

Forslag

til

Lov om ministres ansvarlighed.

Fremsat den 12. december 1962 af *Ninn-Hansen, Vagn Bro, Erik Eriksen, Poul Møller, Harald Nielsen, Helga Pedersen, Poul Sørensen og Thestrup.*

§ 1. Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse efter de i grundloven fastsatte regler. 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.

Stk. 2. Hvor betingelserne i medfør af stk. 1 er til stede for, at en minister bærer ansvaret for en handling eller undladelse, kan vedkommende minister ifalde straf- og erstatningsansvar. Hvor denne lov intet andet bestemmer, ifalder en minister ansvar til straf og erstatning i medfør af dansk rets almindelige regler herom.

§ 2. For skriftligt udfærdigede beslutninger, der er underskrevet af kongen, og som vedrører lovgivningen eller regeringen, er den minister, der har medunderskrevet beslutningen, ansvarlig. For sådanne beslutninger såvel som andre beslutninger, der er truffet i statsråd eller ministerråd, jfr. grundlovens §§ 17 og 18, er enhver minister, der har foreslået, tilskyndet til eller tilrådet beslutningen, ansvarlig. For en sådan beslutning, der træffes som et væsentligt led i regeringens almindelige politik, er enhver minister, der har været til stede og ikke har modsat sig beslutningen, ansvarlig.

§ 3. Er en regeringshandling, hvis udførelse i henhold til grundloven eller den almindelige lovgivning påhviler kongen, ikke foretaget, har vedkommende minister ansvaret. Kan der med føje rejses tvivl om, hvilken minister ansvaret påhviler, er statsministeren ansvarlig. Enhver minister, der har foreslået, tilskyndet til eller tilrådet, at

den pågældende regeringshandling undlades, er tillige ansvarlig herfor.

§ 4. For sin øvrige embedsførelse er en minister ansvarlig i overensstemmelse med følgende regler:

a. en minister er ansvarlig for sine handlinger og undladelser, herunder for alle beslutninger, som han har forsynet med sin underskrift,

b. en minister er ansvarlig for underordnede, der handler i henhold til en speciel bemyndigelse fra ministeren,

c. en minister er ansvarlig for underordnede beslutninger, når han har været bekendt med, at en beslutning ville blive truffet, og har undladt at skride ind,

d. en minister er ansvarlig for underordnede beslutninger, når han, efter at beslutningen er truffet, er blevet bekendt med denne og har undladt at forhindre dens gennemførelse,

e. en minister er ansvarlig for underordnede handlinger og undladelser, når disse har været et nødvendigt eller dog som naturligt forudsat middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig,

f. en minister er ansvarlig for underordnede handlinger og undladelser, når han har forsømt ved instruktioner eller et rimeligt tilsyn at sikre sig imod fejl og forsømmelser fra de pågældendes side.

§ 5. I overensstemmelse med de foranstående regler pådrager en minister sig ansvar:

a. hvis han forsætligt eller uagtsomt træffer beslutninger eller gennemfører foran-

staltninger, der er i strid med grundloven, statsretlig praksis, lovgivningen eller en af folketinget i henhold til grundloven truffet beslutning, eller han undlader at opfylde de pligter, der påhviler ham i medfør heraf, eller som følger af hans embedsforretningers karakter,

b. hvis han med forsæt eller grov uagtsomhed giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, eller hvis oplysninger af væsentlig betydning for folketingets virksomhed bliver fortiet,

c. hvis han, selv om han ikke har overskredet sin myndigheds grænser, begår misbrug af sin myndighed.

§ 6. Overtrædelse af bestemmelserne i denne lov straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år. Foreligger der kun uagtsomt forhold, er straffen bøde. Straffen kan under særlige omstændigheder bortfalde.

Stk. 2. Ved udmålingen af straffen for uhjemlet afholdelse af statsudgifter skal der tages hensyn til, om der overhovedet ikke har været bevilget noget beløb til det pågældende formål, eller om der foreligger en overskridelse af et bevilget beløb.

Stk. 3. En ministers strafansvar efter denne lovs § 5 bortfalder ved forældelse. Forældelsesfristen er 5 år og løber fra det tidspunkt, hvor folketinget er blevet bekendt med lovovertrædelsen.

Med hensyn til forældelsesfristens beregning finder reglerne i borgerlig straffelovs § 94 anvendelse.

§ 7. For overtrædelser af bestemmelserne i denne lov ifalder en minister erstatningsansvar over for statskassen. Erstatningen kan nedsættes eller bortfalde, når omstændighederne taler derfor.

Bemærkninger til lovforslaget.

Lovforslagets tekniske udformning hviler på den behandling af dets enkelte problemer, der er foretaget af ministeransvarlighedskommissionen og angivet i dennes betænkning (nr. 312/1962, især kapitlerne VII og VIII).

Kommissionen sonderer imellem de betingelser, hvorunder en handling eller undladelse kan henregnes til en minister, således at han bærer ansvaret for handlingen eller undladelsen, og de betingelser, hvorunder en handling eller undladelse er ansvarsbegrundende. Denne sondring er lagt til grund for forslaget, idet dets § 1, stk. 1, og §§ 2-4 behandler det førstnævnte problem, og § 1, stk. 2, samt § 5 behandler det sidstnævnte problem. Dertil kommer §§ 6 og 7, der indeholder bestemmelser om sanktionsmulighederne (straf og erstatning).

Til § 1.

Ad stk. 1. Det fremgår heraf, at forslaget kun omhandler handlinger og undladelser som et led i regeringens førelse, samt at den borgerlige straffelovs regler fuldt ud gælder i det omfang, forslaget ikke har erstattet disse med særlige regler. Problemet er især af betydning for bedømmelse af ansvar for medvirken.

Ad stk. 2. Det fremgår heraf, at de i forslagets § 5 indeholdte bestemmelser om gemingsindholdet

må suppleres med de i den øvrige lovgivning, især borgerlig straffelov, indeholdte bestemmelser herom. Det fremgår ligeledes heraf, at en ministers erstatningsansvar over for statskassen bestemmes af dansk rets almindelige erstatningsregel med den modifikation, som fremgår af lempelsesmuligheden i forslagets § 7.

Til § 2.

Bestemmelsen svarer til §§ 2 og 3 i lov nr. 92 af 15. marts 1939 om ministrenes ansvarlighed og er affattet i overensstemmelse med, hvad der ifølge ministeransvarlighedskommissionens opfattelse (betænkningens s. 67) allerede er gældende dansk ret. Dette gælder også forslagets sidste punktum, der derimod er videregående end § 3 i loven af 1939, men mindre vidtgående end tidligere forslag til ministeransvarlighedslov, der generelt gjorde en minister, som i statsrådet havde undladt at gøre indsigelse imod en beslutning, ansvarlig for denne.

Til § 3.

For så vidt angår undladelse af pligtige regeringshandling, for hvilken undladelse der er udfærdiget kongelig resolution, påhviler ansvaret ifølge forslagets § 2, jfr. § 4 i loven af 1939, den minister,

der har underskrevet beslutningen. I øvrigt er forslaget i overensstemmelse med § 4 i loven af 1939 med den undtagelse, at det er fundet rigtigt at pålægge statsministeren ansvaret for undladelser, når det ikke med sikkerhed kan fastslås, at nogen anden minister er ansvarlig.

Til § 4.

Bestemmelsen omhandler alle andre former for embedsførelse end forhandlinger og beslutninger i statsråd eller ministerråd. Litra a-d er i overensstemmelse med bestemmelsen i § 5 i loven af 1939 og må ifølge ministeransvarlighedskommissionens opfattelse i alt væsentligt været stemmende med, hvad almindelige medvirkensregler vil føre til. Litra e svarer til § 6 i loven af 1939 og går heller ikke videre, end hvad der er gældende dansk ret.

Om den i litra f indeholdte regel om ansvar for mangelfuld instruktion eller mangelfuldt tilsyn bemærker ministeransvarlighedskommissionen, at den statsretlige teori lader muligheden for et ansvar allerede efter gældende ret stå åben, men at kommissionens flertal under hensyn til centraladministrationens komplicerede organisation finder det urealistisk at postulere en tilsynspligt for ministre. Forslaget går ud fra, at ministre har en sådan tilsynspligt, der i givet fald kan opfyldes ved udstedelse af almindelige instruktioner for de tje-

nestemænd og institutioner, der henhører under ministerens forretningsområde.

Til § 5.

Bestemmelserne træder, for så vidt angår ministres embedsførelse, i stedet for §§ 155-157 og 162-163 i borgerlig straffelov. Formuleringen af litra a svarer stort set til den af mindretallet i ministeransvarlighedskommissionen foreslåede. Gennem bestemmelsen i litra b har forslagsstillerne ønsket det fastslået, at ministre har en vidtgående oplysningspligt over for folketinget. Litra c er overensstemmende med § 9 i loven af 1939.

Til §§ 6 og 7.

Forslagsstillerne har ønsket at udvide de subjektive betingelser for ansvar til at omfatte såvel forset som uagtsomhed, idet der ønskes den videste adgang til at rejse tiltale, ikke mindst når dette af principielle grunde er ønskeligt. Svarende hertil er der foreslået en almindelig adgang for rigsretten til at nedsætte straf og erstatning eller helt at lade disse sanktioner bortfalde. Det understreges herved, at en rigsretstiltale normalt ikke vil skyldes ønsket om at iværksætte sanktioner over for den pågældende minister personligt, men ønsket om at opnå en retlig bedømmelse af en omtvistet del af hans embedsførelse.