøgelser kan foregå i regi af enten et stående udvalg eller et særligt (*ad hoc*) udvalg.

Senatet og Repræsentanternes Hus har hver især en række *stående udvalg* med omfattende ansvarsområder såsom landbrug, forsvar og offentlige arbejder, der dækker ministeriernes ressortområder. I den nuværende 115. kongres har Senatet 16 stående udvalg, og Repræsentanternes Hus har 20. Der er dog et senatsudvalg, *The Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* (Udvalget vedrørende National Sikkerhed og 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.

Herudover har Senatet fire særlige undersøgelsesudvalg, der har til opgave at foretage studier, kontrol eller undersøgelser: Det Etiske Udvalg (medlemmernes adfærd og mulige interessekonflikter m.m.), Efterretningsudvalget, Ældreudvalget samt Udvalget for Indianske Anliggender.

I Repræsentanternes hus er der endvidere et tværgående kontroludvalg, *The Committee on Oversight and Government Reform*. Udvalget har 42 medlemmer, der dog kun afholder fællesmøder et par gange om året. Kun sjældent gennemføres høringer i det store udvalg. Udvalget har seks underudvalg dækkende hvert sit område inden for centraladministrationen. I underudvalgene er der mellem 9 og 14 medlemmer.

Ved starten på hver ny »Session of Congress« – dvs. hvert andet år – vedtager de to respektive kamre det interne regelsæt, der regulerer varetagelsen af deres forfatningsbestemte funktioner, herunder deres opsyn med forvaltningen i den offentlige administration.

Der kan eksempelvis peges på *Senate Standing Rule* XXVI, hvor reglerne for Senatet i den nuværende 115. kongres er fastlagt. Paragraf 1 indeholder hjemmel for ethvert stående udvalg (og underudvalg herunder) til at undersøge forhold inden for udvalgets område og indkalde vidner og kræve udlevering af dokumenter.

Senatet har ikke almindelige regler for undersøgelsesproceduren. Imidlertid har Senatets udvalg deres egne regler, der i forskellig udstrækning indeholder en nærmere regulering heraf. Repræsentanternes Hus har sit eget regelsæt for igangsættelse af undersøgelser.

Når et undersøgelsesemne af større national interesse forekommer, har Senatet og/eller Repræsentanternes Hus desuden mulighed for at nedsætte et *særligt udvalg* til at undersøge det pågældende emne eller spørgsmål. Et sådant udvalg kan nedsættes ud fra et ønske om at undgå sammenfald i flere udvalgs undersøgelser, men der er også mulighed for, at hvert kammer nedsætter et separat udvalg til at undersøge en sag. I sådanne tilfælde kan de to udvalg holde fælles høringer og afgive fælles betænkning. Endvidere har Kongressen mulighed for at nedsætte fælles undersøgelsesudvalg med medlemmer fra begge kamre. 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 mest almindelige, 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.

Den nærmere proces for udvalg nedsat til at forestå en bestemt undersøgelse bestemmes fra sag til sag og for hvert enkelt særlige udvalg for sig. For alle særlige udvalg fastsættes et særskilt kommissorium. Om der tillige fastsættes en klar tidshorisont for udvalgets arbejde, afgøres konkret. Eftersom det er Kongressen selv, der fastlægger rammerne for det særlige udvalgs arbejde, kan et (nyt) flertal til enhver tid beslutte at nedlægge udvalget eller ændre dets mandat, herunder give det mere eller mindre tid, hvis det af den ene eller anden grund findes ønskeligt eller nødvendigt.

3. Iværksættelse af undersøgelsen og undersøgelsens genstand

I henhold til forfatningens artikel I omfatter Kongressens undersøgelser generelt præsidentens, ministres eller ministeriernes forvaltning af de retningslinjer, som Kongressen vedtager. 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. Én 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.

Praksis for, om også et mindretal kan få gennemført en undersøgelse og iværksætte en høring, er forskellig i de to kamre. I Repræsentanternes Hus bestemmer flertallet, om en undersøgelse skal gennemføres, men der er tradition for, at mindretallet, når en undersøgelse er besluttet iværksat, 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. Med hensyn til vidneindkaldelse under høringer bestemmer *Senate Standing Rules*, afsnit XXVI, § 4(d), at et flertal blandt udvalgsmedlemmerne fra det parti, der er i mindretal, har ret til mindst én høringsdag, hvor der kan føres vidner.

Hovedbestemmelsen for undersøgelser foretaget af Senatets stående udvalg er nedfældet i afsnit XXVI i *Senate Standing Rules* (Senatets Forretningsorden):

> »Ethvert stående udvalg, herunder ethvert underudvalg under et sådant udvalg, er bemyndiget til at afholde høringer og samles og handle på tidspunkter og steder under samlingerne, i ferieperioder og i perioder, hvor Senatet ikke er inde, og, ved vidneforkyndelse eller på anden måde, kræve indkaldelse af vidner og fremvisning af korrespondance, 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 og rapportere sådanne høringer, som det måtte afholde...«

De øvrige paragraffer i afsnit XXVI regulerer andre processuelle spørgsmål vedrørende udvalgenes undersøgelseshøringer såsom quorum og spørgsmålet om offentlighedens adgang. Afsnit XXVI kræver også, at ethvert udvalg vedtager en forretningsorden, som gælder for dets forhandlinger. I overensstemmelse hermed har hvert senatsudvalg og *The Permanent Subcommittee on Investigation* vedtaget regler for sine undersøgelser og for andre forhandlinger.

Senatets fire særlige undersøgelses- og specialudvalg tildeles deres kommissorier og deres undersøgelsesbeføjelser af Senatet ved individuelle senatsbeslutninger. Særlige (*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.

Der gennemføres ikke i øvrigt en systematisk koordinering af udvalgenes undersøgelser af administrationen. 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 forvaltningsområde og hvilken art politisk forhold mellem Kongressen og den udøvende myndighed der er tale om.

Forholdene i Repræsentanternes Hus adskiller sig efter det oplyste ikke væsentligt fra de beskrevne forhold i Senatet.

4. Sekretariatsbistand mv. og gennemførelse af kongresundersøgelser

Kongresudvalg bistås ved gennemførelsen af deres undersøgelser af en professionel stab bestående af rådgivere og i nogle tilfælde efterforskere. Når der nedsættes et udvalg til en bestemt undersøgelse, ansættes der normalt også personale med relevant faglig baggrund til at stå for det daglige arbejde med gennemførelsen af undersøgelsen. Herudover ansættes der normalt også administrativt personale til at understøtte arbejdet. Endelig har både Kongressens stående udvalg og de særlige udvalg mulighed for at gøre brug af Kongressens støttefunktioner:

- *Congressional Research Service* (CRS) er delt mellem Senatet og Repræsentanternes Hus og assisterer den juridiske proces ved politikudformning. CRS har juridisk personale, der kan bistå ved undersøgelser.
- *Senate Legal Counsel* er oprettet i 1978 for at »tjene institutionen Kongressen snarere end det ene eller det 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. Det er upartisk og deltager ikke ved formuleringen af politik.
- *House General Counsel* har samme rolle som sin modpart i regi af Senatet.

Særlige (*ad hoc*) undersøgelsesudvalg ansætter ofte fremtrædende private advokater, i visse tilfælde pensionerede forbundsdommere eller tidligere offentlige anklagere, til at bistå sig ved organiseringen af undersøgelsesopgaverne. Sådanne rådgivere udefra suppleres ofte af jurister fra andre kongreskontorer.

Til udvalgssekretariaterne i såvel stående som *ad hoc*-udvalg kan knyttes efterforskere lånt fra regeringskontorer såsom *Federal Bureau of Investigation* (FBI), *Internal Revenue Service* (toldvæsenet) eller *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 udspørge 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.

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.

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 fra udvalgsformanden.

I visse tilfælde gennemføres udspørgningen under selve høringen for udvalget af stabsmedlemmer. Det er dog som oftest udvalgsmedlemmerne, der foretager udspørgningen. Der er typisk taletid, f.eks. kan man have overladt ti minutter til hvert medlem. Der er eksempler på, at man udvælger to 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.

5. Vidne- og oplysningspligt og retsstillingen for de involverede

Som beskrevet indledningsvis hører traditionelle strafferetlige efterforskningsskridt under den udøvende magt, hvilket vil sige Justitsministeriet og ministeriets underordnede myndigheder. Det betyder, at Kongressen ikke har nogen direkte rolle inden for dette område. Omvendt er det klart, at hvis Kongressen som led i sit almindelige overopsyn med centraladministrationen bliver opmærksom på, at der enten er begået noget kriminelt, eller der foreligger en begrundet mistanke om, at relevante love, forskrifter mv. er blevet overtrådt, har Kongressen en forpligtelse til at underrette de relevante myndigheder herom. Såfremt egentlige lovovertrædelser efterfølgende kan bevises, kan det potentielt få ganske alvorlige konsekvenser for involverede ministre eller embedsmænd.

Hvis der foreligger en mistanke, vil det undersøgende udvalg til anklagemyndigheden oversende en anbefaling om, at der enten iværksættes konkrete strafferetlige skridt mod den eller de involverede, eller udvalget vil opfordre til, at sagen efterforskes yderligere. I sidste ende er det dog altid anklagemyndigheden, der selv afgør, om den vil foretage sig yderligere eller henlægge sagen.

Såvel private som politikere og embedsmænd er forpligtede til at bidrage til kongresudvalgenes undersøgelser med relevante vidnesbyrd og ved at 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.

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.

Det er herudover værd at være opmærksom på, at vidner, der afgiver forklaring for Kongressen, herunder i forbindelse med udvalgshøringer, gør det under strafansvar. Det afgøres fra gang til gang, om det pågældende vidnes udtalelser eller forklaringer afgives under ed eller ej, men det ændrer ikke ved, at det er ulovligt at lyve over for Kongressen. Det gælder både i forbindelse med afgivelse af mundtlige og skriftlige svar, og det gælder uanset grunden til, at den pågældende er blevet bedt om af afgive forklaring.

Ifølge praksis afgives skriftlige og mundtlige oplysninger fra offentlige myndigheder normalt uden større formaliteter.

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.

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 tiltale må opgives. Denne mulighed for, at kongreshøringen reelt prioriteres frem for en mulig straffesag, overvejes meget nøje af sekretariatsledelserne og udvalgene, før der tages beslutning herom.

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 afklaret i retspraksis 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. Præsidenterne bestræber sig normalt på at undgå at benytte denne ret og på at samarbejde med Kongressen ved at udlevere alle relevante bevisdokumenter og pålægge alle ledende medarbejdere at aflægge fuldt vidnesbyrd, når der foretages en kongresundersøgelse.

Udstedelsen af en vidneindkaldelse forpligter retligt modtageren til enten at møde frem eller at give en redegørelse til det pågældende udvalg for 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.

6. Offentlighed

Kongressens høringer er som udgangspunkt offentlige for borgere og pressen, og der stilles krav om, at der senest 21 arbejdsdage efter et møde i udvalget via internettet offentliggøres video- eller lydoptagelse eller udskrift af mødet. Ligesom med retsmøder kan der dog i visse tilfælde være vægtige hensyn, der gør, at dørene lukkes. Det gælder for eksempel, hvis der under høringen vil kunne fremkomme oplysninger, der:

- er hemmeligstemplede af hensyn til den nationale sikkerhed,
- vedrører rent interne udvalgsanliggender,
- kunne krænke personers privatliv eller medføre skader på personers omdømme,
- er fortrolige af hensyn til retshåndhævelsen,
- er fortrolige af handelsmæssige eller økonomiske grunde,
- under hensyn til udtrykkelig lovbestemmelse skal hemmeligholdes

Der henvises til *Senate Standing Rules* (Senatets Forretningsorden), afsnit XXVI.

7. Afgivelse af rapport, opfølgning og mulige sanktioner

Resultaterne af kongresundersøgelser veksler alt efter det udvalg, der har forestået undersøgelsen, og alt efter kommissoriet for undersøgelsen. De er normalt koncentreret om en faktuel beskrivelse.

Udvalgene har alle – med få begrænsninger – bemyndigelse til at 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.

Om det pågældende udvalg efter afslutningen af sin undersøgelse vælger at offentliggøre en rapport med konklusioner fra sin undersøgelse, afgøres fra sag til sag. Beslutningen vil dels afhænge af, hvor stor offentlighedens interesse i sagen vurderes at være, dels af en politisk vurdering af, om den pågældende sag er en vinder- eller tabersag for det ene eller begge partier. Det er i den forbindelse af betydning, at udvalgssammensætningen i Kongressen er således, at det parti, der har flertallet i det respektive kammer, også har flest medlemmer i de enkelte af kammerets udvalg. Udvalgsformanden styrer og tilrettelægger udvalgsarbejdet, og alle beslutninger træffes med simpelt flertal. Hvis præsidentens parti har flertallet, vil der derfor ofte blive udfoldet store bestræbelser på at beskytte administrationen, hvorimod oppositionspartiet, hvis det har flertallet, ofte vil bruge udvalgshøringer mv. til

at udstille administrationen mest muligt. I forbindelse med afgivelse af rapporter har ethvert udvalgsmedlem ifølge *Senate Standing Rules*, afsnit XXVI, § 10(c), mulighed for at afgive mindretalsudtalelser.

For så vidt angår konsekvenserne af en undersøgelse bemærkes, at det – som følge af den klare magtadskillelse i det amerikanske system – kun er administrationen, som kan træffe beslutning om, at der skal indledes disciplinær- eller straffesag mod enkeltpersoner. Et udvalg må derfor henvise spørgsmålet til ministerierne eller de retshåndhævende forbundsmyndigheder, hvis dets undersøgelse peger på, at der er udført en handling, som kan begrunde, at et strafferetligt eller disciplinært ansvar søges gennemført. Efterforskning og retsforfølgning af kriminel adfærd er som nævnt overladt til den almindelige strafferetlige procedure og dermed til de myndigheder, der sædvanligvis er kompetente i denne sammenhæng. Ser en myndighed bort fra en opfordring til at tage en sådan sag op, 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.

Da der ikke er noget organiseret eller systematisk forhold mellem en kongresundersøgelse og efterfølgende strafferetlige eller disciplinære undersøgelser, er det vanskeligt at angive frekvensen af en sådan opfølgning af kongresundersøgelser. I nogle tilfælde foregår strafferetlige undersøgelser og kongresundersøgelser samtidig. I andre tilfælde vil kongresundersøgelser gå forud for strafferetlige undersøgelser, men fordi der ikke nødvendigvis er en forbindelse mellem de to, kan der ikke umiddelbart foretages en optælling af antallet af kongresundersøgelser, der har ført til strafferetlige eller andre retsskridt.

Hvad særligt angår ansvar for bl.a. præsidenten, gælder den såkaldte *impeachment*-procedure. Ifølge den amerikanske forfatning indledes sager om tvungen afskedigelse af præsidenten, ministre og andre højtstående embedsmænd og føderale dommere på grund af embedsforbrydelser eller -forsømmelser (*impeachment*) af Repræsentanternes Hus efter indstilling fra et udvalg, og sagerne afgøres af Senatet. Spørgsmålet om en eventuel straf afgøres derimod af de almindelige domstole.

Om praksis blev det i betænkning nr. 1315/1996, side 308, bl.a. oplyst:

»Kun et meget lille antal disciplinærsager kan føres tilbage til en kongresundersøgelse. Office of Personnel 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.

[…]

Formålet med kongresundersøgelser blev under møder i Washington fra politisk side beskrevet som at skabe offentlighed om en sag – ikke at gennemføre en faktuel endsige 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.«

Bilag 6
Parlamentariske undersøgelser i Tyskland

Nærværende bilag er udarbejdet på grundlag af oplysninger indhentet af den danske ambassade i Berlin. Oplysningerne baserer sig navnlig på en samtale med Dr. Tilman Hoppe fra Forbundsdagens Wissenschaftlicher Dienst (Forbundsdagens videnskontor) og på offentligt tilgængeligt materiale, herunder den relevante lovgivning og oplysninger fra Forbundsdagens officielle hjemmeside.

Det bemærkes, at en række delstater har særskilte retsgrundlag for undersøgelsesudvalg. Det følgende angår alene reglerne for undersøgelsesudvalg i Forbundsdagen.

I. Parlamentariske undersøgelsesudvalg

1. Retsgrundlag, nedsættelse og sammensætning

Parlamentariske undersøgelsesudvalg (*Untersuchungsausschüsse*) er et af de ældste og vigtigste instrumenter til parlamentarisk information og kontrol i Forbundsrepublikken.

Retsgrundlaget for parlamentariske undersøgelsesudvalg er art. 44 i Grundgesetz, der har følgende ordlyd (officiel engelsk oversættelse):

Artikel 44	**Article 44** **Committees of Inquiry**
(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.	(1) The Bundestag shall have the right, and on the motion of one quarter of its Members the duty, to establish a committee of inquiry, which shall take the requisite evidence at public hearings. The public may be excluded.
(2) Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäss Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.	(2) The rules of criminal procedure shall apply mutatis mutandis to the taking of evidence. The privacy of correspondence, posts and telecommunications shall not be affected.
(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfte verpflichtet.	(3) Courts and administrative authorities shall be required to provide legal and administrative assistance.
(4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.	(4) The decisions of committees of inquiry shall not be subject to judicial review. The courts shall be free to evaluate and rule upon the facts that were the subject of the investigation.

For Forbundsdagens stående Forsvarsudvalg gælder der særlige bestemmelser. Dette udvalg kan til enhver tid beslutte at nedsætte sig selv som et undersøgelsesudvalg. Undersøgelsesudvalget består

således af de samme 34 medlemmer, som udgør det ordinære forsvarsudvalg. ¼ af udvalgets medlemmer kan kræve en undersøgelse iværksat. Til gengæld er sager på forsvarsområdet ikke omfattet af den netop beskrevne generelle adgang for et mindretal på ¼ af Forbundsdagens medlemmer til at kræve et undersøgelsesudvalg nedsat efter art. 44. Retsgrundlaget er Grundgesetz art. 45a, der er sålydende:

Artikel 45a	**Article 45a** **Committees on Foreign Affairs and Defence**
(1) Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und einen Ausschuss für Verteidigung.	(1) The Bundestag shall appoint a Committee on Foreign Affairs and a Defence Committee.
(2) Der Ausschuss für Verteidigung hat auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder hat er die Pflicht, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen.	(2) The Defence Committee shall also have the powers of a committee of inquiry. On the motion of one quarter of its members it shall have the duty to make a specific matter the subject of inquiry.
(3) Artikel 44 Abs. 1 findet auf dem Gebiet der Verteidigung keine Anwendung.	(3) Paragraph (1) of Article 44 shall not apply to defence matters.

Grundlovens art. 44 og 45a suppleres af undersøgelsesudvalgsloven, strafferetsplejeloven, Forbundsdagens Forretningsorden og Forbundsdagens lov om hemmeligholdelse.

Redegørelsen i det følgende henviser navnlig til reglerne i undersøgelsesudvalgsloven (*Untersuchungsausschussgesetz*) af 19. juni 2001. Loven regulerer de nærmere detaljer vedrørende nedsættelsen og sammensætningen af et undersøgelsesudvalg, bevisførelse, vidnepligt, offentlighed samt retssikkerheden for de vidnepligtige personer.

Parlamentet – Forbundsdagen – kan til enhver tid nedsætte et undersøgelsesudvalg, men skal nedsætte et undersøgelsesudvalg, hvis ¼ af dets medlemmer anmoder herom. Parlamentariske undersøgelsesudvalg er ikke stående udvalg, men nedsættes *ad hoc*. Undersøgelsesudvalgene er underlagt princippet om diskontinuitet. Det betyder, at udvalget ved en valgperiodes udløb mister sit opdrag og opløses. Hvis det kan forudses, at undersøgelsesudvalget ikke kan færdiggøre sin rapport inden udgangen af valgperioden, følger det af undersøgelseslovens § 33, stk. 3, at der skal afgives en rapport til Forbundsdagen om undersøgelsens hidtidige forløb og foreløbige resultater.

I forbindelse med nedsættelsen træffer Forbundsdagen beslutning om udvalgets størrelse. Partierne repræsenteres efter styrkeforholdet i Forbundsdagen, idet alle partigrupper dog har krav på repræsentation. Partierne afgør selv, hvem der skal deltage i udvalget. Formandskabet roterer efter samme matematiske princip, men formanden udpeges af Forbundsdagens *Ältestenrat* (præsidium), jf. undersøgelseslovens §§ 4-6.

Der skelnes mellem en mindretalsenquete og flertalsenquete.

En *mindretalsenquete* er et undersøgelsesudvalg, der forlanges af mindst ¼ af parlamentets medlemmer og således skal nedsættes. Undersøgelsesgenstanden må hverken ændres eller udvides uden samtykke fra ansøgeren.

En *flertalsenquete* er et undersøgelsesudvalg, som nedsættes, når færre end ¼ af forbundsdagsmedlemmerne fremsætter en anmodning, som derefter vedtages med flertal i Forbundsdagen.

Rammerne for undersøgelsens genstand
Rammerne for et parlamentarisk undersøgelsesudvalgs undersøgelse sættes af Forbundsdagens forfatningsretlige beføjelser.

Det indebærer for det første, at undersøgelsen begrænses til Forbundets kompetenceområde og ikke kan omfatte de tyske delstater (*Länder*) eller Den Europæiske Union. De tyske delstaters egne parlamenter og Europa-Parlamentet kan nedsætte egne undersøgelsesudvalg.

For det andet begrænses retten til at undersøge af princippet om magtens tredeling. Inden for regerings- og forvaltningskontrollen findes en kerne af eksekutivt eneansvar, der omfatter initiativretten, rådgivning og virkeområder, som ikke kan granskes af Forbundsdagen. Derfor omfatter den parlamentariske undersøgelsesret i reglen kun allerede afsluttede sager. Forudgående rådgivning og interne, forberedende samtaler er således undtaget undersøgelsesudvalgets granskning. Igangværende sager er ligeledes undtaget. Dette er bekræftet ved dom afsagt af Forfatningsdomstolen.

2. Medhjælpere/sekretariat

Til hvert undersøgelsesudvalg er der knyttet et sekretariat. Det består typisk af en éncifret medarbejderstab med en kontorleder, videnskabelige medarbejdere, assistenter, sagsbehandlere og studentermedhjælpere.

Undersøgelsesudvalget kan indhente støtte fra en særlig efterforsker (*Ermittlungsbeauftragter*). Denne upartiske og uafhængige efterforsker forbereder møderne i udvalget, fremskaffer og gennemser de nødvendige bevismidler og rådgiver udvalget om de næste skridt. Efterforskeren kan f.eks. være en pensioneret dommer, en professor, en afdelingsleder i Indenrigsministeriet el. lign. Efterforskeren har orlov fra sine øvrige forpligtelser, mens han arbejder for undersøgelsesudvalget. Han har ret til at nedsætte et støttesekretariat, jf. undersøgelseslovens § 10.

3. Oplysningspligt, herunder vidnepligt, og undersøgelsens gennemførelse

En fjerdedel af undersøgelsesudvalgets medlemmer kan ifølge undersøgelseslovens § 17, stk. 2, kræve bevisoptagelse.

I undersøgelsesudvalgets regi foregår bevisførelsen i henhold til strafferetsplejeloven. Der kan indhentes retshjælp og myndighedshjælp hos domstole og forvaltningsmyndigheder.

Domstolene og forvaltningsmyndighederne er desuden forpligtet til at medvirke i undersøgelsesudvalgets arbejde, bl.a. ved at udlevere materiale på anfordring. Hvis en statslig institution afviser at efterkomme et undersøgelsesudvalgs anmodning om udlevering af bevismidler, kan udvalget bede Forfatningsdomstolen om at afprøve retmæssigheden i afslaget, jf. undersøgelseslovens § 18.

Der er pligt til at udlevere eventuelle bevismidler i sagen. Efterleves denne pligt ikke, er bøden op til 10.000 euro, jf. undersøgelseslovens § 29.

Alle tjensthavende i den offentlige sektor samt privatpersoner, eksperter, udlændinge mv. kan blive indkaldt som vidner i undersøgelsesudvalg. Der er ingen begrænsninger med hensyn til kategorier af embedsmænd.

Eksperter kan forpligtes til at udfærdige en upartisk, sandfærdig, fuldstændig og uafhængig rapport til undersøgelsesudvalget. I tilfælde af manglende efterlevelse kan der udstedes bøde på op til 10.000 euro, jf. undersøgelseslovens § 28.

Pligten til at give møde og afgive forklaring for undersøgelsesudvalget kan håndhæves ved brug af sanktioner. I tilfælde af uretmæssig udeblivelse kan der udstedes bøde på op til 10.000 euro, og bødeudstedelsen kan eventuelt gentages, jf. undersøgelseslovens § 21. Nægter vidnet uden lovmæssig grund at udtale sig, kan der ligeledes udstedes en bøde i samme størrelsesorden, eller der kan for Forbundsdomstolen fremsættes begæring om arrestation af vidnet. Arrestationen er begrænset til undersøgelsens varighed, dog højst seks måneder, jf. undersøgelseslovens § 27.

Det er oplyst, at muligheden for at anvende sanktioner for at gennemtvinge oplysnings- og vidnepligten anvendes yderst sjældent, men at der dog er eksempler herpå. Det seneste eksempel er fra 2000.

Vidneafhøringen gennemføres efter undersøgelsesloven § 24. Undersøgelsesudvalgets formand indleder med at sandhedsformane vidnet og oplyse om afhøringens tema. Selve afhøringen begynder herefter med, at vidnet først får mulighed for at forklare sig i sammenhæng. Dernæst kan undersøgelsesudvalgets formand stille opfølgende spørgsmål, og sluttelig får de øvrige udvalgsmedlemmer mulighed for at stille spørgsmål. Forklaringen protokolleres, jf. undersøgelseslovens § 26.

Vidnepligten begrænses af undersøgelseslovens § 22. Bestemmelsens stk. 1 henviser til straffeproceslovens vidneundtagelsesbestemmelser for forskellige embedsindehavere – f.eks. præster mv. og advokater – og deres medhjælpere. Ifølge bestemmelsens stk. 2 kan vidner nægte at svare på spørgsmål, hvis besvarelsen vil bringe vidnet selv eller vidnets nærmeste i fare for at blive genstand for en retlig proces.

Særligt om fortrolige dokumenter mv.
Forbundsregeringen kan ifølge retspraksis ved Forbundsforfatningsdomstolen ikke uden videre afvise at udlevere dokumenter alene med henvisning til, at der er tale om fortrolige sagsdokumenter. Hensyntagen til statens vel og håndteringen af sensible oplysninger løftes i fællesskab af Forbundsdag og forbundsregeringen, og også Forbundsdagens medlemmer er forpligtet til hemmeligholdelse. Hvis Forbundsdagen har truffet virkningsfulde foranstaltninger mod mulige overtrædelser af reglerne for hemmeligholdelse, kan forbundsregeringen derfor ikke afslå udlevering af dokumenterne til undersøgelsesudvalget.

Kun undersøgelsesudvalgets medlemmer (såvel som medlemmer af forbundsregeringen og Forbundsrådet, som er parlamentets andetkammer) har adgang til dokumenter klassificeret »til tjenestebrug« og højere. Efterforskeren og medlemmer af sekretariatet har ligeledes adgang, hvis de er sikkerhedsgodkendt til den pågældende klassificeringsgrad, jf. undersøgelseslovens § 16.

4. Offentlighed

Møderne i et undersøgelsesudvalg foregår for åbne døre, men uden transmission (»saloffentlighed«), medmindre et simpelt flertal i udvalget træffer anden beslutning. Pressen og andre interesserede kan følge udvalgets arbejde fra tilskuerrækkerne. $^{2}/_{3}$ af de tilstedeværende medlemmer af udvalget kan tillade lyd- og billedoptagelser, hvis også den person, der skal afgive forklaring, tilslutter sig. Dette sker dog meget sjældent.

Undersøgelsesudvalget kan vælge at lukke dørene, hvis én af følgende grunde er til stede, jf. undersøgelseslovens §§ 13-14:

- personlige oplysninger om et vidne eller tredjeperson vil kunne blive røbet,
- i tilfælde af fare for liv, lemmer eller frihed for et vidne eller en anden person,
- hemmeligheder af forretnings- eller skattemæssig karakter vil kunne blive røbet, eller
- i tilfælde af trusler mod statens sikkerhed eller af hensyn til forholdet til andre stater

Undersøgelsesudvalget kan vedtage pålæg om hemmeligholdelse og klassificering af bevismidler, bevisførelse eller samtalerne i udvalget. Vælger udvalget at klassificere materialet med klassificeringsgrad »yhem«, »hem« eller »fortr«, skal håndteringen af dette materiale behandles som reguleret i Forbundsdagens bestemmelser om hemmeligholdelse (*Geheimschutzordnung*), jf. undersøgelseslovens § 15.

Undersøgelsesudvalgets rådslagning og beslutningstagning foregår for lukkede døre, jf. undersøgelseslovens § 12, stk. 1.

5. Bisiddere og partsrettigheder

I forbindelse med vidneindkaldelsen skal vidnet underrettes om bevistemaet, sine rettigheder og de retlige følger af udeblivelse. Vidnet skal endvidere oplyses om sin ret til en bisidder, jf. undersøgelseslovens § 20, stk. 2. Undersøgelsesudvalget kan efter undersøgelseslovens § 35, stk. 2, beslutte, at udgifter til bisidder godtgøres.

Efter afhøringen har vidnet to uger til at gennemlæse referatet af egen afhøring. Først herefter kan protokollen over forklaringen blive endelig, jf. undersøgelseslovens § 26, stk. 2.

Personer, der ved offentliggørelse af den afsluttende rapport kan opleve en væsentlig begrænsning af deres rettigheder, har ret til gennemlæsning af de relevante passager og til at tage stilling til ordlyden, jf. undersøgelseslovens § 32.

6. Afgivelse af betænkning og behandlingen heraf i Forbundsdagen

Undersøgelsesarbejdet afsluttes med en samlet rapport, der præsenteres for Forbundsdagens plenum. Hvis udvalget ikke kan blive enige om en samstemmende rapport, kan et mindretal afgive dissentierende votum, jf. undersøgelseslovens § 33, stk. 2.

Rapporten kan ikke medføre sanktioner, og domstolene bindes ikke af undersøgelsens resultater.

Der er ikke i tysk forfatningsret egentlige regler om ministres embedsførelse svarende til f.eks. den danske ministeransvarlighedslov eller i øvrigt et adfærdskodeks for ministre. Ministre er dog underlagt f.eks. straffelovens regler om tavshedspligt.

Der findes ikke i Tyskland regler om mistillidsvotum over for enkelte ministre. Forbundsdagen kan fremsætte ønske om, at forbundskansleren afskediger en minister, men Forbundsdagen har ingen juridiske muligheder for at gennemtvinge en afstemning herom. Kansleren kan derimod selv vælge at forelægge tillidsspørgsmålet for Forbundsdagen. Munder afstemningen ud i et negativt resultat, kan forbundspræsidenten udskrive nyvalg, eller Forbundsdagen kan vælge en alternativ kanslerkandidat. Denne form for tillidsafstemning betegnes dog som et legitimeringsinstrument for regering og kansler, snarere end som et middel for Forbundsdagens kontrol.

I praksis har arbejdet i et undersøgelsesudvalg ikke i nyere tid ført til ministres frivillige afgang eller afskedigelse. Dog trådte daværende landbrugsminister Friedrich tilbage i februar 2014 i den såkaldte Edathy-sags indledende fase (undersøgelsesudvalget blev først nedsat i juli 2014). Det kan endvidere nævnes, at undersøgelsesudvalget om cum/ex-transaktionerne, der afgav rapport i juni 2017, pegede på, at navnlig to tidligere finansministres manglende håndtering af omfattende og systematisk brug af illegale metoder fra en række kreditinstitutters side var at betegne som »nærmest strafbar«. Ved udgangen af 2017 er det dog oplyst, at denne konklusion ikke har udløst konsekvenser for de to.

En undersøgelse kan medføre ansættelsesretlige konsekvenser for embedsmænd. Det er imidlertid ikke muligt at danne sig et fuldstændigt overblik grundet det store antal implicerede i sagerne.

Det vurderes af de kilder, der har dannet grundlag for nærværende beskrivelse af parlamentariske undersøgelser i Tyskland, at resultaterne af undersøgelsesudvalgenes arbejde i høj grad har haft lovgivningsmæssige og strukturelle konsekvenser. Eksempelvis førte NSU-udvalgets konklusioner til omfattende ændringer af den tyske sikkerhedsarkitektur. Der blev indført nyt lovgrundlag for efterretningstjenesternes arbejde, for politiets arbejde med højreekstremisme, bestemmelser om indsættelse af hemmelige meddelere og nye regler om sletning af digitale data. Som et andet eksempel kan nævnes den afsluttende rapport i juni 2017 om cum/ex-transaktionerne, hvor undersøgelsesudvalget konkluderer, at der var tale om systematisk og omfattende brug af illegale metoder fra mange kreditinstitutters side, og at manglende kontrol og kompetencer i Finansministeriet og finanskontrolmyndigheden havde muliggjort, at den illegale praksis kunne fortsætte over en lang årrække. Som reaktion herpå anbefalede udvalget bl.a. oprettelsen af en specialiseret forbundspolitienhed for økonomisk kriminalitet.

7. Praksis

Parlamentariske undersøgelsesudvalg siden 2009

Forbundsdagsvalgperioden 2009-2013

1. Undersøgelsesudvalg til undersøgelse af Helmut Kohls rolle i 1980'erne, da man valgte den tidligere saltmine Gorleben som lager for atomaffald.
   Udvalget blev nedsat som mindretalsenquete på foranledning af oppositionen og havde 15 medlemmer.
   Udvalget blev nedsat den 23. april 2009 og afgav beretning den 18. september 2009.
   Udvalget holdt 23 møder og afhørte 38 vidner eller eksperter.

2. Undersøgelsesudvalg vedrørende terrornetværket NSU (*Nationalsozialistischer Untergrund*) og deres ugerninger. Udvalget fremsatte konklusioner om myndighedernes struktur, samarbejde, ansvar og fremtidige bekæmpelsesindsats.
   Udvalget blev nedsat som flertalsenquete og havde 11 medlemmer under socialdemokratisk formandskab.
   Udvalget blev nedsat den 6. maj 2010 og afgav beretning 16. maj 2013.
   Udvalget holdt 100 møder og afhørte 56 vidner eller eksperter.
3. Forsvarsudvalget som undersøgelsesudvalg til undersøgelse af omstændighederne vedrørende et luftangreb på en af Taliban bortført tanklastbil i Kundus, Afghanistan.
   Forsvarsudvalgets 34 medlemmer.
4. Forsvarsudvalget som undersøgelsesudvalg til undersøgelse af regeringens håndtering af udviklingen af EURO HAWK.
   Forsvarsudvalgets 34 medlemmer.

Forbundsdagsvalgperioden 2013-2017 (til og med 24. oktober 2017, hvorefter den nyvalgte Forbundsdag konstituerede sig)

1. Undersøgelsesudvalg om NSA (det amerikanske National Security Agency) og omfanget af og baggrunden for udenlandske efterretningstjenesternes spionage i Tyskland.
   Udvalget blev nedsat som flertalsenquete og havde otte medlemmer under CDU-formandskab.
   Udvalget blev nedsat den 3. april 2014 og afgav beretning den 21. juni 2017.
   Udvalget holdt 134 møder og afhørte 112 vidner eller eksperter.
2. Undersøgelsesudvalg vedrørende optrevling af en børnepornografiring, »Operation Spade«, herunder spørgsmål om, hvor længe og af hvem det var kendt, at et forbundsdagsmedlem var under mistanke, og hvad Forbundskriminalpolitiet vidste.
   Udvalget blev nedsat som flertalsenquete og havde otte medlemmer under socialdemokratisk formandskab.
   Udvalget blev nedsat den 2. juli 2014 og afgav beretning den 12. november 2015.
   Udvalget holdt 46 møder og afhørte 61 vidner eller eksperter.
3. Undersøgelsesudvalg vedrørende NSU (se under perioden 2009-2013, pkt. 2)
   Udvalget blev nedsat den 25. november 2015 og afgav beretning den 22. juni 2017.
   Udvalget holdt 54 møder og afhørte 90 vidner eller eksperter.
4. Undersøgelsesudvalg til afdækning af årsager, udvikling og forhindring af de såkaldte cum/ex-transaktioner, der i forbindelse med tomme salg omkring skæringsdatoen for aktieudbytte medførte betydeligt skattesvig.
   Udvalget blev nedsat som flertalsenquete og havde otte medlemmer under socialdemokratisk formandskab.
   Udvalget blev nedsat den 25. februar 2016 og afgav beretning den 19. juni 2017.
   Udvalget holdt 46 møder og afhørte ca. 75 vidner eller eksperter.
5. Undersøgelsesudvalg om VW til afklaring af forbundsregeringens viden om afvigende måleresultater for biludstødning henholdsvis på vejene og under kontrollede former samt regeringens eventuelle viden om de miljømæssige følger heraf.
   Udvalget blev nedsat som flertalsenquete med otte medlemmer under partiet Die Linkes formandskab.
   Udvalget blev nedsat den 1. juli 2016 og afgav beretning den 22. juni 2017.
   Udvalget holdt 30 møder og afhørte 70 vidner eller eksperter.

III. Andre parlamentariske undersøgelsesformer

Foruden parlamentariske undersøgelser ved undersøgelsesudvalg er der mulighed for at iværksætte parlamentariske forespørgsler, enten som »lille anmodning« eller »stor anmodning« (begge skriftlige). Der afholdes desuden den såkaldte aktuelle spørgetime (mundtlig).

Hertil kommer, at ethvert parlamentsudvalg kan gennemføre en form for mini-undersøgelse af et givet emne. Det permanente petitionsudvalg behandler borgerandragender rettet til Forbundsdagen.

Der findes desuden et stående parlamentarisk organ til kontrol med efterretningstjenesternes arbejde. Svarende til den danske Rigsrevision foretager Bundesrechnungshof kontrol i form af revision.

Der kan endvidere nedsættes *ad hoc* enquete-kommissioner. Sådanne kommissioner har ikke til opgave at undersøge enkeltsager, men nedsættes med henblik på en mere fremadrettet behandling af bestemte temaer. Kommissionerne beklædes med halvt eksterne eksperter og halvt parlamentarikere. I perioden 2009-2013 har der været nedsat to sådanne kommissioner om henholdsvis »Vækst, velfærd, livskvalitet« og »Internet og det digitale samfund.«