

Til lovforslag nr. L 3. Betænkning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 5. maj 1999

Betænkning

over

Forslag til lov om undersøgelseskommissioner

Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer (Nordskov-udvalget) afgav i maj 1996 betænkning om undersøgelsesorganer (betænkning nr. 1315/1946). Betænkningen indeholdt et lovudkast.

Lovforslag i overensstemmelse med dette udkast blev fremsat til fri debat den 24. oktober 1996, idet forslagsstillerne fandt det rimeligst at udskyde en detaljeret realitetsbehandling til efter fremsættelsen.

Udvalget for Forretningsordenen behandlede lovforslaget i en række møder. Professor Lars Nordskov Nielsen var – og har også senere været – tilknyttet udvalget som ekspert.

Lovforslaget blev ikke færdigbehandlet i folketingsåret 1996-97. Udvalget afgav en beretning den 25. juni 1997.

Som det fremgår af beretningen, havde udvalget stillet en række spørgsmål til justitsministeren, som ministeren besvarede. Besvarelsen af nogle af disse spørgsmål - spørgsmål 20-22 - blev optrykt som bilag 1 til beretningen.

Særlige spørgsmål, der rejstes i beretningen.

Som det ligeledes fremgår af beretningen, fandt udvalget behov for en uddybende behandling af nogle spørgsmål, navnlig følgende 4 (citat fra beretningen):

»1) Belysning af konsekvenserne for undersøgelseskommissionens arbejde i tilfælde af, at der vedtages adgang til at have helt eller delvist åbne døre under kommissionsmøderne og i retsmøder i forbindelse hermed. Der tænkes navnlig på hensynet til afklaring af den undersøgte sags faktiske omstændigheder, hensynet til den eller de undersøgte personers retsstilling og retssikkerhed og hen-

synet til offentlighedens saglige indsigt. Der tænkes endvidere på, om det at åbne dørene vil bidrage til, at undersøgelsen får en mere proceslignende karakter og dermed øger indtrykket af, at der afsiges en dom. Det i Folketinget behandlede forslag har hvilet på en forudsætning om gennemførelse af arbejdet for lukkede døre, hvorfor de enkelte elementer i opbygningen af regler for kommissionens arbejde skal bedømmes i et andet lys, såfremt dørene åbnes.

- 2) Inddragelsen af bl.a statslige selskaber under området for undersøgelseskommissioners virke giver anledning til en række parallelle overvejelser om relationerne til andre lovgivningsområder, herunder forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen m.v. Det fra flere sider understregede ønske om at lade lovforslaget erstatte de hidtidige regler i retsplejelovens § 21 og § 21 a vil indebære en række konsekvensændringer, dels i selve loven om undersøgelseskommissioner, dels i anden lovgivning.
- 3) Lovens virkning på Færøerne og i Grønland. Der er grund til forud for en vedtagelse af lovgivning af denne art at have afklaret, om personer og myndigheder på Færøerne og i Grønland kan inddrages i sådanne undersøgelser. En sådan afklaring bør finde sted i samarbejde med hjemmestyremyndighederne på Færøerne og i Grønland.
- 4) Uden for lovforslaget ligger endvidere afklaring af de spørgsmål, der knytter sig til Folketingets opfølgning på de beretninger, der måtte komme fra fremtidige undersøgelseskommissioner.«

Om offentlighedsspørgsmålet indhentede udvalget skriftlige udtalelser fra en række myndigheder, organisationer og enkeltpersoner. I fortsættelse heraf afholdt udvalget den 27. oktober 1997 - efter at lovforslaget var genfremsat i uændret form den 8. oktober 1997 - en høring med en bred deltagelse af sagkyndige.

De ovennævnte 4 spørgsmål har også haft en central plads i udvalgets arbejde i folketingsåret 1997-98 og - efter den fornyede genfremsættelse i uændret form den 8. oktober 1998 - i indeværende folketingsår.

Ad 1) Helt eller delvis åbne døre under kommissionsmøderne og i retsmøder i forbindelse hermed.

De oplysninger og synspunkter, der fremkom ved udvalgets ovenfor omtalte skriftlige høringer og høringskonferencen den 27. oktober 1997 har været grundlag for udvalgets/flertallets positive indstilling til spørgsmålet om offentlighed med hensyn til undersøgelseskommissioners møder og de supplerende retsmøder, jf. ændringsforslag nr. 10-12 og bemærkningerne her til.

Ad 2) Lovens område.

Med hensyn til spørgsmålet om udvidelse af lovforslagets anvendelsesområde, således at dette ikke alene omfatter »undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning«, men herudover også bl.a. statslige selskaber, rettede udvalget i skrivelse af 13. maj 1997 henvendelse til justitsministeren. Udvalget oplyste, at der under drøftelserne i udvalget var givet udtryk for ønskeligheden af at afgrænse lovforslagets § 1, stk. 1, således at der vil være grundlag for helt at ophæve retsplejelovens §§ 21 og 21 a.

Udvalget pegede på, at behandlingen af det omtalte spørgsmål omfatter følgende 4 delspørgsmål:

- 1) Formulering af området for lov om undersøgelseskommissioner.
- 2) Hvilken virkning har ophævelse af retsplejelovens § 21 og § 21 a for anden lovgivning (der henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 21).
- 3) Hvilken virkning har den ændrede afgrænsning af lovens område i § 1 for lovens øvrige indhold, herunder reglerne om vidnepligt m.v. (kapitel 5) og om de berørte personers retsstilling (kapitel 7).

- 4) Overvejelse af det generelle spørgsmål om anvendelse af anden offentligretlig lovgivning, f.eks. registerloven, offentlighedsloven, forvaltningsloven, ombudsmandsloven og arkivloven med hensyn til statslige aktieselskaber m.v.

Udvalget meddelte samtidig ministeriet, at udvalget fandt det ønskeligt, at der under Justitsministeriet blev nedsat et ekspertudvalg til at vurdere disse spørgsmål.

Som svar herpå meddelte justitsministeren, at ministeriet i samarbejde med den tidligere formand for Udvalget om Undersøgelsesorganer, professor Lars Nordskov Nielsen, og de tidligere medlemmer af udvalget, højesteretsdommer Torben Melchior og lektor, dr. jur. Jens Peter Christensen, ville gennemgå og vurdere de ovenfor under pkt. 1-3 nævnte spørgsmål. Med hensyn til det under pkt. 4 nævnte generelle spørgsmål om anvendelsesområdet for de nævnte offentligretlige love fandt ministeriet, at dette komplicerede spørgsmål burde behandles i et bredere sammensat lovforberedende udvalg.

Med skrivelsen den 22. december 1997 sendte justitsministeren udvalget et notat - udarbejdet i samarbejde mellem ministeriet og Lars Nordskov Nielsen, Torben Melchior og Jens Peter Christensen - om udvidelse af anvendelsesområdet for lovforslaget.

Notatet, der er optrykt som bilag 1 til denne betænkning, er grundlag for ændringsforslag nr. 1, 4, 5, 6 og 13.

Ad 3) Færøerne og Grønland.

Samtidig med det ovennævnte notat modtog udvalget - i overensstemmelse med udvalgets anmodning af 22. maj 1997 - en notits af 22. december 1997 fra Justitsministeriet om lovforslagets gyldighed for Færøerne og Grønland. Notitsen er baseret på udtalelser fra hjemmestyremyndighederne på Færøerne og i Grønland og danner grundlag for ændringsforslag nr. 14.

Ad 4) Folketingets opfølgning.

Spørgsmålet om Folketingets opfølgning af beretninger fra undersøgelseskommissioner er indgående behandlet i udvalgsberetningen af 25. juni 1997. Det pågældende afsnit i beretningen er gengivet som bilag 2 til denne betænkning. Udvalget kan ganske henholde sig til det, der er anført i beretningen om det nævnte spørgsmål. Spørgsmålet om Folketingets rolle i forbindelse

med undersøgelseskommissioners nedsættelse og fastsættelse af deres kommissorium er ikke behandlet i beretningen. Spørgsmålet har været drøftet under lovforslagets behandling i Folketinget samt under udvalgsbehandlingen. Disse drøftelser danner grundlag for ændringsforslag nr. 1 (2. pkt.) og 2 og bemærkningerne hertil. Der henvises i øvrigt til den samtidig fremsatte betænkning og indstilling om ændring af Folketingets forretningsorden, hvorefter der indsættes et nyt kapitel XVIII (§§ 54-60) om spørgsmål vedrørende ministeransvar.

Bemærkninger til nogle af lovforslagets bestemmelser:

Nogle af lovforslagets bestemmelser giver anledning til nogle bemærkninger fra udvalget – ud over bemærkningerne til de enkelte ændringsforslag:

Til lovforslagets §§ 2 og 4

I drøftelserne i Nordskov-udvalget og i den påfølgende debat, også i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, har der været peget på, at det bør modvirkes, at kommissionsindstillinger får, hvad der er betegnet som en slags »domsvirkning«.

Udvalget tilslutter sig Nordskov-udvalgets flertalsopfattelse, hvorefter dommere vel ikke altid skal være, men kan være medlemmer af undersøgelseskommissionen.

Vigtig med hensyn til det ovennævnte problem er opfattelsen af den nærmere karakter af kommissionens opgave efter lovforslagets § 4. Den centrale bestemmelse er stk. 1, hvorefter undersøgelseskommissioner aldrig kan tillægges dømmende myndighed. Kommissionens opgave er således alene at tilvejebringe og fremlægge det materiale, som kan danne grundlag for andre myndigheders afgørelse af, om sagen bør fremmes til en ansvarsafgørelse, det vil navnlig sige Folketingets afgørelse om politisk ansvar eller rigsretstiltale, vedkommende ministers eller styrelseschefs afgørelse om rejsning af disciplinærsag mod embedsmænd og den sædvanlige anklagemyndigheds afgørelse om tiltale til straf.

Det materiale, der tilvejebringes og fremlægges af kommissionen, vil altid omfatte en undersøgelse af og en redegørelse for det relevante faktiske begivenhedsforløb (§ 4, stk. 2). Undersøgelseskommissioner kan herudover få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning

af, hvorvidt der foreligger grundlag for at søge bl.a. embedsmænd draget til ansvar (§ 4, stk. 4).

Udvalget lægger i denne forbindelse afgørende vægt på følgende udtalelse i Nordskov-udvalgets betænkning (s. 114-115) og lovforslagets bemærkninger (s. 11): »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.«

I det hele må der lægges vægt på, at undersøgelseskommissioners indstillinger formuleres således, at de bliver egnede til at fungere som et fyldestgørende arbejdsgrundlag for overvejelserne hos de myndigheder, der skal benytte indstillingerne i det videre sagsforløb.

Under hensyn til, at også kommissionens bevisvurdering – som nævnt ovenfor – bør formuleres forsigtigt, foreslår udvalget, at formuleringen i § 4, stk. 2, om, at kommissionen »kan få til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb«, ændres til »... undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb«, jf. ændringsforslag nr. 3 nedenfor.

Til lovforslagets § 21 og § 22, stk. 2 og 3

Efter lovforslagets § 21 vil den person, hvis forhold undersøges, som helt overvejende hovedregel have en bisidder. Efter stk. 1 har han ret til selv at vælge en bisidder, og gør han ikke det, kan undersøgelseskommissionen efter stk. 2 bestemme, at han skal have en bisidder.

Bisidderen har efter § 22, stk. 2, ret til aktindsigt i det materiale, der indgår i undersøgelsen, og - med visse begrænsede undtagelser - efter § 22, stk. 3, ret til at udlevere materialet til sin klient eller på anden måde at gøre klienten bekendt med materialets indhold.

Selv om det ikke er anført udtrykkeligt i de nævnte bestemmelser, er det en selvfølge, at der

i de sjældne undtagelsestilfælde, hvor den person, hvis forhold undersøges, ikke har en bisidder, tilkommer den pågældende samme adgang til aktindsigt, som pågældende ellers efter de omtalte udtrykkelige regler ville have gennem sin bisidder. Denne adgang må da administreres direkte i forhold til undersøgelseskommissionen.

Til lovforslagets § 23, stk. 1

Efter § 23, stk. 1, skal undersøgelseskommissionen inden afhøringen orientere den minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, og den pågældende bisidder om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen omfatter.

I lovforslagsbemærkningerne er der om denne bestemmelse bl.a. anført: »Det forudsættes, at orienteringen gives så hurtigt som muligt, efter at undersøgelsen er iværksat. Den kan således gives på et tidspunkt, hvor den pågældende endnu ikke er indkaldt til at afgive forklaring«.

Udvalget lægger vægt på denne udtalelse og ønsker at understrege, at det afgørende er, at praksis med hensyn til orienteringstidspunkt og mødeberømmelse bliver sådan, at bisidderen og dennes klient sikres en rimelig forberedelsestid forud for afhøringen.

Herefter indstiller *udvalget* lovforslaget til *vedtagelse* med de nedenfor anførte ændringsforslag.

Et mindretal inden for flertallet (Det Konservative Folkeparti og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) redegjorde for sin principielle holdning til lovforslaget og til de ændringer, som der – uden om mindretallet – tegnede sig et flertal for ved 1. behandlingen den 4. november 1998.

Mindretallet havde to betænkeligheder

- Mindretallet fandt det rigtigst, at dommere ikke kunne indgå i en undersøgelseskommission for på denne måde klart og tydeligt at undgå, at kommissionens beretning fik nogen form for »domstolseffekt«.
- Mindretallet fandt, at hovedreglen for arbejdet i undersøgelseskommissionen burde være lukkede døre.

Synspunkter vedrørende lukkede døre havde mindretallet af tre grunde:

For det første kan en kommissionsundersøgelse nærmest sammenlignes med en politimæssig efterforskning, som netop også sker bag lukkede døre.

For det andet var der hensynet til de mennesker, der skulle afhøres, og som kunne risikere at blive hængt ud i pressen, også selv om det senere viste sig, at de var uskyldige.

For det tredje var der ønsket om, at vidner ikke gennem mediernes minutløse dækning af undersøgelsen skulle kunne blive påvirket af andre vidner eller indbyrdes afpasse deres vidneudsagn.

De to ovennævnte betænkeligheder har flertallet ikke været enige i.

Mindretallet tilslutter sig alligevel forslaget. Bl. a. fordi højesteretsdommere nu er afskåret fra at deltage som medlemmer af en undersøgelseskommission, og fordi det ved ændringsforslag til stk. 2 i § 4 – samt ved klarere formuleringer i denne betænkning over L 3 – er fastslået, at kommissionens opgave alene er at tilvejebringe og fremlægge materiale, som kan danne grundlag for andre myndigheders afgørelse af, om en sag bør fremmes til en ansvarsafgørelse. Disse forhold er klart med til at svække den »domstolseffekt«, som tidligere undersøgelseskommissioner har været omfattet af.

Vedrørende møderne i undersøgelseskommissionen og i retten, der som hovedregel nu holdes for åbne døre, må det konstateres, at det af kommissionen eller retten kan bestemmes, at dørene skal lukkes, hvis det findes påkrævet. Dette betyder, at der er mulighed for – under nogle af de omstændigheder som mindretallet fandt talte for lukkede døre – at foretage denne dørlukning.

Endelig lægger mindretallet afgørende vægt på, at der er opnået enighed om, hvordan Folketinget skal behandle beretninger fra undersøgelseskommissioner. Dette har været et kernepunkt for mindretallet.

Mindretallet konstaterer, at vi ikke har fået den løsning, vi fandt ideel. Men henset til de imødekommelser af vore synspunkter, vi har fået, og henset til at vi betragter det som vigtigt, at et stort flertal i Folketinget står bag dette lovforslag, har Det Konservative Folkeparti og Centrum-Demokraterne valgt at støtte det.

Afslutningsvis vil mindretallet udtrykke ønsket om, at Udvalget for Forretningsordenen efter en vis passende periode foretager en grundig vurdering af, om de mål og de hensigter, vi satte os med dette lovforslag – og de forudsætninger som vi i øvrigt gjorde – blev opfyldt. En sådan evaluering vil i øvrigt være i overensstemmelse med de tanker og ideer, som statsministeren

gjorde sig til talsmand for ved samrådet i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 21. april 1999 vedrørende lovkvalitet.

Ændringsforslag

Af udvalget:

Til § 1

1) *Stk. 1* affattes således:

»Justitsministeren kan nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning. En sådan kommission skal nedsættes, hvis Folketinget vedtager beslutning herom.«

2) Efter *stk. 3* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 4.* Såfremt der er vedtaget folketingsbeslutning som nævnt i *stk. 1*, sker den fornødne nærmere udformning af bestemmelserne om kommissionens opgaver i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen eller et underudvalg nedsat af udvalget. Det samme gælder afgørelser efter *stk. 2* og *3.*«

Stk. 4 bliver herefter *stk. 5*.

Til § 4

3) *Stk. 2* affattes således:

»*Stk. 2.* Undersøgelseskommissionen kan få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb.«

4) *Stk. 4* affattes således:

»*Stk. 4.* Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.«

Til § 12

5) *Stk. 1* affattes således:

»Pligten til at afgive forklaring som vidne gælder ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Vidnepligten gælder heller ikke 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.«

Til § 21

6) *Stk. 1* affattes således:

»Den person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg.«

Til § 22

7) *Stk. 3, 2. pkt.*, affattes således:

»Undersøgelseskommissionen kan give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med indholdet af det i *stk. 2* nævnte materiale, hvis afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det.«

Til kapitel 9

8) Overskriften affattes således:

»Undersøgelseskommissionens beslutninger og domstolsprøvelse heraf.«

Til § 28

9) Efter *stk. 2* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 3.* Beslutninger efter § 21, *stk. 3*, kan inden en uge efter, at beslutningen er meddelt, indbringes for Den Særlige Klageret. Retsplejelovens § 737 finder tilsvarende anvendelse.«

Til § 29

10) *Stk. 2* udgår.

Til § 30

11) Paragraffen affattes således:

»§ 30. Møder i undersøgelseskommissioner og møder i retten er offentlige. Dog kan det bestemmes af undersøgelseskommissionen og af retten ved kendelse, at møder skal foregå for lukkede døre, hvis dette findes påkrævet

- 1) af hensyn til ro og orden i lokalet eller statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt,
- 2) af hensyn til sagens oplysning,
- 3) af hensyn til at beskytte nogen mod unødvendig krænkelse eller
- 4) af andre særlige grunde.

Stk. 2. Må referatforbud eller navneforbud anses for tilstrækkeligt til at tilgodese de i *stk. 1* nævnte hensyn, træffes der bestemmelse herom

i stedet for dørlukning. Overtrædelse af sådanne forbud straffes med bøde.«

Til § 31

12) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:

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

Til § 33

13) Paragraffen affattes således:

»§ 33. Loven træder i kraft den 1. juli 1999.

Stk. 2. Retsplejelovens §§ 21 og 21 a ophæves.«

Ny paragraf

14) Efter § 33 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Loven gælder for Færøerne og Grønland med hensyn til undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning.

Stk. 2. Ved kongelig anordning kan loven sættes i kraft for Færøerne og Grønland med hensyn til undersøgelse af forhold uden for den statslige forvaltning med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.«

Til § 34

15) »folketingsåret 2001-02« ændres til: »folketingsåret 2003-04«.

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1 (1. pkt.), 4, 5 og 6

I det tidligere omtalte notat af 22. december 1997, der er udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med Lars Nordkov Nielsen, Torben Melchior og Jens Peter Christensen, og som er gengivet som bilag 1 til denne betænkning, er det i overensstemmelse med udvalgets oplæg i skrivelse af 13. maj 1997 til ministeriet foreslået, at der sker en udvidelse af lovforslagets anvendelsesområde. Medens lovforslaget i dets foreliggende form kun hjemler adgang til at nedsætte undersøgelseskommissioner til "undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning" - en formulering, der ikke omfatter bl.a. statslige aktieselskaber - foreslås det i notatet, som udvalget kan tilslutte sig, at lovforslaget ændres således, at kommissioner kan nedsættes til undersøgelse af "for-

hold af alment vigtig betydning". Denne nødvendigvis generelt formulerede ramme svarer til den ramme, der efter grundlovens § 51 gælder for nedsættelse af parlamentariske kommissioner, og til den ramme, der er angivet i forarbejderne til retsplejelovens § 21 a om undersøgelsesretter.

Den valgte formulering indebærer, at det forhold, der skal undersøges, som altovervejende hovedregel skal have tilknytning til staten, f.eks. vedrøre statslige myndigheders sagsbehandling, herunder sager om anvendelse af statslige midler. Formuleringen omfatter utvivlsomt - modsat lovforslaget - statslige aktieselskaber, men en undersøgelse af private forhold vil normalt alene kunne tænkes, hvis den indgår som et integreret element i en undersøgelse af statslige myndigheders forhold.

Den nævnte udvidelse - ved ændring af § 1, stk. 1 - af undersøgelseskommissioners anvendelsesområde nødvendiggør en ændring af lovforslagets § 4, stk. 4, om undersøgelseskommissioners opgave med hensyn til foretagelse af retlig vurdering af det faktuelle begivenhedsforløb.

Efter lovforslagets nuværende formulering kan en undersøgelseskommission få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, hvorvidt der foreligger grundlag for at søge embedsmænd - modsat ministre - draget til ansvar.

Hvis lovforslagets anvendelsesområde udvides som foreslået, vil der, omend i sjældne tilfælde, være anledning til at anmode en kommission om at foretage retlige vurderinger til belysning af, om f.eks. direktører og andre ansatte i et statsligt aktieselskab bør søges draget strafferetligt eller ansættelsesretligt til ansvar for deres arbejde i aktieselskabet. Det bemærkes herved, at staten - i kraft af, at der er tale om et statsligt aktieselskab - vil have bestemmende indflydelse på spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende bør drages ansættelsesretligt til ansvar. Endvidere bør en undersøgelseskommission f.eks. kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af, om et bestyrelsesmedlem i et statsligt aktieselskab, der er valgt eller udpeget af staten, har begået fejl eller forsømmelser, således at den pågældende bør drages strafferetligt til ansvar eller afsættes.

På denne baggrund foreslås den ændrede formulering af § 4, stk. 4: "Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget

til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.”

Også med hensyn til § 12 om vidnepligt og § 21 om ret til bisidder kræver den foreslåede ændring af anvendelsesområdet følgeændringer.

Til nr. 1 (2. pkt) og 2

Efter lovforslagets § 1 er det justitsministeren, der har kompetencen til nedsættelse af og fastlæggelse af det nærmere kommissorium for undersøgelseskommissionen. Dette svarer til ordningen efter retsplejelovens § 21 a vedrørende nedsættelse af undersøgelsesretter. Spørgsmålet var drøftet i Nordskov-udvalgets betænkning (s. 91). I betænkningen anførtes, at undersøgelser ved undersøgelseskommissioner ofte bliver iværksat som led i Folketingets kontrol med regeringen, men at undersøgelserne også kan tjene andre formål, f.eks. at give grundlag for vedkommende ministers vurdering af, om der bør indledes disciplinærsag mod embedsmænd.

Konklusionen i udvalgets betænkning blev, at det er rigtigt at fastholde, at det er vedkommende minister/regering, der er ansvarlig for, at de undersøgelser, der er grundlag for, bliver iværksat. Samtidig fremhæver udvalget, at Folketingets indflydelse er og bør være sikret gennem de politiske kontrol- og ansvarsmekanismer.

Derfor foreslog udvalget, at de kompetence-regler, der gælder for nedsættelse af undersøgelsesretter, også bør gælde for undersøgelseskommissionerne.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen finder, at det er principielt rigtigst, at lovforslaget formuleres således, at formuleringen 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. Undertiden vil der reelt være tale om et fællesinitiativ - i form af en enighed om nedsættelse og kommissorium, baseret på drøftelser mellem på den ene side regeringen og på den anden side Folketingets Udvalg for Forretningsordenen eller underudvalg herunder, som omtalt i udvalgets beretning af 25. juni 1997 i forbindelse med spørgsmålet om parlamentarisk opfølgning af beretnin-

ger fra undersøgelseskommissioner (betænkningens bilag 2).

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen og dette udvalgs omtalte underudvalg forudsættes således at få en rolle i forbindelse med både nedsættelses- og afslutningsfasen vedrørende undersøgelseskommissioner.

Hvor initiativet kommer fra Folketinget i form af et beslutningsforslag, der fremsættes af enkeltmedlemmer eller grupper, bør dette forslag efter 1. behandlingen henvises til Udvalget for Forretningsordenen, der inddrager det omtalte underudvalg. Det forventes, at der i dette underudvalg kan opnås et sagligt erfaringsgrundlag, som er nyttigt ved afgørelsen af, om en undersøgelseskommission bør nedsættes.

Når der i udvalget eller på grundlag af dettes indstilling i Folketinget er truffet beslutning om, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission, skal det endelige kommissorium udformes. Beslutningsforslaget vil antagelig indeholde et udkast til kommissorium, eller i hvert fald en angivelse af dettes hovedpunkter. Det er vigtigt at sikre, at Folketinget efter forhandling med regeringen får den afgørende indflydelse på kommissoriets udformning. Under dette forhandlingsforløb skal det sikres, at kommissoriet vil være operativt for den kommende undersøgelse. Ud over en afgrænsning af det hændelsesforløb, der skal undersøges, skal der i kommissoriet efter forhandling med regeringen tages stilling til, om der foruden en undersøgelse af og redegørelse for det faktiske begivenhedsforløb også skal anmodes undersøgelseskommissionen om i forbindelse med dens udredning at påpege ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde. Efter omstændighederne vil undersøgelseskommissionen som anført i loven herudover kunne få til opgave at foretage retlige overvejelser til belysning af, hvorvidt der foreligger grundlag for at søge embedsmænd m.v. draget til ansvar. Også sammensætningen af undersøgelseskommissionen vil skulle fastsættes under disse drøftelser mellem udvalg og regering. Der skal i denne forbindelse tages stilling til, om dommere skal medvirke, og om undersøgelsen dermed skal gennemføres efter lovens kapitel 5 eller 6.

Til nr. 3

Der henvises til de generelle bemærkninger ovenfor til lovforslagets §§ 2 og 4.

Til nr. 7

§ 22, stk. 3, 2. og 3. pkt., angår beføjelse for undersøgelseskommissionen til at meddele bisidderen pålæg om at undlade at gøre klienten bekendt med visse undersøgelsesmaterialer eller med, hvad der er sket under visse kommissions- eller retsmøder. Udvalget foreslår en ændring af bestemmelserne med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med de tilsvarende regler vedrørende forsvarere i straffesager, jf. retsplejelovens § 745, stk. 4, og § 748, stk. 5 og 6. Der er grund til at understrege, at adgangen til at meddele de omtalte pålæg er fakultativ og kun bør anvendes efter konkret vurdering af det pågældende pålægs begrundelse under hensyn til sagens omstændigheder. Pålægget bør selvsagt ikke udstrækkes i videre omfang, end formålet tilsiger. Er pålægget begrundet i afgørende hensyn til undersøgelsens gennemførelse, må det derfor nøje overvejes, om pålægget kan ophæves, når den pågældende har afgivet forklaring for undersøgelseskommissionen eller i retten.

Til nr. 8 og 9

Efter ændringsforslagene skal kommissionsbeslutninger efter § 21, stk. 3, om, at en valgt bisidder ikke må fungere som sådan eller om tilbagekaldelse af bisidderbeskikkelse, ikke som andre kommissionsbeslutninger kunne indbringes for Østre Landsret, men for Den Særlige Klageret. Bestemmelsen bringes herved på linje med retsplejelovens regler (§ 737) om kære af tilsvarende beslutninger vedrørende forsvarere i straffesager.

Til nr. 10-12

Retsmøder i undersøgelsesretter efter retsplejelovens § 21 a har som udgangspunkt skullet gennemføres for åbne døre. Undersøgelsesretten kan dog ikke alene efter de almindelige dørlukningsregler i retsplejelovens § 29, men også "i særlige tilfælde", der ikke er omfattet heraf, bestemme, at undersøgelsen skal foregå for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 3, 2. pkt. Den lige nævnte adgang til dørlukning efter § 21 a, stk. 3, har et snævert anvendelsesområde. Undtagelsesadgangen tænkes således navnlig

anvendt i tilfælde, "hvor særlige hensyn til de berørte tjenestemænd i relation til en eventuelt efterfølgende tjenestemandssag gør sig gældende", jf. Folketingstidende 1990-91, Tillæg B, sp. 780.

Efter lovforslagets §§ 29 og 30 skal såvel kommissionsmøder som retsmøder foregå for lukkede døre. Dette forslag, der bygger på en indstilling fra det helt overvejende flertal i Nordskov-udvalget, er udførligt begrundet i dette udvalgs betænkning og i lovforslagets bemærkninger. Hovedpunkterne i denne begrundelse er hensynet til undersøgelsens effektivitet (modvirke, at vidner gennem offentlighed bliver bekendt med andre afhørtes udsagn) og hensynet til de personer, undersøgelsen retter sig mod.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen foreslår, at de nævnte bestemmelser ændres, således at kommissions- og retsmøder som hovedregel skal være offentlige.

Udvalget frakender ikke de synspunkter, der har fundet udtryk i lovforslagets bemærkninger, vægt, men de kan efter udvalgets opfattelse i hvert fald ikke begrunde en helt generel regel om lukkede døre.

De nævnte hensyn taler ikke med samme vægt i alle sager, og der bør allerede af den grund være mulighed for at foretage en afvejning af hensynene over for modhensyn.

Udvalget mener, at udgangspunktet bør være det modsatte af lovforslagets - udgangspunktet bør være, at undersøgelserne er offentlige. Derfor taler de principielle synspunkter om større åbenhed omkring den offentlige sektor, som i de seneste årtier, efter udvalgets opfattelse med rette, er tillagt stadig større vægt, men i samme retning taler også en nærmere afvejning af de i øvrigt i betragtning kommende hensyn.

Det er vel rigtigt, når det i lovforslagets bemærkninger anføres, at offentlighed kan modvirke en undersøgelses effektivitet, men virkningen kan også være den modsatte, og det vil normalt ikke være muligt på forhånd at vurdere, hvilken fremgangsmåde der undersøgelsesmæssigt vil være mest hensigtsmæssig.

Det er vel også rigtigt, at hensynet til den person, undersøgelsen er rettet imod, jævnlig kan synes at tale for dørlukning. Det gælder dog næppe undtagelsesfrit. Og ved vurderingen af dette spørgsmål bør det tages i betragtning, at lovforslaget - i forhold til de nugældende regler om undersøgelsesretter - betegner en væsentlig

bedre beskyttelse af de personer, der er omfattet af en undersøgelse. Der henvises herved navnlig til forslaget kap. 7 om "de berørte personers retsstilling" (bisidderordning og partshøringsordning er udbygget) og præciseringen i lovforslagsbemærkningerne og i bemærkningerne ovenfor i tilknytning til § 4 om større forsigtighed med hensyn til formulering af kommissorium og beretning. Hertil kommer, at den foreslåede forholdsvist brede undtagelsesbestemmelse i den foreslåede offentlighedsregel vil give en særlig beskyttelsesmulighed for embedsmænd, jf. nedenfor.

Efter udvalgets opfattelse er der - ud over den ovenfor nævnte principielle hovedbetragtning - navnlig to synspunkter, der kan tale for offentlighed:

Der vil typisk knytte sig en væsentlig offentlig interesse til information - også før beretningsafgivelse - om, hvad der er sket inden for det pågældende funktionsområde i det ministerium/eventuelt en anden institution, som undersøgelsen omfatter. Det kommer herved i betragtning, at de omtalte undersøgelser, når de omfatter ministre, ofte vil være et led i - ofte en fortsættelse af - en politisk debat, herunder et samspil mellem Folketinget og vedkommende minister, hvortil der knytter sig en betydelig og legitim offentlig interesse. Det er således efter udvalgets opfattelse ikke ganske dækkende, når lovforslagets bemærkninger paralleliserer med de ikkeoffentlige politimæssige efterforskninger.

Efter udvalgets opfattelse vil offentlighed kunne have en væsentlig betydning for den almindelige tillid til, at undersøgelsen finder sted på en saglig og i øvrigt rigtig måde. Det kan hævdes, at en sådan tillid burde være tilstrækkeligt funderet i lovforslagets regler om undersøgelseskommissionerne og deres sagsbehandling. Regler kan imidlertid ikke så stærkt som offentlighed sikre, at der ikke opstår mistillid til den anvendte fremgangsmåde.

De undtagelsesregler (pkt. 1-4), hvorefter undersøgelseskommissionen eller retten kan bestemme, at møderne skal foregå for lukkede døre, svarer i væsentlig grad til de regler, der efter retsplejelovens § 21 a, stk. 3, jf. § 29, gælder for undersøgelsesretter. Det er dog - ud fra de synspunkter, der har fundet udtryk i lovforslagets bemærkninger - fundet rigtig at give undtagelses-

reglerne vedrørende hensyn til sagens oplysning og hensyn til at beskytte nogen mod unødvendige krænkelse en særlig rummelig formulering.

Det foreslås, at der som § 30, stk. 2, optages en bestemmelse om, at der i stedet for dørlukning kan træffes bestemmelse om referatforbud eller navneforbud, og at sådanne bestemmelser skal træffes, hvis det er tilstrækkeligt til at tilgodese de i stk. 1 nævnte hensyn.

Til nr. 13

Hvis anvendelsesområdet for lovforslagets undersøgelsesordning udvides, som foreslået ved ændringsforslag nr. 1, kan der ske fuldstændig ophævelse af retsplejelovens § 21 og § 21 a om henholdsvis kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.

Ophævelsen af § 21 vil ikke være til hinder for, at der fortsat efter sølovens § 482 kan ned sættes undersøgelseskommissioner, der - som følge af henvisningen i sølovens § 482, stk. 2, til retsplejelovens § 21 - skal virke efter de hidtidige regler om kommissionsdomstole.

Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet har anmodet Erhvervsministeriet om - efter vedtagelsen af en lov om undersøgelseskommissioner - at overveje, om sølovens § 482, stk. 2, bør ændres, således at det fastsættes, at sagsbehandlingen i den kommission, der undersøger en søulykke, sker efter reglerne i loven om undersøgelseskommissioner (med de fornødne tilpasninger).

Ophævelsen af retsplejelovens §§ 21 og 21 a vil have nogle konsekvenser for anden lovgivning. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet er indstillet på i givet fald at fremsætte forslag til disse konsekvensændringer, som alene er af teknisk karakter.

Til nr. 14

Den foreslåede affattelse af § 34 er baseret på de nu stedfundne høringer af de færøske og grønlandske hjemmestyremyndigheder.

Til nr. 15

Den foreslåede bestemmelse er i realiteten i overensstemmelse med lovforslaget, for så vidt som dette går ud på, at spørgsmålet om revision af loven skal overvejes efter en 5-årsperiode.

Ivar Hansen (V) fmd. Birte Weiss (S) nfind. Henning Grove (KF) Poul Nødgaard (DF)
Margrete Auken (SF) Helge Mortensen (S) Grete Schødt (S) Ole Løvig Simonsen (S)
Jacob Buksti (S) Jan Petersen (S) Jes Lunde (SF) Arne Melchior (CD) Keld Albrechtsen (EL)
Jørgen Estrup (RV) Anders Fogh Rasmussen (V) Birthe Rønn Hornbech (V)
Christian Mejdahl (V) Helge Adam Møller (KF) Kristian Thulesen Dahl (DF)
Kim Behnke (FP) Jann Sjursen (KRF)

Bilag 1

Justitsministerens notat – udarbejdet i samarbejde mellem ministeriet og Lars Nordskov Nielsen, Torben Melchior og Jens Peter Christensen – om udvidelse af anvendelsesområdet for lovforslaget.

N O T A T om udvidelse af anvendelsesområdet for en lov om undersøgelseskommissioner.

1. Indledning.

1.1. Baggrund.

Ved skrivelse af 22. maj 1997 (med bilag) har Folketingets formand - i forbindelse med lovforslaget om undersøgelseskommissioner (L 33, Folketinget 1996-97) - rettet henvendelse til Justitsministeriet vedrørende spørgsmålet om at udvide anvendelsesområdet for en lov om undersøgelseskommissioner.

Det anføres bl.a. i skrivelserne, at lovforslaget om undersøgelseskommissioner alene omfatter nedsættelse af kommissioner til undersøgelse af forhold i "den statslige forvaltning". Dette udtryk omfatter ifølge bemærkningerne til lovforslaget bl.a. departementer, direktorater, styrelser, lokale og regionale statslige organer. Udtrykket omfatter endvidere nævn og råd og særlige forvaltningssubjekter.

I skrivelserne henvises til den udtalelse over lovdokumentet om undersøgelseskommissioner i Nordskov Nielsen-udvalgets betænkning (betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer), som præsidenten for Østre Landsret er fremkommet med. Heri er det bl.a. anført:

"Det har ligget uden for udvalgets kommissionsrum at drøfte undersøgelser, der vedrører statslige aktieselskaber og private selskaber. Det blev under drøftelsen [på et plenarmøde for landsrettens dommere] anført, at flere af de hidtidige undersøgelser har vedrørt såvel den statslige forvaltning som sådanne selskaber, og at det forekommer uhensigtsmæssigt, om man i sådanne tilfælde skulle være henvist til at anvende en undersøgelse efter reglerne i retsplejelovens § 21 eller § 21 a jævnsides med en undersøgelse efter lovforslaget."

Det anføres videre i skrivelserne, at der under drøftelserne i Udvalget for Forretningsordenen har været givet udtryk for "ønskeligheden af at

afgrænse lovforslagets § 1, stk. 1, således at der vil være grundlag for helt at ophæve retsplejelovens §§ 21 og 21 a." Der henvises herved bl.a. til udvalgets betænkning bidrag vedrørende statslige aktieselskaber m.v. af 11. april 1997, hvori det bl.a. er anført:

"Udvalget er betænkeligt ved, at lovforslaget vedtages med den foreslåede områdebegrænsning med den følge, at det kan blive nødvendigt - ved siden af undersøgelseskommissioner i et vist (snævert) omfang, eventuelt jævnsides med en kommissionsundersøgelse, at anvende reglerne i retsplejelovens § 21 og § 21 a om kommissionsdomstole eller undersøgelsesretter.

Udvalget foreslår derfor, at lovforslagets områdeangivelse "den statslige forvaltning", erstattes med kriteriet: "sager af alment vigtig betydning". Denne områdeangivelse svarer i det væsentlige til områdebeskrivelsen i forarbejderne til retsplejelovens § 21 a om undersøgelsesretter samt til områdeangivelsen i grundlovens § 51 om parlamentariske kommissioner. Bestemmelsen i retsplejelovens § 21 og § 21 a bør da ophæves i deres helhed og lovforslagets § 33, stk. 2, ændres i overensstemmelse hermed."

I forlængelse heraf anføres det i Folketingets formands skrivelse, at behandlingen af dette emne "må omfatte følgende 4 punkter":

1. Formulering af området for lov om undersøgelseskommissioner.
2. Hvilken virkning har ophævelse af retsplejelovens § 21 og § 21 a for anden lovgivning
3. Hvilken virkning har den ændrede afgrænsning af lovens område i § 1 for lovens øvrige indhold, herunder reglerne om vidnepligt m.v. (kapitel 5) og om de berørte personers retsstilling (kapitel 7).
4. Overvejelse af det generelle spørgsmål om anvendelse af anden offentligretlig lovgivning, f.eks. registerloven, offentlighedslø-

ven, forvaltningsloven, ombudsmandsloven, arkivloven med hensyn til statslige aktieselskaber m.v.«Endelig anføres det i skrivelsen, at udvalget - under hensyn til, at der er tale om vanskelige og komplicerede problemstillinger - finder det ønskeligt, at der under Justitsministeriet nedsættes et ekspertudvalg til at vurdere disse spørgsmål. Det ville i den forbindelse være ønskeligt, om "i al fald punkterne 1-3 er besvaret senest ved starten af næste Folketingssamling." Justitsministeriet anmodes samtidig om at forberede lovforslag, der tager sigte på at gennemføre de nødvendige konsekvenser for anden lovgivning, jf. pkt. 2.

Ved skrivelse af 9. juli 1997 meddelte Justitsministeriet Folketingets formand, at ministeriet - i samarbejde med den tidligere formand for Udvalget om Undersøgelsesorganer, professor Lars Nordskov Nielsen, og de tidligere medlemmer af udvalget, højesteretsdommer Torben Melchior og lektor, dr.jur. Jens Peter Christensen - vil gennemgå og vurdere de ovenfor under pkt. 1-3 nævnte spørgsmål med sigte på, at resultatet af overvejelserne kan forelægges for Udvalget for Forretningsordenen ved begyndelsen af det næste folketingsår.

Justitsministeriet anførte i skrivelsen, at behandlingen af de nævnte spørgsmål vil bygge på de synspunkter, der er angivet i skrivelsen af 22. maj 1997 og i betækningsbidraget af 11. april 1997 fra Udvalget for Forretningsordenen, og at Justitsministeriet i den forbindelse vil forelægge spørgsmålet om konsekvensændringer for anden lovgivning for vedkommende ministerium (Erhvervsministeriet og Trafikministeriet).

Justitsministeriet anførte videre bl.a. følgende i skrivelsen:

"Med hensyn til det i pkt. 4 nævnte generelle spørgsmål om anvendelse af den offentligretlige lovgivning på statslige aktieselskaber m.v. er det - som Østre Landsret er inde på i sit høringssvar over betænkningen - efter retsplejelovens §§ 21 og 21 a muligt at nedsætte en kommissionsdomstol/undersøgelsesret til at undersøge forhold i aktieselskaber m.v., herunder statslige aktieselskaber m.v. Efter den gældende lovgivning har det således - for spørgsmålet om, hvorvidt en kommissionsdomstol/undersøgelsesret kan nedsættes for at undersøge forhold i et statsligt aktieselskab m.v. - ikke nogen retlig betydning, om

den offentligretlige lovgivning gælder for det pågældende selskab m.v.

For vurderingen af den her rejste problemstilling - om anvendelsesområdet for en lov om undersøgelseskommissioner - er det derfor ikke nødvendigt at tage stilling til det i pkt. 4 nævnte spørgsmål. Hertil kommer, at behandlingen af dette komplicerede spørgsmål i givet fald bør gennemføres i et bredere sammensat lovforberedende udvalg. Det er efter Justitsministeriets opfattelse ikke sandsynligt, at et sådant udvalgsarbejde vil kunne afsluttes i løbet af det næste folketingsår.

Det kan i øvrigt nævnes, at Folketinget i de seneste år flere gange har overvejet spørgsmålet om at lade offentlighedsloven finde anvendelse på statslige aktieselskaber m.v., senest i forbindelse med forslag nr. L 181 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (fremsat af en række medlemmer af SF den 24. oktober 1996). Der har ikke været tilslutning hertil.

Justitsministeriet skal på denne baggrund pege på muligheden af, at det i pkt. 4 rejste spørgsmål ikke inddrages i denne sammenhæng."

1.2. Problemafgrænsning.

På den anførte baggrund redegøres i dette notat for spørgsmålet om udvidelse af anvendelsesområdet for en lov om undersøgelseskommissioner. Spørgsmålet om, hvorvidt den generelle offentligretlige lovgivning bør gælde for statslige aktieselskaber, inddrages ikke i denne sammenhæng.

Notatet er udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med professor Lars Nordskov Nielsen, højesteretsdommer Torben Melchior og lektor, dr.jur. Jens Peter Christensen.

Det er i notatet lagt til grund, at de bestemmelser i lovforslaget, som ikke direkte vedrører spørgsmålet om udvidelse af anvendelsesområdet, og de forudsætninger, som disse bestemmelser bygger på, opretholdes. Således forudsættes det f.eks., at lovforslagets § 4, stk. 5, ikke ændres, selv om lovforslagets anvendelsesområde udvides. Herefter foretager en undersøgelseskommission, der har en dommer som medlem, alene retlige vurderinger i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Der indledes med en oversigt over den gældende retstilstand (pkt. 2). Dernæst behandles spørgsmålet om behovet for at udvide lovforsla-

Bilag til bet. o. lovf. om undersøgelseskommissioner

gets anvendelsesområde (pkt. 3). Herefter beskrives de konsekvenser, som en eventuel udvidelse vil have for lovforslagets enkelte bestemmelser (pkt. 4). I den forbindelse overvejes spørgsmålet om, hvorvidt retsplejelovens §§ 21-21 a bør ophæves. Sammenfatningen fremgår af pkt. 5 (side 31 ff).

2. Den gældende retstilstand vedrørende undersøgelsesretter.

2.1. Hvilke sagsområder kan undersøges af en undersøgelsesret?

Nærmere regler om undersøgelsesretter er fastsat i retsplejelovens § 21 a, der har følgende ordlyd:

"§ 21 a. Justitsministeren kan anmode en eller flere dommere om at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte sager. Justitsministeren kan bestemme, at der skal deltage sagkyndige i undersøgelsen.

Stk. 2. Undersøgelsesretten har ikke dømmende myndighed.

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

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

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

Der er ikke i retsplejeloven fastsat grænser for, hvilke sager der kan gøres til genstand for en undersøgelse ved en undersøgelsesret. En undersøgelsesret kan således i princippet nedsættes til at undersøge forhold, der ikke har noget med den statslige forvaltning at gøre, f.eks. forhold i den kommunale forvaltning eller private forhold.

Af bemærkningerne til lovforslaget om undersøgelsesretter fremgår imidlertid, at formålet med forslaget var at give justitsministeren udtrykkelig hjemmel til at iværksætte dommerundersøgelser i sager af "almen betydning", jf. Folketings Tidende 1989-90, Tillæg A, sp. 5697. Herom hedder det i betænkningen om undersøgelsesorganer, side 28:

"Selv om udtrykket "almen betydning" ikke blev nærmere præciseret i den forbindelse, må

det antages, at det som altovervejende hovedregel tager sigte på sager, der på en eller anden måde har tilknytning til offentlige, og vel nærmere statslige, myndigheders sagsbehandling, herunder sager om anvendelse af statslige midler.

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

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

2.2. Hvilke opgaver kan en undersøgelsesret tildeles?

2.2.1. Praksis vedrørende undersøgelsesretter.

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

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

I praksis har undersøgelsesretterne normalt haft til opgave at undersøge og klarlægge et bevidsthedsforløb og at vurdere, om der er udvist fejl og forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar (strafansvar, erstatningsansvar eller disciplinært ansvar) søges gennemført over for nogen i offentlig tjeneste eller hverv.

I kommissoriet for undersøgelsesretten i Tamilsagen var det således bl.a. anført, at det i un-

dersøgelsen skulle indgå, "om nogen i offentlig tjeneste eller hverv under sagsbehandlingen har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført."

I kommissoriet for undersøgelsesretten vedrørende behandlingen af flygtninge i københavnske fængsler var det bl.a. anført, at det i undersøgelsen skulle indgå, om det var muligt at identificere ansatte i Københavns fængsler, som havde gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser, der kunne give anledning til, at et retligt ansvar blev søgt gennemført.

Det fremgår af kommissoriet for undersøgelsesretten i UNHCR-sagen, at undersøgelsesretten - foruden fastlæggelse af det faktiske begivenhedsforløb - havde til formål at klarlægge, om der hos personer, der virker eller har virket i dansk offentlig tjeneste eller hverv, foreligger fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført.

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

For så vidt angår de involverede ministre, har undersøgelsesretterne i princippet begrænset sig til at beskrive det faktiske begivenhedsforløb.

Kommissoriet for Undersøgelsesretten vedrørende Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken afveg væsentligt fra det ovenfor anførte, idet undersøgelsesretten ikke skulle vurdere spørgsmålet om enkeltpersoners ansvar, men tage stilling til en partstvist mellem Sparekassen Nordjylland og staten. Undersøgelsesretten skulle således dels undersøge og klarlægge begivenhedsforløbet, dels vurdere, "hvilken retsstilling der må antages at tilkomme Sparekassen Nordjylland". I vurderingen heraf skulle indgå eventuelle berettigede forventninger, som fra statens side måtte være skabt hos sparekassen.

2.2.2. *Praksis vedrørende kommissionsdomstole.*

Undersøgelsesretterne har i praksis siden 1990 afløst kommissionsdomstolene, hvis virksomhed er reguleret i retsplejelovens § 21. Der er

derfor grund til nærmere at beskrive de opgaver, som kommissionsdomstolene har fået tildelt, og som også kan tildeles undersøgelsesretter.

Beskrivelsen i kommissorierne af de opgaver, som de kommissionsdomstole, der har været nedsat efter 1945, har haft, kan opdeles i følgende tre kategorier:

(1) Nogle kommissionsdomstole har alene haft til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb.

Formålet hermed var typisk at tilvejebringe det faktiske grundlag for, at der efterfølgende kunne tages stilling til, om personer inden for den statslige forvaltning havde begået fejl og forsømmelser. I visse tilfælde kunne formålet med den faktuelle undersøgelse (tillige) være at tilvejebringe det faktiske grundlag for, at der efterfølgende kunne tages stilling til, om personer uden for den statslige forvaltning havde handlet på en sådan måde, at strafansvar burde søges gennemført mod de pågældende, jf. f.eks. kommissionsdomstolen vedrørende Klaksvigsagen.

(2) Andre kommissionsdomstole har haft til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og på grundlag heraf at vurdere, om der var udvist fejl og forsømmelser.

Spørgsmålet om, hvorvidt der var udvist fejl og forsømmelser, har ikke altid været begrænset til personer i det offentlige tjeneste. Kommissionsdomstolen vedrørende "køb dansk-klausulen" i A/S Storebæltsforbindelsens udbudsbetingelser skulle således vurdere, "om nogen i offentlig tjeneste eller hverv eller nogen, som efter aftale med det offentlige eller selskabet har udført opgaver i forbindelse med sagen, har gjort sig skyldig i fejl og forsømmelser i forbindelse med behandlingen af licitationssagen indtil pålægget om at lade betingelsen udgå af kontraktgrundlaget" (fremhævet her).

(3) En række kommissionsdomstole, der er blevet nedsat inden for de sidste årtier, har haft til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og at vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser, som kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført mod nogen af de involverede personer.

Den personkreds, som undersøgelsen omfattede, har ikke i alle tilfælde ifølge kommissoriet været begrænset til personer i det offentlige tjeneste.

Kommissionsdomstolen vedrørende landbrugsfondene havde således til opgave at klar-

lægge, "om der i fondenes bestyrelser, hos fondenes medarbejdere eller hos personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, foreligger fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført."

Kommissionsdomstolen vedrørende kreativ bogføring i Skatteministeriet skulle "særligt have til formål at klarlægge, om der foreligger fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført". Spørgsmålet om retligt ansvar var således ifølge kommissoriet ikke begrænset til personer i det offentlige tjeneste.

3. Behovet for at udvide lovforslagets anvendelsesområde.

3.1. Anvendelsesområdet i lovforslaget.

I lovforslaget om undersøgelseskommissioner (lovforslag nr. L 3, Folketinget 1997-98), der er baseret på det lovudkast, som er indeholdt i betænkningen om undersøgelsesorganer, er det i § 1, stk. 1, fastsat følgende:

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

I bemærkningerne til bestemmelsen er det bl.a. anført (side 8):

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

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

Som det fremgår, kan en undersøgelseskommission ikke nedsættes med henblik på at undersøge forhold uden for den statslige forvaltning og således bl.a. ikke forhold i statslige aktieselskaber. En undersøgelseskommission kan heller ikke anmodes om at afgive retlige vurderinger,

der kan belyse, om der foreligger grundlag for at søge nogen, der virker uden for den statslige forvaltning, draget retligt til ansvar, sml. herved lovforslagets § 4, stk. 4, vedrørende embedsmænd i den statslige forvaltning.

Det anførte betyder selvsagt ikke, at forhold uden for den statslige forvaltning aldrig vil kunne blive inddraget i en undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning. Således vil f.eks. personer uden for den statslige forvaltning - i overensstemmelse med lovforslagets regler om sagsoplysning i kapitel 5-6 - være forpligtet til at afgive vidneforklaring, udlevere materiale eller afgive redegørelser, hvis det er relevant for at klarlægge, hvad der har fundet sted i den statslige forvaltning.

Det giver anledning til en vis tvivl, om der efter lovforslaget er hjemmel til at nedsætte en undersøgelseskommission til at undersøge, hvad en embedsmand i den statslige forvaltning har foretaget sig som bestyrelsesmedlem i et statsligt aktieselskab. Spørgsmålet er ikke behandlet i lovforslagets bemærkninger eller i betænkningen om undersøgelsesorganer.

Det må formentlig antages, at der vil være hjemmel til en sådan undersøgelse, fordi embedsmandens virksomhed i aktieselskabet sker som led i den pågældendes tjeneste i den statslige forvaltning.

Derimod vil der næppe være hjemmel til at nedsætte en undersøgelseskommission med henblik på at undersøge forhold hos personer, som staten har valgt eller udpeget som bestyrelsesmedlemmer i et statsligt aktieselskab, hvis deres arbejde i bestyrelsen for det statslige aktieselskab ikke sker som led i deres ansættelse i den statslige forvaltning.

3.2. Vurdering.

Hovedformålet med en undersøgelseskommissions virksomhed må - som for undersøgelsesretternes vedkommende - antages at være at undersøge statslige myndigheders sagsbehandling, herunder sager om anvendelse af statslige midler. I den forbindelse vil personer uden for den statslige forvaltning som anført i pkt. 3.1. kunne blive inddraget i undersøgelsen, hvis det er relevant for at klarlægge, hvad der er foregået i den statslige forvaltning.

Der kan imidlertid i visse tilfælde være behov for at undersøge forhold uden for den statslige forvaltning. Det skal herved tages i betragtning,

at de undersøgelser, der er foretaget af kommissionsdomstole - som Østre Landsret har været inde på i sit høringssvar over betænkningen om undersøgelsesorganer - bl.a. har omfattet forhold uden for den statslige forvaltning, jf. pkt. 2.2. ovenfor. Der kan således f.eks. være behov for at undersøge forhold i statslige aktieselskaber, jf. bemærkningerne i lovforslaget om undersøgelseskommissioner. Der kan formentlig undtagelsesvis også være anledning til at undersøge forhold i private virksomheder. Der tænkes her 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.

Under hensyn hertil vil det være rigtigt at udvide lovforslagets anvendelsesområde.

Det er næppe 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 bør derfor udformes på en sådan måde, at der - som efter den gældende 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. I lighed med det, som er anført i bemærkningerne til reglerne om undersøgelsesretter i retsplejelovens § 21 a, bør en undersøgelseskommission dog alene nedsættes, hvis sagen er af "almen" eller "almenvigtig" betydning, sml. herved også grundlovens § 51, hvorefter Folketinget kan nedsætte kommissioner af sine medlemmer (parlamentariske kommissioner) til at undersøge "almenvigtige sager".

Bestemmelsen i lovforslagets § 1, stk. 1, vil i overensstemmelse hermed kunne affattes på følgende måde:

"Justitsministeren kan nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning."

Selv om det som nævnt næppe udtømmende kan angives, hvilke forhold uden for den statslige forvaltning en undersøgelseskommission skal kunne nedsættes for at undersøge, kan der opstilles visse kriterier herfor. Der er grund til at nævne følgende forhold:

1) En undersøgelseskommission bør som altovervejende hovedregel kun benyttes i tilfælde, hvor regeringen og/eller Folketinget har behov for at få belyst nogle forhold, som har betydning

for de opgaver, som regeringen og/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.

Udtrykket "almenvigtig betydning" udelukker ikke, at der i helt særlige tilfælde iværksættes en undersøgelse, der (alene) vedrører kommunale forhold. Det forudsættes imidlertid, at der ikke sker nogen ændring i forhold til de synspunkter vedrørende undersøgelsesretters virksomhed på dette område, der er anført ovenfor under pkt. 2.1.

2) En undersøgelseskommission bør - som det også er anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 1 - ikke nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer. Det samme gælder, hvis der allerede må antages at foreligge tilstrækkeligt faktuel grundlag for, at der kan træffes beslutning om f.eks. at rejse tiltale eller indlede disciplinærfølgning mod bestemte personer.

3) En undersøgelseskommission bør selvsagt 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, jf. nærmere pkt. 4.1.-4.2. nedenfor.

4. Konsekvenser for andre bestemmelser i lovforslaget.

4.1. Hvilke faktumundersøgelser kan en undersøgelseskommission anmodes om at udføre?

4.1.1. Opgaver efter lovforslaget.

I lovforslagets § 4 er der fastsat følgende:

"§ 4. Undersøgelseskommissionen har ikke dømmende myndighed.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionen kan få til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk be-
givenhedsforløb.

Stk. 3. Undersøgelseskommissionen kan end-
videre få til opgave at komme med forslag til så-
danne ændringer af love, administrative bestem-
melser eller administrativ praksis, som undersø-
gelsen kan begrunde.

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

Stk. 5. Er et medlem af undersøgelseskommis-
sionen dommer, foretager undersøgelseskom-
missionen alene retlige vurderinger som nævnt i
stk. 4 i det omfang, dommeren ikke finder det
retssikkerhedsmæssigt betænkeligt."

Som det fremgår af § 4, stk. 2, kan en undersø-
gelseskommission anmodes om at undersøge og
klarlægge et faktisk begivenhedsforløb.

Det er ikke i bemærkningerne til bestemmelse-
n angivet, hvad formålet med en sådan faktisk
undersøgelse er. Hovedformålet med en faktum-
undersøgelse kan dog udledes af de øvrige be-
stemmelser i lovforslagets § 4 sammenholdt
med bemærkningerne hertil:

1) Formålet kan for det første være at tilveje-
bringe det faktiske grundlag for, at vedkommen-
de myndighed kan tage stilling til spørgsmålet
om straf- eller disciplinæransvar for de berørte
embedsmænd.

I bemærkningerne til lovforslagets § 4, stk. 1,
er det således anført, at formålet med en under-
søgelseskommissions virksomhed - og dermed
med den faktuelle undersøgelse - navnlig vil
være at tilvejebringe et materiale, som kan danne
grundlag for vedkommende myndigheds afgø-
relse af, om sagen skal fremmes, navnlig ved at
der rejses tiltale eller disciplinærsag indledes.

I overensstemmelse hermed er det i lovforsla-
gets § 4, stk. 4, fastsat, at en undersøgelseskom-
mission kan få til opgave at foretage retlige vur-
deringer til belysning af, hvorvidt der foreligger
grundlag for at søge embedsmænd draget til an-
svar.

2) Klarlæggelsen af et faktum kan også have
til formål at belyse spørgsmålet om, hvorvidt en
minister skal drages politisk til ansvar eller sø-
ges draget retligt til ansvar ved Rigsretten. Dette
gælder, selv om en undersøgelseskommission
efter lovforslaget ikke kan få til opgave at udtale
sig om spørgsmålet om ministerens retlige an-

svar, jf. herved bemærkningerne til lovforslagets
§ 4, stk. 4.

Det anførte skal ses i sammenhæng med, at der
i betænkningen om undersøgelsesorganer (kapi-
tel 4) er redegjort for, i hvilket omfang et parla-
mentarisk organ (Udvalget for Forretningsorde-
nen) selv bør undersøge og klarlægge det fakti-
ske begivenhedsforløb vedrørende ministres for-
hold, eller om en sådan undersøgelse bør foreta-
ges af andre organer. Herom anføres bl.a. (side
176):

"På den anførte baggrund er det sammenfat-
tende udvalgets opfattelse, at klarlæggelse af et
begivenhedsforløb i den statslige forvaltning
med henblik på, at et parlamentarisk organ kan
tage stilling til spørgsmålet om ministeransvar,
som udgangspunkt bør foretages af et undersø-
gelsesorgan, der ikke består af folketingsmed-
lemmer. Et sådant organ kunne f.eks. være en
undersøgelseskommission som foreslået i kapi-
tel 2" (fremhævet her).

3) Undersøgelseskommissionens opgave kan
endelig være at klarlægge faktum til belysning
af, om der er grundlag for at foreslå ændringer af
love, administrative bestemmelser eller admini-
strativ praksis, jf. lovforslagets § 4, stk. 3.

4.1.2. *Vurdering.*

Udvides anvendelsesområdet for lovforslaget
som angivet i pkt. 3.2. ovenfor, er spørgsmålet,
om der er andre formål end de i pkt. 4.1.1. angiv-
ne, som en faktumundersøgelse skal kunne tjene.
Herom kan anføres følgende:

Som nævnt i pkt. 3.2. bør en undersøgelses-
kommission som altovervejende hovedregel kun
benyttes i tilfælde, hvor regeringen og/eller Fol-
ketinget har behov for at få belyst nogle forhold,
som har betydning for de opgaver, som regerin-
gen og/eller Folketinget udfører.

I overensstemmelse hermed bør en undersø-
gelseskommission normalt alene nedsættes, hvis
det er relevant for regeringens og/eller Folketin-
gets arbejde. En undersøgelseskommission bør
f.eks. ikke nedsættes, hvis formålet er at tilveje-
bringe grundlaget for, at der efterfølgende kan
tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der
skal gøres et ansættelsesretligt ansvar gældende
over for medarbejdere i private virksomheder.
En stillingtagen til dette spørgsmål falder uden
for de opgaver, som regeringen og Folketinget
beskæftiger sig med.

Det er næppe muligt at beskrive udtømmende, hvilke faktuelle undersøgelser en undersøgelseskommission herefter kan anmodes om at foretage. Der kan dog angives nogle praktiske eksempler på opgaver, som en undersøgelseskommission bør kunne anmodes om at udføre:

a. Det ligger inden for regeringens (dvs. anklagemyndighedens) kompetence at tage stilling til spørgsmålet om strafansvar for fysiske eller juridiske personer. En faktumundersøgelse, der skal klarlægge grundlaget herfor, bør derfor også kunne foretages af en undersøgelseskommission. Dette gælder, selv om undersøgelsen vil omfatte private personer eller virksomheder.

En forudsætning for undersøgelse af spørgsmålet om strafansvar for private personer eller virksomheder bør dog normalt være, at det tillige undersøges, om nogen, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, herunder navnlig i den statslige forvaltning, må antages at have pådraget sig strafansvar. Dette skyldes, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, hvis sagen ikke har "almenvigtig betydning", jf. pkt. 3.2. ovenfor.

b. Som nævnt ovenfor bør en undersøgelseskommission ikke nedsættes for at tilvejebringe grundlaget for, at der efterfølgende kan tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der skal gøres et ansættelsesretligt ansvar gældende over for medarbejdere i private virksomheder.

Har staten (vedkommende minister) imidlertid bestemmende indflydelse på disse spørgsmål, bør en undersøgelseskommission kunne anmodes om at tilvejebringe det faktiske grundlag herfor. En sådan bestemmende indflydelse vil f.eks. være til stede, når det drejer sig om statslige aktieselskaber.

Efter aktieselskabslovens § 2 a er et aktieselskab et statsligt aktieselskab, når den danske stat har samme forbindelse til selskabet, som et moderselskab har til et datterselskab. I aktieselskabslovens § 2 er der herom fastsat følgende:

"§ 2. Et moderselskab udgør sammen med datterselskaberne en koncern.

Stk. 2. Et aktieselskab er et moderselskab, hvis det

1) besidder flertallet af stemmerettighederne i et aktie- eller anpartsselskab,

2) er aktionær eller anpartshaver i et selskab og har ret til at udnævne eller afsætte et flertal af medlemmerne i selskabets bestyrelse eller, hvor

et anpartsselskab ikke har nogen bestyrelse, direktion,

3) er aktionær eller anpartshaver og har ret til at udøve en bestemmende indflydelse over selskabet på grundlag af vedtægterne eller aftale med dette i øvrigt,

4) er aktionær eller anpartshaver og på grundlag af aftale med andre aktionærer eller anpartshavere råder over flertallet af stemmerettighederne i selskabet eller

5) besidder aktier eller anpart i et selskab og udøver bestemmende indflydelse over dette.

Det forhold, at en faktuel undersøgelse således tillige vil kunne tjene andre formål, hvis lovforslagets anvendelsesområde udvides, gør det ikke nødvendigt at ændre lovforslagets § 4, stk. 2, hvorefter en undersøgelseskommission kan få til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb.

4.2. Hvilke retlige vurderinger bør en undersøgelseskommission kunne bemyndiges til at foretage?

4.2.1. Reglerne i lovforslaget.

En undersøgelseskommission kan anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for at søge embedsmænd draget til ansvar, jf. lovforslagets § 4, stk. 4.

Det er således ikke muligt at anmode en undersøgelseskommission om at foretage retlige vurderinger af ministres adfærd, jf. betænkningen om undersøgelsesorganer, side 51.

En undersøgelseskommission kan ikke få til opgave at tage stilling til en partstvist mellem staten og private som den vedrørende Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken, jf. betænkningen, side 45 f. I bemærkningerne til lovforslagets § 4, stk. 4 er der herom bl.a. anført (side 11):

"Undersøgelseskommissionen kan ikke få til opgave at tage stilling til en partstvist, dvs. bedømme, hvilken retsstilling der må antages at tilkomme en privat person i forhold til staten eller omvendt.

Det er næppe muligt at foretage en klar afgrænsning af de tilfælde, som har karakter af partstviser. Der kan næppe bortses fra, at undersøgelseskommissionen - for at kunne foretage de retlige vurderinger af embedsmænds adfærd, som kommissionen er anmodet om - undertiden

indirekte må vurdere den retsstilling, der som følge af embedsmændenes handlemåde må antages at tilkomme private i forhold til staten og omvendt.

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

Om karakteren af de retlige vurderinger, som en undersøgelseskommission kan anmodes om at foretage vedrørende embedsmænds forhold, henvises til betænkningen, side 52 ff, og til bemærkningerne til bestemmelsen, hvor det bl.a. er anført (side 11):

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

4.2.2. *Vurdering.*

Udvides lovforslagets anvendelsesområde, betyder det som nævnt i pkt. 4.1.2., at personer uden for den statslige forvaltning direkte vil kunne blive inddraget i en faktuel undersøgelse.

Spørgsmålet er derfor, om undersøgelseskommissionen bør kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om et eventuelt retligt ansvar for disse personer. Herom kan anføres følgende:

Indledningsvis bemærkes, at de særlige hensyn, som er baggrunden for, at en undersøgelseskommission ikke må foretage retlige vurderinger af ministres forhold, ikke gør sig gældende for andre personer.

Efter lovforslagets § 4, stk. 4, vil en undersøgelseskommission som nævnt kunne få til opgave

at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at staten søger strafansvar eller disciplinæransvar gjort gældende mod de berørte embedsmænd.

I forlængelse heraf bør en undersøgelseskommission kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af, om f.eks. direktører og andre ansatte i et statsligt aktieselskab bør søges draget strafferetligt eller ansættelsesretligt til ansvar for deres arbejde i aktieselskabet. Det bemærkes herved, at staten, i kraft af at der er tale om et statsligt aktieselskab, vil have bestemmede indflydelse på spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende bør drages ansættelsesretligt til ansvar. Det gælder, selv om staten formelt hverken ansætter direktionen for det statslige aktieselskab, jf. aktieselskabslovens § 51, stk. 1, eller medarbejderne i aktieselskabet, jf. herved aktieselskabslovens § 54.

Endvidere bør en undersøgelseskommission f.eks. kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af, om et bestyrelsesmedlem i et statsligt aktieselskab, der er valgt eller udpeget af staten, har begået fejl eller forsømmelser, således at den pågældende bør drages strafferetligt til ansvar eller afsættes. Dette gælder, selv om et bestyrelsesmedlem til enhver tid vil kunne afsættes af den, som har valgt eller udpeget den pågældende, jf. aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt.

En undersøgelseskommission bør efter omstændighederne også kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for at søge andre personer uden for den statslige forvaltning draget strafferetligt til ansvar. En forudsætning herfor bør dog normalt være, at kommissionen tillige undersøger og vurderer, om nogen, der virker eller har virket i det offentlige tjeneste eller hverv, herunder navnlig i den statslige forvaltning, må antages at have pådraget sig strafansvar, jf. pkt. 3.2. og 4.1.2. ovenfor.

Derimod bør en undersøgelseskommission - i tilknytning til det, som er anført i betænkningen og i bemærkningerne til lovforslaget - ikke 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.

Som eksempler på partstvister mellem staten og private kan nævnes spørgsmålet om, hvorvidt en virksomhed, som har fået tilskud af staten, er forpligtet til at tilbagebetale tilskuddet. Endvidere kan nævnes spørgsmålet om, hvorvidt staten er erstatningsansvarlig over for en virksomhed, eller om der er grundlag for, at staten søger en virksomhed draget erstatningsretligt til ansvar. Også spørgsmålet om, hvorvidt embedsmænd i den statslige forvaltning er forpligtet til at betale erstatning til det offentlige, må anses for en partsvist. Dette spørgsmål vil i øvrigt næppe have nogen praktisk betydning.

På den anførte baggrund vil lovforslagets § 4, stk. 4, kunne affattes på følgende måde:

"Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar."

Forslaget indebærer, at kommissionen vil kunne få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af nærmere bestemte ansvarsspørgsmål. En kommission vil dog ikke kunne få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af ministres politiske og/eller retlige ansvar, jf. bestemmelsens 2. pkt. sammenholdt med det i pkt. 4.2.1. anførte.

Efter bestemmelsens 1. pkt. vil en kommission kunne få til opgave at udtale sig om, hvorvidt der foreligger grundlag for at søge strafansvar gjort gældende mod involverede personer (bortset fra ministre), herunder personer, der ikke virker i den statslige forvaltning, og private virksomheder.

Efter bestemmelsen vil kommissionen endvidere bl.a. kunne få til opgave at udtale sig om, hvorvidt der foreligger grundlag for at søge disciplinært ansvar gjort gældende mod ansatte i den statslige forvaltning.

Kommissionen vil desuden kunne få til opgave at udtale sig om, hvorvidt der foreligger grundlag for, at det offentlige søger et ansættelsesretligt ansvar gjort gældende mod nogen uden for den statslige forvaltning, f.eks. direktionen og de øvrige ansatte i et statsligt aktieselskab. Kommissionen vil endvidere kunne få til opgave at udtale sig om, hvorvidt f.eks. bestyrel-

sesmedlemmer i statslige aktieselskaber har begået fejl eller forsømmelser, således at de pågældende af den grund bør afsættes. En forudsætning herfor er, at det offentlige har bestemmende indflydelse på disse spørgsmål. Denne forudsætning er i ændringsforslaget markeret ved udtrykket "det offentlige søgergjort gældende..." (fremhævet her).

Det, som er anført om karakteren af de retlige vurderinger og om udformningen af en undersøgelseskommissions ansvarskommissorium i pkt. 4.2.1. ovenfor, forudsættes også at gælde, selv om den personkreds, som de retlige vurderinger vil kunne omfatte, udvides.

Det typiske vil derfor være, at ansvarskommissoriet udformes således, at kommissionen har til opgave at udtale sig om, hvorvidt der må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at et ansvar af den karakter, der er fastsat i bestemmelsen, gennemføres mod nogen. Har en kommission fået et commissorium af denne karakter, kan kommissionen - selv om den ikke finder grundlag for at søge et strafansvar eller disciplinært ansvar m.v. gjort gældende mod nogen - udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelser. Kommissionen kan i den forbindelse også udtale sig om, hvorvidt der efter kommissionens opfattelse foreligger grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse eller tilsvarende reaktion.

4.3. Spørgsmålet om sagsoplysning.

4.3.1. Reglerne i lovforslaget.

Det fremgår af lovforslagets § 9, stk. 1, at enhver har pligt til at udlevere materiale til en undersøgelseskommission, når kommissionen anmoder om det.

Pligten gælder ikke i det omfang, der efter § 12 ikke er pligt til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet. Det er i den forbindelse præciseret, at materiale, der er udarbejdet af en minister eller embedsmand i embeds medfør, ikke kan nægtes udleveret under henvisning til, at den pågældende minister eller embedsmand efter § 12 ikke har pligt til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet.

I § 9, stk. 2, er der fastsat en tilsvarende pligt til skriftligt at redegøre for de forhold, hvorom kommissionen anmoder om de redegørelser, og til

skriftligt at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.

I lovforslagets § 11 er det fastsat, at enhver efter anmodning fra undersøgelseskommissionen er forpligtet til at afgive forklaring for kommissionen som vidne.

I lovforslagets § 12 er der fastsat undtagelser hertil. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

Stk. 2. Den i stk. i nævnte persons nærmeste har heller ikke pligt til at afgive vidneforklaring. Undersøgelseskommissionen kan dog pålægge den pågældende at afgive forklaring som vidne, når forklaringen må anses for at være af afgørende betydning for undersøgelsen, og undersøgelsens beskaffenhed og dens betydning for samfundet findes at berettige til det.

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

I bemærkningerne til lovforslagets § 12, stk. 1, er der bl.a. anført følgende (side 16):

"Den foreslåede bestemmelse skal forstås således, at der ikke er pligt til at afgive forklaring for en tjenestemandsansat embedsmand, hvis den pågældende risikerer et strafansvar eller formelt disciplinæransvar efter tjenestemandslovens § 24, dvs. en formel irrettesættelse eller advarsel, en bøde, overførelse til andet arbejde, andet arbejdssted eller stilling, degradation og afskedigelse. For en embedsmand, der ikke er tjenestemandsansat, er der ligeledes ikke pligt til at afgive forklaring, hvis den pågældende risikerer strafansvar eller disciplinære reaktioner, der modsvarer de nævnte vedrørende tjenestemandsansat personale. En risiko for, at et forhold uden for det disciplinære område kan give anledning til en tjenstlig tilkendegivelse fra ledelsen, forudsættes ikke at medføre, at pligten til at afgive vidneforklaring bortfalder."

...
I det omfang ministeren eller embedsmanden anmodes om at afgive forklaring vedrørende for-

hold, som den pågældende ikke kan risikere et retligt ansvar af den nævnte karakter for, er den pågældende ikke omfattet af vidneundtagelsesreglen i stk. 1. Det gælder f.eks., hvis det ligger klart, at de forhold, som den pågældende skal afgive forklaring om, ikke har nogen betydning for spørgsmålet om strafansvar eller - for embedsmænds vedkommende - disciplinæransvar. Hvis f.eks. disciplinær- eller straffesagen er afsluttet, og hvis der ikke kan rejses spørgsmål om genoptagelse af sagen i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, vil den pågældende ikke være omfattet af vidneundtagelsesreglen i stk. 1."

4.3.2. *Vurdering.*

Det forhold, at lovforslagets anvendelsesområde udvides, gør det ikke nødvendigt at foretage ændringer i lovforslagets regler om udlevering af materiale eller afgivelse af redegørelser til kommissionen.

Der kan imidlertid være grund til at beskrive retstilstanden på visse punkter, som efter omstændighederne vil kunne få praktisk betydning:

1) Hvis en privat juridisk person, herunder et statsligt aktieselskab, som sådan risikerer strafansvar, hvis en anmodning fra kommissionen om udlevering af materiale imødekommes, forudsættes det, at den juridiske person som sådan ikke vil være forpligtet til at udlevere materialet til kommissionen. Dette betyder, at medarbejdere m.v. i den juridiske person, der alene har rådighed over materialet i kraft af deres virke hos den juridiske person, ikke kan pålægges at udlevere materialet til kommissionen.

De pågældende medarbejdere m.v. vil derimod som udgangspunkt være forpligtet til at udarbejde redegørelser for og til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet, jf. lovforslagets § 9, stk. 2, og § 11. Dette gælder dog ikke, hvis de er fritaget for at afgive vidneforklaring, jf. herom lovforslagets § 12.

2) Materiale, der er udarbejdet af en embedsmand eller et kommunalbestyrelsesmedlem/amtsrådsmedlem i en kommune/amtskommune i embeds medfør, kan ikke nægtes udleveret med den begrundelse, at den pågældende embedsmand eller det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem/amtsrådsmedlem ikke vil være forpligtet til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet. Retstilstanden på dette punkt forudsættes således at være den samme som den, der vedrører materiale, der - i embeds

medfør - er udarbejdet af en minister eller embedsmand i den statslige forvaltning, jf. herom bestemmelsen i lovforslagets § 12, stk. 1, 2. pkt.

Derimod er der behov for at ændre bestemmelsen i § 12, stk. 1, om undtagelserne fra vidnepligten, således at der tages højde for, at personer uden for den statslige forvaltning skal kunne være genstand for en undersøgelse.

Det drejer sig dels om personer, der vil kunne risikere strafansvar i anledning af de forhold, som undersøgelsen omfatter, dels om personer, der vil kunne risikere, at det offentlige gør et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende over for de pågældende i anledning af de forhold, som undersøgelsen omfatter.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, vil kunne affattes på følgende måde:

"Pligten til at afgive forklaring som vidne gælder ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Vidnepligten gælder heller ikke 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."

Bestemmelsens 1. pkt. indebærer, at alle de personer, som kan risikere et strafansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, er undtaget fra pligten til at afgive vidneforklaring. Det gælder såvel personer i den statslige forvaltning (ministre og embedsmænd) som personer uden for den statslige forvaltning, f.eks. bestyrelsesmedlemmer, direktører og andre ansatte i statslige aktieselskaber, private m.v. Vidnepligten bortfalder dog ikke, hvis det ligger klart, at afgivelse af forklaring ikke vil udsætte den pågældende for strafansvar, jf. herved bemærkningerne til lovforslagets § 12, stk. 1.

Bestemmelsens 2. pkt. indebærer bl.a., at den embedsmand i den statslige forvaltning, som kan risikere et disciplinært ansvar i anledning af de forhold, som undersøgelsen omfatter, ikke er forpligtet til at afgive vidneforklaring. Dernæst indebærer bestemmelsen, at vidnepligten ikke gælder, hvis en person uden for den statslige forvaltning risikerer, at det offentlige gør et tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende i anledning af de forhold, som undersøgelsen omfatter. Der sigtes navnlig til direktører og øvrige ansatte i statslige aktieselskaber. Bestemmelsen omfatter også andre tilfælde, hvor det offentlige

har bestemmende indflydelse på det ansættelsesretlige spørgsmål.

Det bemærkes, at vidnepligten ikke bortfalder, hvis det ligger klart, at afgivelse af vidneforklaring ikke vil udsætte den pågældende for et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar. En risiko for, at et forhold kan give anledning til en tjenstlig reaktion fra ledelsen, der svarer til en tjenstlig tilkendegivelse uden for det disciplinære område over for ansatte i den statslige forvaltning, forudsættes således ikke at medføre, at pligten til at afgive vidneforklaring bortfalder, jf. det, der herom er anført i bemærkningerne til lovforslagets § 12, stk. 1, vedrørende ansatte i den statslige forvaltning.

Bestemmelsen indebærer heller ikke, at et bestyrelsesmedlem i f.eks. et statsligt aktieselskab, som er valgt eller udpeget af staten, er undtaget fra vidnepligten, fordi den pågældende kan risikere at få kritik eller i værste fald at blive afsat i anledning af de forhold, som undersøgelsen omfatter. Dette hænger sammen med, at staten til enhver tid vil kunne afsætte det pågældende bestyrelsesmedlem, jf. aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt. Bestyrelsesmedlemmet er selvsagt ikke afskåret fra at påberåbe sig vidnefritagelsesbestemmelserne i retsplejelovens § 171, stk. 1, herunder bestemmelsen om, at en person ikke er forpligtet til at afgive vidneforklaring, hvis forklaringen antages at ville udsætte den pågældende for tab af velfærd (§ 171, stk. 1, nr. 1) eller påføre den pågældende anden væsentlig skade (§ 171, stk. 1, nr. 3), jf. herved lovforslagets § 12, stk. 3.

4.4. De berørte personers retsstilling.

4.4.1. Reglerne i lovforslaget.

I lovforslagets kapitel 7 er der fastsat nærmere regler om de berørte personers retsstilling.

Reglerne gælder for den "minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges", jf. lovforslagets § 21, stk. 1. I bemærkningerne til bestemmelsen er der herom bl.a. anført (side 19 f):

"I bestemmelsen fastsættes det, at den minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges af undersøgelseskommissionen, har ret til en bisidder efter eget valg. Dette gælder også forhenværende ministre eller embedsmænd, hvis forhold undersøges af en undersøgelseskommission.

Retten til at vælge bisidder gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke kan foretage

politiske eller retlige vurderinger af ministres forhold. Reglerne gælder endvidere, selv om undersøgelseskommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger af embedsmænds adfærd eller kommissionen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage sådanne vurderinger.

Retten til bisidder efter eget valg gælder bl.a. for den minister, som i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, kan risikere et politisk ansvar (f.eks. næse, kritik eller mistillid) eller et retligt ansvar. For en embedsmand vil retten til bisidder efter eget valg være aktuel, hvis den pågældende kan risikere et retligt ansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter.

...
Bestemmelsen er naturligvis ikke til hinder for, at andre personer end de ministre og embedsmænd, der er omfattet af bestemmelsen, modtager rådgivning i forbindelse med en kommissionsundersøgelse. De pågældende personer og deres rådgivere vil imidlertid ikke have de rettigheder m.v., som er fastsat i § 22-24. Det forudsættes dog, at justitsministeren efter omstændighederne kan bestemme, at statskassen betaler salær og godtgørelse til rådgiverne efter bestemmelsen i § 24, stk. 1. Der bør forinden indhentes en udtalelse fra kommissionen herom. Det forudsættes endvidere, at kommissionen normalt tillader, at en rådgiver kan overvære afhøringen af sin klient, selv om afhøringen foretages for lukkede døre."

4.4.2. Vurdering.

Den udvidelse af lovforslagets anvendelsesområde, som er foreslået i pkt. 3.2., indebærer, at der er andre end de berørte ministre og statslige embedsmænd, hvis forhold kan være genstand for en undersøgelse. De pågældende bør derfor have ret til en bisidder efter eget valg og til de øvrige rettigheder, som følger af lovforslagets kapitel 7.

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. Om de formål, som en undersøgelse kan tjene, henvises til pkt. 4.1. ovenfor. Andre personer, som kan blive berørt af undersøgelsen, må nøjes med det i bemærkningerne til lovforslaget anførte vedrørende rådgivning m.v.

Det anførte vil kunne gennemføres ved, at lovforslagets § 21, stk. 1, affattes på følgende måde: "Den person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg."

4.5. Spørgsmålet om ophævelse af retsplejelovens §§ 21 og 21 a.

4.5.1. Reglerne i lovforslaget.

I lovforslagets § 33, stk. 2, er der fastsat følgende:

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

Bestemmelsen indebærer, at en undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning ikke må foretages efter reglerne i retsplejelovens §§ 21 og 21 a, når reglerne i lovforslaget er trådt i kraft. Sådanne undersøgelser skal foretages efter reglerne i lovforslaget.

I bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslaget, side 25) er det anført, at bestemmelsen ikke tager sigte på de tilfælde, hvor der i en særlov henvises til, at en undersøgelse af bl.a. forhold i den statslige forvaltning skal foretages efter reglerne i retsplejelovens §§ 21 og 21 a. Dette gælder f.eks. med hensyn til søulykker efter søloven.

4.5.2. Vurdering.

a) Bør retsplejelovens §§ 21 og 21 a ophæves?

Udvides lovforslagets anvendelsesområde, vil der ikke være behov for at opretholde bestemmelserne i retsplejelovens §§ 21 og 21 a. Det skyldes, at de undersøgelser, som bør foretages efter disse bestemmelser, vil kunne foretages efter reglerne i lovforslaget.

Spørgsmålet er imidlertid, om der er grund til (delvis) at opretholde bestemmelserne i retsplejelovens §§ 21 og 21 a, fordi der i en særlov henvises til, at en undersøgelse skal foretages efter disse bestemmelser. Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelserne i DSB-lovens §§ 56-58 om undersøgelse af jernbaneulykker er ophævet ved lov nr. 336 af 1. maj 1996 om jernbanesik-

kerhed. Det rejste spørgsmål vedrører herefter alene sølovens § 482, der har følgende ordlyd:

"§ 482. Er der hverken gennem søforklaringen eller andre i sagens anledning foretagne undersøgelser tilvejebragt fyldestgørende oplysning om ulykkens årsag, og ulykkens karakter eller hensynet til betryggelsen af sikkerheden til søs begrunder det, kan industri- og samordningsministeren i særlige tilfælde, navnlig når yderligere undersøgelser må antages at blive særlig omfattende og undersøgelserne vil kræve samvirken af sagkyndige på flere områder, nedsætte en særlig undersøgelseskommission til behandling af sagen. Kommissionen skal bestå af en dommer som formand og et af industri- og samordningsministeren i den enkelte sag nærmere fastsat antal personer, der er i besiddelse af fornøden nautisk og teknisk sagkundskab.

Stk. 2. Kommissionens behandling af sagen sker efter de regler, der er gældende for ekstraordinære retter i straffesager, jf. retsplejelovens § 21. Kommissionen afgør, om dens møder skal være offentlige.

Stk. 3. Når undersøgelsen er afsluttet, fremkommer kommissionen med en redegørelse om de fremkomne oplysninger om årsagen til ulykken samt eventuelt med forslag til foranstaltninger, der vil være egnede til at forebygge ulykke og ulykkesrisiko af samme eller lignende art. Kommissionens redegørelse og eventuelle forslag kan af industri- og samordningsministeren stilles til rådighed for pressen."

Justitsministeriet har i den anledning anmodet Erhvervsministeriet om en udtalelse. Erhvervsministeriet har i sit svar af 21. august 1997 vedlagt en udtalelse fra Søfartsstyrelsen af 18. august 1997. Heri er bl.a. anført:

"Erhvervsministeriet finder det ikke hensigtsmæssigt at ændre det i søloven foreskrevne undersøgelsesinstitut ved at ophæve retsplejelovens §§ 21 og 21 a og i fremtiden iværksætte undersøgelseskommissioner efter lovforslagets bestemmelser om kommissionsdomstole.

Baggrunden herfor er, at undersøgelseskommissioner iværksat efter reglerne i sølovens § 482 har en anden karakter end de undersøgelseskommissioner, der er omfattet af lovforslaget. Undersøgelsesinstituttet i søloven supplerer det sædvanlige søforklaringsinstitut. Formålet med undersøgelseskommissioner iværksat i medfør af søloven er at foretage dyberegående undersøgelser af årsagerne til søulykker, navnlig med

henblik på at stille forslag til foranstaltninger, der vil være egnede til at forebygge ulykker og ulykkesrisiko af samme eller lignende art. Der kan eksempelvis være tale om nye krav til konstruktion og udstyr af skibe eller arbejdsprocesser om bord. Undersøgelseskommissioner iværksat efter sølovens § 482 skal ikke foretage retlige vurderinger til belysning af ansvarsspørgsmål for embedsmænd til forskel fra undersøgelseskommissioner, der er omfattet af lovforslaget. Det samme gælder for sølovens bestemmelser om afholdelse af søforklaring. Derfor er der heller ikke af denne grund anledning til at ændre søloven.

Efter sølovens § 482 skal undersøgelseskommissioner bestå af en dommer som formand samt et af erhvervsministeren nærmere fastsat antal personer med fornøden nautisk og teknisk sagkundskab. Kravet om, at det skal være en dommer, der er formand for undersøgelseskommissionen må være begrundet i, at undersøgelseskommissioner efter søloven har de samme processuelle beføjelser som en domstol i henhold til retsplejeloven. Det skal også ses i lyset af, at søforklaringer her i landet foretages ved den pågældende ret. Det har, i de få gange sølovsbestemmelsen om undersøgelseskommissioner har været anvendt, ikke givet anledning til de betænkeligheder om domstolseffekt, som lovforslaget anfører til støtte for, at det ikke på forhånd skal være givet, at der skal anvendes en dommer som formand.«

I lyset heraf bør en bestemmelse om ophævelse af retsplejelovens §§ 21 og 21 a ikke være til hinder for, at der fortsat efter sølovens § 482 kan nedsættes undersøgelseskommissioner, der - som følge af henvisningen hertil i sølovens § 482, stk. 2 - skal virke efter de hidtidige regler om kommissionsdomstole, jf. retsplejelovens § 21.

Det anførte kan gennemføres ved, at den nævnte retstilstand efter søloven beskrives i bemærkningerne til forslaget om ophævelse af retsplejelovens §§ 21 og 21 a.

Bestemmelsen i lovforslagets § 33, stk. 2, vil herefter kunne affattes således:

"Retsplejelovens §§ 21 og 21 a ophæves."

Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet har anmodet Erhvervsministeriet om - efter vedtagelsen af en lov om undersøgelseskommissioner - at overveje, om sølovens § 482, stk. 2, bør ændres, således at det fastsættes, at

sagsbehandlingen i den kommission, der undersøger en søulykke, sker efter reglerne i loven om undersøgelseskommissioner (med de fornødne tilpasninger).

b) Konsekvenser for anden lovgivning ved ophævelse af retsplejelovens §§ 21 og 21 a.

Justitsministeriet har i besvarelsen af spørgsmål nr. 21 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (L 33, Folketinget 1996-97, alm. del - bilag 23) redegjort for konsekvenserne for anden lovgivning, hvis retsplejelovens §§ 21 og 21 a ophæves.

I besvarelsen er der bl.a. anført følgende:

"Søgningen [i Retsinformation] har endvidere vist, at der i nogle love er henvist til retsplejelovens § 21 og § 21 a. Det drejer sig om bank- og sparekasselovens § 50 b, stk. 2, nr. 12, forsikringsvirksomhedslovens § 240 c, stk. 2, nr. 10, og realkreditlovens § 98, stk. 2, nr. 12. Disse bestemmelser fastsætter, at fortrolige oplysninger kan videregives til en kommissionsdomstol efter retsplejelovens § 21 eller en undersøgelsesret efter retsplejelovens § 21 a.

Endvidere henviser retsplejelovens § 43, stk. 5, og § 1019 i, stk. 1, nr. 3, til §§ 21 og 21 a. I retsplejelovens § 43, stk. 5, er det således fastsat, at faste dommere så vidt muligt skal beskikkes til at indtræde i kommissionsdomstole efter § 21, og at ingen kan beskikkes, som ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i § 42, stk. 3. I denne bestemmelse er det fastsat, at kun den, der har bestået juridisk kandidateksamen, kan beskikkes som fast dommer. I retsplejelovens § 1019 i, stk. 1, nr. 3, er det fastsat, at behandlingen af en adfærdsklage over politipersonalet sluttes, hvis regeringen eller justitsministeren træffer beslutning om, at sagen skal undersøges efter reglerne i § 21 eller § 21 a.

...

Bestemmelserne i bank- og sparekasselovens § 50 b, stk. 2, nr. 12, forsikringsvirksomhedslovens § 240 c, stk. 2, nr. 10, og realkreditlovens § 98, stk. 2, nr. 12, som henviser til retsplejelovens § 21 eller § 21 a, bør endvidere ændres, hvis retsplejelovens § 21 og § 21 a ophæves. Selv om retsplejelovens § 21 og § 21 a ikke ophæves, bør de nævnte bestemmelser ajourføres, således at det heraf tillige fremgår, at videregivelse af fortrolige oplysninger kan ske til en undersøgelseskommission.

Hvis retsplejelovens §§ 21 og 21 a ophæves, bør bestemmelsen i retsplejelovens § 43, stk. 5,

tillige ophæves, idet denne bestemmelse vil være overflødig. Bestemmelsen i retsplejelovens § 1019 i, stk. 1, nr. 3, bør endvidere ændres, således at det heraf fremgår, at behandlingen af en adfærdsklage over politipersonalet afsluttes, hvis der træffes beslutning om, at sagen skal undersøges af en undersøgelseskommission. Denne ændring bør foretages, uanset om retsplejelovens §§ 21 og 21 a ophæves. Dette skyldes, at undersøgelser af det nævnte politipersonale vedrører forhold i den statslige forvaltning, og sådanne forhold kan i fremtiden som anført alene foretages af en undersøgelseskommission, jf. lovforslagets § 33, stk. 2.

Justitsministeriet er indstillet på at fremsætte forslag til de nævnte konsekvensændringer i begrundelsen af det kommende folketingsår."

Som det fremgår heraf, vil det have nogle konsekvenser for anden lovgivning at ophæve retsplejelovens §§ 21 og 21 a. Justitsministeriet er i givet fald indstillet på at fremsætte lovforslag herom.

5. Sammenfatning.

Justitsministeriet har - i samarbejde med professor Lars Nordskov Nielsen, højesteretsdommer Torben Melchior og lektor, dr.jur. Jens Peter Christensen - udarbejdet dette notat om udvidelse af anvendelsesområdet for en lov om undersøgelseskommissioner.

De synspunkter, der gives udtryk for i notatet, kan sammenfattes i følgende punkter:

1. Det vil være rigtigt at udvide anvendelsesområdet for lovforslaget om undersøgelseskommissioner, således at forhold uden for den statslige forvaltning efter omstændighederne vil kunne gøres til genstand for en undersøgelse.

En sådan udvidelse kan gennemføres ved, at lovforslagets §1, stk. 1, affattes således:

"Justitsministeren kan nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af alment vigtig betydning."

Udvidelsen af lovforslagets anvendelsesområde vil have en række konsekvenser for lovforslagets øvrige bestemmelser eller for de forudsætninger, som disse bestemmelser bygger på, jf. pkt. 2-6 nedenfor.

2. Formålet med en faktumundersøgelse vil således tillige kunne være at tilvejebringe grundlaget for, at strafansvar søges gjort gældende over for nogen uden for den statslige forvaltning, herunder private personer eller virksomheder.

Formålet med en faktumundersøgelse vil endvidere bl.a. kunne være at tilvejebringe grundlaget for, at staten skal søge et ansættelsesretligt eller lignende ansvar gjort gældende over for personer, der virker i virksomheder, som staten har bestemmende indflydelse på, herunder navnlig statslige aktieselskaber.

3. Lovforslagets § 4, stk. 4, om de retlige vurderinger, som en undersøgelseskommission kan få til opgave at foretage, bør ændres.

Det bør bl.a. fremgå heraf, at kommissionen kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at staten søger et ansættelsesretligt eller lignende ansvar gjort gældende over for nogen uden for den statslige forvaltning, f.eks. bestyrelsesmedlemmer eller ansatte i statslige aktieselskaber.

Det bør endvidere fremgå, at kommissionen efter omstændighederne kan få til opgave ud over en faktumundersøgelse at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for at søge nogen uden for den statslige forvaltning draget strafferetligt til ansvar.

Det anførte kan gennemføres ved, at lovforslagets § 4, stk. 4, udformes på følgende måde:

"Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar."

4. Lovforslagets § 12, stk. 1, om undtagelser fra vidnepligten bør ændres, således at der tages højde for, at personer uden for den statslige forvaltning skal kunne være genstand for en undersøgelse.

Det drejer sig dels om personer, der vil kunne risikere et strafansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, dels om personer, der vil kunne risikere, at det offentlige gør et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende over for de pågældende i anledning af de forhold, som undersøgelsen omfatter,

f.eks. direktionen og øvrige ansatte i statslige aktieselskaber.

Bestemmelsen i lovforslagets § 12, stk. 1, vil kunne affattes således:

"Pligten til at afgive forklaring som vidne gælder ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Vidnepligten gælder heller ikke 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."

5. Udvidelsen af lovforslagets anvendelsesområde indebærer som nævnt, at der er andre end de berørte ministre og embedsmænd, hvis forhold kan være genstand for en undersøgelse. De pågældende bør, hvis den konkrete undersøgelse er rettet mod dem, have ret til en bisidder efter eget valg og til de øvrige rettigheder, som følger af lovforslagets kapitel 7.

Det anførte vil kunne gennemføres ved, at lovforslagets 21, stk. 1, udformes på følgende måde:

"Den person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg."

6. Udvidelsen af lovforslagets anvendelsesområde indebærer endelig, at retsplejelovens § 21 om kommissionsdomstole og § 21 a om undersøgelsesretter kan ophæves.

Det anførte kan gennemføres ved, at lovforslagets § 33, stk. 2, affattes således:

"Retsplejelovens §§ 21 og 21 a ophæves."

I bemærkningerne til bestemmelsen bør det anføres, at ophævelsen af bestemmelsen ikke er til hinder for, at der fortsat efter sølovens § 482 vil kunne nedsættes undersøgelseskommissioner (til undersøgelse af søulykker), der som følge af henvisningen hertil i sølovens § 482, stk. 2, skal virke efter de hidtidige regler om kommissionsdomstole, jf. retsplejelovens § 21.

Ophævelsen af retsplejelovens §§ 21 og 21 a vil have nogle konsekvenser for anden lovgivning. Justitsministeriet er i givet fald indstillet på at fremsætte forslag til disse konsekvensændringer.

Bilag 2

Afsnit af udvalgets beretning af 25. juni 1997.

Om Folketingets opfølgning af beretninger, pkt. 4)
Parlamentarisk opfølgning

Med en vedtagelse af en lovgivning om undersøgelseskommissioner vil der skabes et retligt instrument, som fremover kan anvendes, når hændelsesforløbet i konkrete sager af regeringen eller Folketinget ønskes belyst med henblik på efterfølgende ansvarsvurdering.

Det er imidlertid vigtigt, at der også i Folketinget etableres en fast procedure, som sikrer, at beretninger fra undersøgelseskommissioner kan få en korrekt og grundig behandling med det sigte at vurdere et eventuelt ministeransvar. Eventuelt embedsmandsansvar vil som hidtil alene være et anliggende for regeringens bedømmelse.

Udvalget for Forretningsordenen har flere gange i de senere år drøftet forslag om, at der i Folketinget nedsættes et permanent udvalg til behandling af og opfølgning på undersøgelseskommissioners beretninger. Der har hidtil været fulgt en uensartet procedure i Folketinget.

Der er således ikke i Folketinget sket en systematisk opfølgning på undersøgelsesorganers beretninger i form af forespørgsel, redegørelse eller udvalgsberetning. Beretninger fra kommissionsdomstolen vedrørende den såkaldte Aabergsag (1989-90), kommissionsdomstolen vedrørende landbrugsfondene (1990-91) og kommissionsdomstolen vedrørende køb dansk-klausulen 1990-91 gav alene anledning til udvalgs spørgsmål - ofte fra flere udvalg i samme sag. Det samme var tilfældet efter dommerundersøgelsen vedrørende Kryolitselskabet Øresund A/S (1987) og dommerundersøgelsen vedrørende donorblod (1987-88).

Udvalget for Forretningsordenen finder, at det er af afgørende betydning, at der i Folketinget sikres en ensartet og grundig behandling af alle beretninger fra undersøgelseskommissioner vedrørende ministres forhold. Dette hænger også sammen med lovforslagets § 4, hvorefter undersøgelseskommissioner aldrig kan tillægges dømmende myndighed eller få til opgave at fore-

tage retlige vurderinger vedrørende en ministers embedsførelse. Kommissionens opgave er således at tilvejebringe og fremlægge materiale, som skal danne grundlag for andre myndigheders afgørelse af, om sagen bør fremmes til ansvarsafgørelse, det vil for Folketingets vedkommende sige afgørelse om politisk ansvar eller rigsretstale mod en minister. Også dette stiller store krav til Folketingets behandling af sagerne. Disse vil jævnligt være så politisk og juridisk komplicerede, at de tilsiger en grundig og nuanceret parlamentarisk vurdering, som derfor ikke bør give anledning til forhastede reaktioner.

Udvalget for Forretningsordenen har drøftet, hvordan den parlamentariske opfølgning bør finde sted. Udvalget finder, at der under Udvalget for Forretningsordenen bør etableres et permanent udvalg - underudvalget vedrørende undersøgelseskommissioner - som skal have til opgave - på grundlag af beretninger fra undersøgelsesorganer nedsat i medfør af denne lov - at foretage den parlamentariske opfølgning vedrørende ministres og tidligere ministres eventuelle politiske eller retlige ansvar. Underudvalget skal bestå af et medlem fra hvert parti.

Udgangspunktet må selvsagt tages i beretningen fra undersøgelseskommissionen. Der henvises endvidere til bemærkningerne til lovforslagets § 32, stk. 1, hvoraf det fremgår, at det forudsættes, at en kopi af kommissionens protokol og eventuel retsbog optages som bilag til undersøgelseskommissionens beretning. Det forudsættes endvidere, at eventuelle udtalelser efter lovforslagets § 23, stk. 4, optrykkes som bilag til beretningen. Det nævnte materiale vil sædvanligvis udgøre tilstrækkeligt grundlag for underudvalgets behandling af sagen. Underudvalget vedrørende undersøgelseskommissioner bør dog ikke være forhindret i, såfremt der er behov derfor, at indhente eventuelle yderligere bilag fra undersøgelseskommissionen og stille opklaren-

de spørgsmål til ministre. Sådanne spørgsmål kan ikke stilles til embedsmænd, og underudvalget kan ikke afhøre embedsmænd.

Udvalget for Forretningsordenen har overvejet, hvilke retssikkerhedsgarantier der bør gives en minister/tidligere minister, hvis forhold er genstand for undersøgelse i et parlamentarisk organ på baggrund af en undersøgelseskommissions beretning. Udvalget skal i den forbindelse henvise til Nordskov-udvalgets betænkning s. 183. Underudvalget vedrørende undersøgelseskommissioner bør så hurtigt som muligt i forbindelse med behandlingen af sagen give den berørte minister/tidligere minister lejlighed til at udtale sig over for underudvalget. Herudover bør ministeren/den tidligere minister få udleveret underudvalgets udkast til redegørelse, når dette foreligger, og gives lejlighed til at fremkomme med en skriftlig udtalelse, og ministeren/den tidligere minister bør have mulighed for under et møde med underudvalget at uddybe de synspunkter, der fremgår af den skriftlige udtalelse.

Den minister/tidligere minister, hvis forhold er genstand for undersøgelse, har ret til en bisidder, der kan varetage den pågældendes interesser; bisidderen vil kunne deltage i ministerens/den tidligere ministers eventuelle møde med underudvalget. Det samme gælder bisidder for eventuelle andre involverede nuværende og tidligere ministre. Der bør tages referat af møderne med ministeren/den tidligere minister, og referaterne bør tilstilles underudvalget samt ministeren/den tidligere minister.

I forhold til tidligere kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og dommerundersøgelser

har der ikke for ministre eller tidligere ministre været adgang til direkte at kommentere resultatet af en undersøgelse eller den politiske vurdering af ministeransvaret, som Folketinget måtte være nået frem til. Ved at give ministrene/de tidligere ministre mulighed for allerede fra indledningen af folketingsudvalgsarbejdet at kommentere undersøgelseskommissionens betænkning samt yderligere at fremkomme med kommentarer til det udkast til udtalelse fra underudvalget, der måtte foreligge, sikres ministrene/de tidligere ministre den rimelige adgang til at fremkomme med deres vurdering. Underudvalget skal skriftligt tilbyde ministrene/de tidligere ministre denne mulighed, men underudvalget kan ikke afkræve disse en kommentar i udvalget, hvis de ikke ønsker det.

Underudvalget skal som sin helt faste opgave have at forberede udkast til indstilling fra Udvalget for Forretningsordenen til Folketinget vedrørende undersøgelseskommissioners beretninger. Der bør gives observatører, der deltager i underudvalgets arbejde, mulighed for at udtale sig i forbindelse med forelæggelsen for Udvalget for Forretningsordenen, således at alle partigrupperes synspunkter er tilkendegivet i underudvalgets udtalelse. Det samme skal være tilfældet med tilkendegivelser fra Udvalget for Forretningsordenen.

I underudvalget og i Udvalget for Forretningsordenen afgiver medlemmerne udtalelser og indstillinger og træffer beslutninger med den vægtfordeling, som afspejler partiernes størrelse i Folketinget.