

Beretning

fra udvalget angående

- I. forslag til lov om ministres ansvarlighed og
- II. forslag til lov om ministres strafansvar.

(Afgivet den 17. september 1963).

Udvalget har sammen med justitsministeren gennemgået de to lovforslag. Ved gennemgangen af det af de uafhængige fremsatte lovforslag har ordføreren for forslagsstillerne, Iver Poulsen, deltaget. Udvalget har ikke afsluttet sit arbejde.

Som bilag til denne beretning optrykkes en redegørelse fra justitsministeren vedrørende de to lovforslag.

P. u. v.

K. Axel Nielsen,
formand.

Bilag.

Redegørelse vedrørende de 2 forslag til love om ministres ansvar, fremsat af medlemmer af venstre og det konservative folkeparti (forslag I) og af medlemmer af de uafhængige (forslag II).

FORSLAG I.

1. *Ad § 1, stk. 1, 1. punktum.*

Denne bestemmelse indeholder alene en henvisning til grundlovens regler og er således overflødig.

2. *Ad § 1, stk. 1, 2. punktum.*

Bestemmelsen har følgende indhold: „Hvor denne lov intet andet bestemmer, bærer en minister ansvaret for handlinger og undladelser i overensstemmelse med, hvad der er fastsat i den øvrige lovgivning, herunder tjenestemandsløven og den borgerlige straffelov.“

Ifølge lovforslagets bemærkninger angår bestemmelsen alene spørgsmålet om „de betingelser, hvorunder en handling eller undladelse kan henregnes til en minister, således at han bærer ansvaret for handlingen eller undladelsen“, og ikke spørgsmålet om de øvrige „betingelser, hvorunder en handling eller undladelse er ansvarsbegrundende“ (jfr. herom § 1, stk. 2, 2. punktum). Denne begrænsning i bestemmelsens sigte, som også kan udtrykkes således, at bestemmelsen i hovedsagen alene angår spørgsmålet om, i hvilket omfang ministre er ansvarlige for medvirken til andres (kongens, andre ministres, underordnede tjenestemænds) handlinger og undladelser, fremgår ikke af den foreslåede affattelse.

For så vidt angår bestemmelsens henvisning til tjenestemandsløven, bemærkes, at denne lov ikke ses at indeholde regler, om hvis anvendelse med hensyn til ministre der kan blive spørgsmål.

Bestemmelsen vedrører afgrænsningen mellem den foreslåede ministeransvarlighedslovs og den øvrige lovgivnings anven-

delsesområde, men synes at savne fornøden klarhed med hensyn til denne afgrænsning. Den øvrige lovgivning, d. v. s. straffelovens (§§ 23 og 24) og erstatningsrettens regler om medvirken, jfr. ovenfor, finder anvendelse, når ministeransvarlighedsloven „intet andet bestemmer“. Forholdet er imidlertid det, at forslaget §§ 2-4 alene fastslår, at visse former for medvirken er ansvarsbegrundende, og at alle disse medvirkenformer formentlig allerede er omfattet af de nævnte almindelige medvirkenregler. I hvilket omfang disse sidstnævnte regler finder anvendelse, beror herefter i det hele på, hvorvidt lovforslagets regler om medvirken er udtømmende, og med hensyn til dette spørgsmål findes ingen stillingtagen i lovforslaget.

3. *Ad § 1, stk. 2, 1. punktum.*

Det ses ikke, hvilken selvstændig betydning denne regel kan have ved siden af forslaget §§ 6 og 7 om straf og erstatning. Af bestemmelsen kan synes modsætningsvis at følge, at anvendelsen af andre strafferetlige retsfølger end straf er udelukket.

4. *Ad § 1, stk. 2, 2. punktum.*

Her bestemmes, at en minister, „hvor denne lov intet andet bestemmer, ifalder . . . ansvar til straf og erstatning i medfør af dansk rets almindelige regler herom“.

Bestemmelsen vedrører ligesom § 1, stk. 1, 2. punktum — men i anden henseende, jfr. pkt. 2 ovenfor — afgrænsningen mellem ministeransvarlighedslovens og den øvrige lovgivnings anvendelsesområde, herunder — med hensyn til strafansvar — navnlig forholdet mellem forslaget §§ 5 og 6 og straffelovens kap. 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv.

Efter forslaget skal straffeloven anvendes, hvor ministeransvarlighedsloven „intet andet bestemmer“, men det er tvivlsomt, hvad denne passus betyder.

Et forhold, der ikke er omfattet af lovforslaget, men af straffelovens regler, skal vel i almindelighed straffes efter de sidstnævnte regler, men tvivlsspørgsmål vil kunne forekomme.

Et forhold kan være omfattet af såvel straffelovens som forslagets affattelse, idet indholdet af forslagets § 7 til dels er sammenfaldende med indholdet af straffelovens §§ 155-157. Der vil da opstå tvivl om, hvorvidt begge sæt af regler er anvendelige.

Hvis en bestemmelse i straffeloven hjemler strengere straf end forslagets tilsvarende regel, må det formentlig i almindelighed antages, at straffelovsbestemmelsen fortrænger forslagets regel, uanset at affattelsen af § 1 kan synes at tale for den modsatte løsning. Et særligt problem foreligger med hensyn til uagtsomt forhold, der er omfattet af både straffelovens § 157 og forslagets regel, idet straffelovens § 157 indeholder en strafferamme omfattende bøde og hæfte, medens forslagets § 6, stk. 1, 2. punktum, udtrykkeligt begrænser straffen for uagtsomt forhold til bøde. Også spørgsmålet om anvendeligheden af reglen om strafforfald i § 6, stk. 1, sidste punktum, kan være tvivlsomt, hvis et forhold er omfattet af både straffeloven og forslaget.

Med hensyn til tilfælde, hvor forslagets strafferamme er højere end rammen efter den tilsvarende regel i straffeloven, er det tvivlsomt, om kun forslagets regler eller både straffeloven og forslagets regler skal anvendes.

De her nævnte spørgsmål har bl. a. betydning med hensyn til forældelse, idet forældelsesfristen er ret kort ved overtrædelser af forslagets regler, jfr. § 6, stk. 3, medens overtrædelser af straffelovens kap. 16 er uforældelige, jfr. straffelovens § 92.

5. *Ad § 2.*

I § 2, sidste punktum, foreslås en særlig regel om beslutninger, „der træffes som et væsentligt led i regeringens almindelige politik“. Efter denne regel er enhver minister, der har været til stede i statsråd eller ministerråd og ikke her har modsat sig beslutningen, ansvarlig. Reglen er af en så

ubestemt karakter, at den er uegnet til optagelse i lovtæksten.

6. *Ad § 3.*

Bestemmelsen omhandler ansvar for undladelse af at gennemføre lov- eller grundlovspåbudte foranstaltninger.

Den synes at burde overvejes nærmere i sammenhæng med forslagets § 2, jfr. herved § 4 i loven af 1939.

I 2. punktum bestemmes, at statsministeren er ansvarlig, når „der med føje (kan) rejses tvivl om, hvilken minister svaret påhviler“. Det er tvivlsomt, hvilket område bestemmelsen omfatter. Efter sin ordlyd kan den omfatte tilfælde, hvor der foreligger en rent bevismæssig tvivl om, hvilken minister der er ansvarlig. Bestemmelsen kan dog også fortolkes indskrænkende, således at den kun angår tilfælde, hvor der navnlig på grund af uklarheder i lovgivningen består en tvivl om, under hvilken fagminister en sag hører. Uanset hvilken af disse fortolkninger der antages, betyder bestemmelsen en meget betænkelig fravigelse af væsentlige straffeprocessuelle og strafferetlige principper.

7. *Ad § 4 a.*

Det er overflødigt udtrykkeligt at fastslå, at en minister er ansvarlig for sine egne handlinger og undladelser.

8. *Ad § 4 f.*

Bestemmelsen fastslår ministerens ansvar for „underordnede handlinger og undladelser, når han har forsømt ved instruktion eller et rimeligt tilsyn at sikre sig mod fejl og forsømmelser fra de pågældendes side“.

Bestemmelsens affattelse synes at burde overvejes nærmere. Ligesom bestemmelsens regel om tilsyn alene stiller krav om „et rimeligt tilsyn“, burde udtrykket „instruktioner“ formentlig ændres til „instruktioner i rimeligt omfang“ eller en anden lignende formulering. Også udtrykket „fejl og forsømmelser“ forekommer mindre hensigtsmæssigt, idet det synes at kunne indebære, at en minister kan pålægges ansvar, selv om de underordnede forhold ikke er retsstridige.

9. *Ad § 5.*

De i § 5 udformede betingelser gælder med hensyn til både straf og erstatning,

jfr. §§ 6 og 7. Det synes at kræve nærmere overvejelse, om det er hensigtsmæssigt at opstille et fælles ansvarsgrundlag for straf og erstatning og således fravige den både for ministre og andre gældende almindelige ordning, hvorefter området for strafansvar er snævrere end området for erstatningsansvar.

10. *Ad § 5 a.*

Bestemmelsen modsvarer til dels straffelovens §§ 156 og 157, men indebærer visse afvigelser herfra.

Det foreslås således, at uagtsomt forhold generelt gøres strafbart, mens ansvar efter straffelovens § 157 er betinget af „grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed“. Det kan forekomme tvivlsomt, om det er velbegrundet specielt med hensyn til ministre at fravige det skyldkrav, som ellers gælder med hensyn til embedsansvar.

Særlige problemer er forbundet med den foreslåede regel vedrørende ansvar for beslutninger eller foranstaltninger, der er i strid med „statsretlig praksis“. Reglen er ikke klar. Udtrykket „statsretlig praksis“ kan sigte til den praksis, der følges på tidspunktet for den eventuelle gennemførelse af forslaget til lov om ministeransvarlighed, eller til den praksis, der følges på det tidspunkt, da vedkommende minister træffer den beslutning eller gennemfører den foranstaltning, i anledning af hvilken der er spørgsmål om at drage ham til ansvar. Uanset hvilken af de to fortolkninger der antages, betegner reglen, der knytter ansvar til tilsidesættelse af en i øvrigt retligt uforbindende praksis, en meget betænkelig fravigelse af princippet i straffelovens § 1, hvorefter straf kun kan idømmes for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må sidestilles hermed. Hertil kommer, at navnlig den førstnævnte af de to mulige fortolkninger vil betyde en meget uheldig binding af praksis, hvorved det hindres, at forfatningslivet inden for gældende rets rammer kan tilpasse sig skiftende forhold og retsopfattelser.

Også rækkevidden af bestemmelsen om ansvar for beslutninger eller foranstaltninger, der er i strid med „en af folketinget i henhold til grundloven truffet beslutning“, må forekomme uklare. Bestemmelsen vil

omfatte tilsidesættelse af et mistillidsvotum i henhold til grundlovens § 15, men synes efter affattelsen at have et videre sigte. Når bestemmelsen giver anledning til tvivl i denne henseende, beror det ikke alene på dens affattelse, men også på den omstændighed, at grundloven ikke — bortset fra dens § 15 — ses at hjemle folketinget beføjelse til i tingsbeslutningsform at give ministre retligt forbindende pålæg.

11. *Ad § 5 b.*

Bestemmelsen pålægger en minister ansvar, „hvis han med forsæt eller ved grov uagtsomhed giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, eller hvis oplysninger af væsentlig betydning for folketingets virksomhed bliver fortiet.“

Medens bestemmelsens første led kræver forsæt eller grov uagtsomhed med hensyn til meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger, indeholder andet led om fortieelse ingen angivelse af de subjektive ansvarsbetingelser. Herefter skulle også uagtsomhed, der ikke er grov, være ansvarsgrundende efter andet led, jfr. straffelovens § 19. Dette synes ikke konsekvent.

Bestemmelsen i andet led giver også i øvrigt anledning til væsentlige betænkeligheder. Dette beror ikke alene på dens ubestemte karakter, men også på synspunkter af mere principiel karakter vedrørende forholdet mellem regeringen og folketinget. Det følger af folketingets stilling som lovgivningsmyndighed og udøver af den parlamentariske kontrol med regeringen, at folketinget i meget vidt omfang må anmode ministrene om at meddele tinget og dets udvalg oplysninger, og at der, som det også er tilfældet efter gældende ret, bør påhvile ministrene ansvar for de meddelte oplysningers rigtighed. Fortielse i forbindelse med meddelelse af oplysninger kan medføre, at disse bliver vildledende, og der bør også herfor påhvile ministrene ansvar; et sådant ansvar er da også hjemlet i gældende regler og i første led af den foreslåede bestemmelse i § 5 b. At gå så vidt som generelt at pålægge ministre ansvar for fortielser — alene med den ubestemte begrænsning, der ligger i ordene „af væsentlig betydning for folketingets virksomhed“, en begrænsning, hvis indhold beror på en politisk bedømmelse — er ikke stemmende

med den gældende forfatningsmæssige ordning vedrørende forholdet mellem folketinget og regeringen.

Man skal endelig henlede opmærksomheden på bestemmelserne i §§ 9 og 13 i den norske lov nr. 1 af 5. februar 1932 om straff for handlinger, som påtales ved riksrett. Som det fremgår heraf, har man i den norske lov ment at burde behandle spørgsmålet om ministres ansvar for meddelelse af urigtige oplysninger m. v. i sammenhæng med det tilsvarende ansvarsspørgsmål vedrørende medlemmer af stortinget. Der kunne måske være grund til at anlægge en lignende betragtning i forbindelse med udarbejdelse af et dansk forslag til lov om ministres ansvar. Det bemærkes herved, at borgerlig straffelovs §§ 156 og 157 ikke omfatter folketingsmedlemmer.

12. *Ad § 5 c.*

Bestemmelsen fastsætter ansvar for den minister, der, „selv om han ikke har overskredet sin myndigheds grænser, begår misbrug af sin myndighed.“ Den svarer til § 9 i loven af 1939, der dog var mindre vidtgående, idet ansvaret var betinget af „åbenbar misbrug“.

Det kræver nærmere overvejelse, om der er noget behov for denne bestemmelse ved siden af straffelovens § 155, der fastsætter straf for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og som misbruger sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret.

Bestemmelsen kan give anledning til betænkeligheder på grund af sin vage karakter. Medens straffelovens § 155 har en vis retlig afgrænsning gennem formuleringen „krænke privates eller det offentliges ret“, kan affattelsen af forslaget § 5 c synes at pege på muligheden for at pålægge ansvar for handlinger, der i øvrigt er retmæssige, men som efter en friere politisk orienteret, skønsmæssig bedømmelse karakteriseres som misbrug.

Bestemmelsen indeholder ikke regler om de subjektive ansvarsbetingelser. Det følger da i og for sig af den almindelige regel i straffelovens § 19, at uagtsomhed medfører ansvar; men da § 5 a udtrykkeligt fastslår, at uagtsomhed er ansvarsbegrundende (uanset at også dette følger af straffelovens § 19), kan det muligvis modsætningsvis antages,

at ansvaret efter § 5 c er betinget af forsæt. Der bør i lovtæksten udtrykkeligt tages stilling til spørgsmålet.

13. *Ad § 6, stk. 1, 1. punktum.*

Det bestemmes her, at „overtrædelse af bestemmelserne i denne lov straffes med bøde, hæfte eller fængsel i indtil 2 år“.

Der er ovenfor under pkt. 4 peget på de problemer, der foreligger, hvis et forhold — som det typisk vil være tilfældet — også er omfattet af formuleringen af en tilsvarende bestemmelse i straffeloven.

14. *Ad § 6, stk. 1, 2. og 3. punktum.*

Efter 2. punktum er straffen bøde, når der kun foreligger uagtsomt forhold, og efter 3. punktum kan straffen bortfalde under særlige omstændigheder.

Også med hensyn til disse bestemmelser er der ovenfor under pkt. 4 peget på problemerne i de tilfælde, hvor forholdet også er omfattet af formuleringen af bestemmelser i straffeloven.

15. *Ad § 6, stk. 2.*

Denne udmålingsregel svarer til loven af 1939 § 10, stk. 2. Det er ikke stemmende med lovgivningens almindelige stilling til spørgsmålet vedrørende strafudmåling at optage en sådan regel i loven. Bestemmelsen må i øvrigt antages at være uden praktisk betydning.

16. *Ad § 6, stk. 3.*

Navnlig med henblik på denne bestemmelse om forældelse er det som anført under pkt. 4 påkrævet, at det bliver præciseret, i hvilket omfang straffelovens straffebestemmelser — herunder navnlig kap. 16 — skal anvendes sammen med ministeransvarlighedsloven.

I forbindelse hermed bør det overvejes, om forslaget forældelsesfrist også bør gælde med hensyn til ansvar efter visse af straffelovens bestemmelser. Den særlige forældelsesfrist i loven af 1939 § 10, stk. 4, var således anvendelig også med hensyn til overtrædelser af straffelovens §§ 155-157, der som nævnt i øvrigt er uforældelige, jfr. straffelovens § 92.

Lovforslagets regel synes at kunne føre til, at strafbart forhold, der er omfattet af både forslaget regler og af f. eks. straffe-

lovens § 157 (med lavere strafferamme), efter at være „forældet“ efter forslaget § 6, stk. 3, dog uden tidsbegrænsning kan straffes efter straffelovens § 157.

Den foreslåede regel om, at fristen løber fra det tidspunkt, da folketinget bliver bekendt med overtrædelsen, betegner en betænkelig fravigelse af straffelovens forældelsesregler. Den kan medføre, at forældelsestiden for mindre betydelige overtrædelser bliver længere end rimeligt, og den synes teknisk uanvendelig, idet den ikke tager stilling til, hvorledes folketingets kendskab til overtrædelser skal være konstateret, og hvor mange af tingets medlemmer der skal have sådant kendskab.

17. Ad § 7, 1. punktum.

Det fremgår ikke klart af denne bestemmelse, hvilke subjektive betingelser (forsæt, uagtsomhed) der skal gælde med hensyn til erstatningsansvaret. Bestemmelsen fastslår, at „overtrædelse af bestemmelserne i denne lov“ (d. v. s. § 5) medfører erstatningsansvar, men det er et spørgsmål, om der hermed alene sigtes til de objektive ansvarsbetingelser i § 5 (således at disse skal suppleres med erstatningsrettens almindelige subjektive ansvarsbetingelser, hvorefter uagtsomhed i det hele er ansvarsbegrundende), eller også til de i § 5 fastsatte subjektive betingelser (jfr. herved § 5 b, der kræver forsæt og grov uagtsomhed, og § 5 c, der som nævnt ovenfor muligvis kræver forsæt).

Bestemmelsen synes at kræve nærmere overvejelse bl. a. på grundlag af den almindelige offentligtretlige erstatningsrets regler, jfr. også pkt. 18 nedenfor og den særlige regel i § 11, stk. 1, i loven af 1939.

18. Ad § 7, 2. punktum.

Denne bestemmelse betegner en fravigelse af almindelige erstatningsregler. Denne fravigelse forekommer rimelig og er da også på linje med synspunkter i den i 1959 afgivne betænkning om statens og kommunernes erstatningsansvar. Der kan dog rejses spørgsmål om, hvorvidt det er rigtigt på det her omhandlede specielle område vedrørende ministres ansvar at søge de nævnte synspunkter gennemført på nuværende tidspunkt og derved foregribe en senere generel lovgivningspolitisk stillingtagen dertil.

FORSLAG II

1. *Forslagets titel* („ministres strafansvar“) er ikke dækkende, når der i § 8, stk. 1, sidste punktum, og § 9 foreslås regler om henholdsvis embedsfortabelse og erstatning.

2. Ad § 1, 1. punktum.

Den heri indeholdte udtalelse, hvorefter loven skal gælde „til nærmere bestemmelse af det i grundloven fastslåede ministeransvar“, synes at være af rent motiverende karakter og for så vidt uegnet til optagelse i lovtæksten.

3. Ad § 1, 2. punktum.

I denne bestemmelse udtales: „Hvor intet andet følger af denne lov, finder endvidere borgerlig straffelov og den øvrige straffelovgivning anvendelse på ministrenes ansvar for handlinger eller undladelser“.

Bestemmelsen tager sigte på at fastlægge forholdet mellem forslagets regler og den øvrige straffelovgivning, navnlig borgerlig straffelovs regler. Den suppleres for så vidt af § 8, stk. 1, 1. punktum, hvor det bestemmes, at forslaget strafferamme kun finder anvendelse, „for så vidt den almindelige lovgivning ikke medfører højere straf“.

Der er dog ikke gennem de nævnte regler sket nogen fuldstændig klarlæggelse af forholdet mellem forslaget og den øvrige straffelovgivnings regler.

Med hensyn til tilfælde, hvor forslagets strafferamme er strengere end rammen efter en tilsvarende bestemmelse i straffeloven, er det således tvivlsomt, om kun forslagets regel eller både straffelovens og forslagets regel skal anvendes; om dette spørgsmåls betydning henvises til bemærkningerne (pkt. 4 i slutningen) vedrørende forslag I.

4. Ad § 2.

Bestemmelsen i stk. 1 er i realiteten alene en gentagelse af reglen i grundlovens § 14, sidste punktum.

Medens stk. 1 alene angår medvirken ved kgl. resolutioners tilblivelse, vedrører stk. 2 ifølge motiverne også en ministers medvirken til en anden ministers afgørelse. Denne vide forståelse af stk. 2 er vel i overensstemmelse med stykkets affattelse, når denne affattelse betragtes isoleret, men ef-

ter sammenhængen med stk. 1 og med § 3 ville det vistnok være mest nærliggende at læse stk. 2 som alene vedrørende kgl. resolutioner. Ud fra et systematisk synspunkt kan det også forekomme mindre hensigtsmæssigt, at der er givet stk. 1 og 2 forskellige områder. Hertil kan føjes, at forslaget, såfremt stk. 2 havde været begrænset til specielt at angå kgl. resolutioner, på klarere måde ville have taget stilling til det i den statsretlige teori ofte drøftede spørgsmål om, hvorvidt ansvaret for medvirken til kgl. beslutningers tilblivelse kun omfatter den kontrasignerende minister eller også ministre, der har medvirket på anden måde. Det er formentlig alene dette spørgsmål, bestemmelsen, der ikke i øvrigt ses at have selvstændig retlig betydning, tager sigte på at løse.

Der synes at foreligge en uklarhed vedrørende forholdet mellem § 2, stk. 2, og § 3. Efter sin ordlyd (isoleret betragtet, jfr. ovenfor) omfatter § 2, stk. 2, enhver medvirken til kgl. beslutninger (og til beslutninger, der træffes af andre ministre), således også medvirken under statsråds-, ministerråds- eller ministermødebehandling. Efter indholdet af § 3 og denne paragrafs motiver er det imidlertid uklart, om denne bestemmelse tager sigte på enhver medvirken under statsråds- og ministerrådsbehandling eller kun på en ansvarsudvidelse i forhold til § 2, nemlig med hensyn til de i slutningen af § 3 nævnte passivitetstilfælde. Det sidste må formentlig antages.

Med hensyn til medvirken ved deltagelse i ministermøder foreligger en særlig uklarhed. Også sådan medvirken synes omfattet af § 2, stk. 2, men i bemærkningerne til § 3 (1. afsnit) henvises herom til § 4 og § 6, nr. 1 a, og ikke til § 2.

5. Ad § 3.

Om bestemmelsens anvendelsesområde henvises til bemærkningerne under pkt. 4.

Med hensyn til det særlige spørgsmål om ansvar for medvirken ved passivitet i statsråd og ministerråd bemærkes: At sådan passivitet kan medføre ansvar efter almindelige medvirkensregler, er utvivlsomt. I hvilket omfang dette gælder, lader sig ikke angive i præcise regler. I ministeransvarlighedskommissionens betænkning (s. 67) peges på beslutninger, der er „et væsentligt led

i regeringens principielle politik“, og på tilfælde, hvor „beslutningen, uanset at den falder uden for den pågældende ministers forretningsområde, dog berører dette“.

Problemet i forbindelse med udarbejdelsen af et forslag til en ministeransvarlighedslov synes at måtte være, om man i et sådant forslag kan henholde sig til straffelovens almindelige regler om medvirken, med hensyn til hvilke der foreligger teori og praksis af en vis vejledende betydning, eller kan og bør udforme præciserende regler.

Forslagsstillerne har imidlertid valgt en tredje fremgangsmåde, nemlig at opløse de almindelige medvirkensregler og indføre en rent skønsmæssig beføjelse for domstolene til „efter omstændighederne“ at pålægge en minister, der har været til stede i statsrådet og ikke her har taget til orde mod en beslutning, ansvar. Der er her tale om en meget væsentlig fravigelse af ellers anerkendte principper for straffebestemmelers udformning.

Disse betæneligheder lader sig næppe afvise med den betragtning, at den foreslåede regel kan forventes fortolket i overensstemmelse med de almindelige medvirkensregler. Det synes nemlig at fremgå af formuleringen („.....kan i øvrigt“), af sammenhængen med § 2, stk. 2, og af motiverne, at bestemmelsen hjemler ansvar ud over de almindelige regler.

6. Ad § 4.

I sidste pkt. bestemmes: „Enhver minister, der har medvirket til, at den pågældende regeringshandling undlades, er tillige ansvarlig herfor.“

Med udtrykket „medvirket“ sigtes formentlig til medvirken i sædvanlig betydning, jfr. straffelovens § 23, og bestemmelsen er for så vidt, ligesom reglen i 1. pkt., overflødig. På den anden side indeholder § 4 ikke som § 2, stk. 2, en udtrykkelig henvisning til straffelovens kapitel 4, herunder § 23. Det ses ikke, om der er tale om en inkonsekvens i formuleringsteknikken, eller om en realitetsforskel er tilsigtet.

7. Ad § 5.

Denne bestemmelse om ministres ansvar for meddelelse af urigtige oplysninger til

folketinget m. v. er uden sammenhæng med de i §§ 2-6 i øvrigt indeholdte regler, der (bortset fra § 6, nr. 1, jfr. nedenfor) omhandler spørgsmålet om, i hvilket omfang ministre er ansvarlige for medvirken til andres handling og undladelser, og er således placeret på en systematisk mindre hensigtsmæssig måde.

I øvrigt kan i det væsentlige henvises til bemærkningerne (pkt. 11) vedrørende § 5 b i forslag I. Der er dog grund til at pege på, at ansvaret ikke som efter forslag I er betinget af fortsæt eller grov uagtsomhed. Også anden uagtsomhed kan begrunde strafansvar. Herved sker formentlig en ikke helt ubetænkelig fravigelse af principperne i straffeloven; dennes §§ 161-163 om straf for meddelelse af urigtige oplysninger til offentlig myndighed kræver forsættligt forhold, og ansvaret efter § 157 er begrænset til „grov eller oftere gentagen forsømmelse“. Forslagets vidtgående regler om ministeransvar på det omhandlede område accentuerer spørgsmålet om folketsmedlemmers ansvar for meddelelse af urigtige oplysninger m. v., jfr. bemærkningerne (pkt. 11 i slutningen) til § 5 b i forslag I.

8. *Ad § 6, nr. 1, a.*

Der henvises til bemærkningerne (pkt. 7) vedrørende § 4 a i forslag I.

9. *Ad § 6, nr. 1, b.*

Bestemmelsen svarer til § 5 c i forslag I, men begrænser ligesom § 9 i loven af 1939 ansvaret til tilfælde af „åbenbar“ misbrug. I øvrigt henvises til bemærkningerne (pkt. 12) til den nævnte bestemmelse i forslag I.

I systematisk henseende er bestemmelsens placering i den foreslåede lovtæst mindre hensigtsmæssig, jfr. bemærkningerne ovenfor under pkt. 7 vedrørende § 5.

10. *Ad § 6, nr. 2, a.*

Det bør formentlig overvejes, om ikke denne bestemmelse om ministres ansvar for underordnede handlinger m. v. i tilfælde, hvor ministeren har undladt at føre rimeligt tilsyn, er for snæver. Også undladelse af at meddele de underordnede instruktioner i rimeligt omfang bør kunne (og kan allerede efter de almindelige medvirkensregler) medføre ansvar. I motiverne udtales

vel, at udtrykket „tilsyn“ også omfatter „instruktioner“, men en sådan fortolkning har ikke sikker støtte i den sproglige affattelse.

Med hensyn til anvendelsen af udtrykket „fejl og forsømmelser“ henvises til bemærkningerne (pkt. 8) til § 4 f i forslag I.

11. *Ad § 7, stk. 1.*

Om den i § 7, stk. 1, indeholdte bestemmelse, hvorefter en minister kan drages til ansvar for handlinger eller undladelser, der er „i strid med en af folketinget truffet beslutning“, henvises til bemærkningerne (pkt. 10) vedrørende den tilsvarende regel i § 5 a i forslag I.

12. *Ad § 7, stk. 2.*

Denne bestemmelse har følgende affattelse:

„For at en minister kan drages til ansvar for sine egne eller de i § 6, nr. 2, omhandlede handlinger eller undladelser, er det en betingelse, at han har indset eller burdet indse, at disse var lov- eller pligtstridige, som anført i stk. 1.“

Det er tvivlsomt, hvilken rækkevidde denne bestemmelse har. Af bestemmelsen synes modsætningsvis at måtte følge, at ansvaret for anden medvirken end den, der omhandles i § 6, nr. 2, d. v. s. ansvaret for medvirken til kongens handlinger, til andre ministres handlinger eller til underordnede handlinger i de i § 6, nr. 3, omhandlede tilfælde, er objektivt, d. v. s. hverken betinget af forsæt eller af uagtsomhed.

I motiverne udtales imidlertid, at alene ansvaret efter § 6, nr. 3, er objektivt.

Selv om det foreslåede objektive ansvar antages at være begrænset således, betegner forslaget dog på dette punkt en væsentlig fravigelse af skyldprincippet i straffelovens § 19, og denne fravigelse, for hvilken der ikke ses anført nogen afgørende begrundelse, synes at give anledning til væsentlige betænkeligheder.

For så vidt angår en ministers „egne eller de i § 6, nr. 2, omhandlede handlinger eller undladelser“, omfatter ansvaret såvel forsættligt som ethvert uagtsomt forhold. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det er rigtigt at pålægge ansvar for uagtsomhed, der ikke er grov, henvises til bemærkningerne (pkt. 10) til § 5 a i forslag I.

Fremfor at anvende udtrykkene „forsæt“

og „uagtsomhed“ er det ved forslaget af fattelse foretrukket at give en beskrivelse af forsæts- og uagtsomhedsbegreberne: „indset eller burdet indse, at disse (handlinger eller undladelser) var lov- eller pligtstridige“. Denne beskrivelse er imidlertid ikke helt adækvat, for så vidt som den efter en sproglig forståelse indebærer et krav om, at den pågældende skal være bekendt med (eller burde kende) ikke alene de faktiske momenter, men også de retsregler, der betinger retsstridigheden.

13. *Ad § 8, stk. 1, sidste punktum.*

Denne bestemmelse om embedsfortabelse i forbindelse med idømmelse af frihedsstraf må anses for overflødig og er, set fra et principielt synspunkt, mindre rigtig.

Det må under parlamentarisk styre forekomme uantageligt, at en minister kan bevare sin ministerpost, efter at der er rejst rigsretstiltale imod ham — i hvert fald når tiltalen angår et forhold, der kan ventes at medføre idømmelse af frihedsstraf; alle de tidligere rigsretssager har da også angået afgåede ministre.

En eventuel regel om embedsfortabelse i en lov om ministres ansvar synes i øvrigt ikke at burde begrænses til tilfælde, hvor frihedsstraf idømmes.

Principielt kan det synspunkt anlægges, at det under parlamentarisme bør være folketinget og ikke rigsretten, der afgør, hvilke parlamentariske konsekvenser en domfældelse bør have.

14. *Ad § 8, stk. 2.*

Der henvises til bemærkningerne (pkt. 15) til § 6, stk. 2, i forslag I.

15. *Ad § 8, stk. 3.*

Med hensyn til forholdet mellem denne bestemmelse om forældelse og straffelovens forældelsesregler henvises til bemærkninger under pkt. 4 i slutningen og pkt. 16 til forslag I og bemærkningerne ovenfor under pkt. 3.

Den foreslåede regel om, at forældelsestiden løber fra det tidspunkt, da det strafbare forhold er fremdraget i folketinget, betegner en fravigelse af straffelovens forældelsesregler. Den synes — ligesom § 6, stk. 3, i forslag I — ved mindre betydelige overtrædelser at kunne føre til, at forældelsestiden bliver længere end rimeligt. Hertil kommer, at udtrykket „fremdraget i folketinget“ ikke er entydigt. I motiverne fortolkes udtrykket som „fremdraget fra tingets talerstol“, men denne fortolkning har ikke sikker støtte i lovtæksten.

16. *Ad § 9, stk. 1.*

Bestemmelsen er alene en henvisning til almindelige erstatningsregler og for så vidt uden selvstændig retlig betydning.

17. *Ad § 9, stk. 2.*

Der henvises til bemærkningerne (pkt. 18) til § 7, 2. punktum, i forslag I.