

Lovforslag nr. L 3. Fremsat den 8. oktober 1998 af Ole Løvig Simonsen (S), Birthe Rønn Hornbech (V), Helge Adam Møller (KF), Margrethe Auken (SF), Kristian Thulesen Dahl (DF), Arne Melchior (CD), Jørgen Estrup (RV), Frank Aaen (EL) Kirsten Jacobsen (FP), og Jann Sjørnsen (KRF)

Forslag

til

Lov om undersøgelseskommissioner

Kapitel 1

Nedsættelse af en undersøgelseskommission

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

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

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

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

Kapitel 2

Undersøgelseskommissionens sammensætning m.v.

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

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

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

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

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

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

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

Kapitel 3

Undersøgelseskommissionens opgaver

§ 4. Undersøgelseskommissionen har ikke dømmende myndighed.

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

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

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

Stk. 5. Er et medlem af undersøgelseskommissionen dommer, foretager undersøgelseskom-

missionen alene retlige vurderinger som nævnt i stk. 4 i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Kapitel 4

Tilrettelæggelse af undersøgelsen m.v.

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

Stk. 2. Undersøgelseskommissionens formand leder kommissionens møder.

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

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

Kapitel 5

Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse

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

Udlevering af materiale m.v.

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

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

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

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

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

Afgivelse af forklaring

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

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

Stk. 2. Den i stk. 1 nævnte persons nærmeste har heller ikke pligt til at afgive vidneforklaring. Undersøgelseskommissionen kan dog pålægge den pågældende at afgive forklaring som vidne, når forklaringen må anses for at være af afgørende betydning for undersøgelsen og undersøgelses beskaffenhed og dens betydning for samfundet findes at berettige til det.

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

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

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

Kapitel 6

Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse uden dommerdeltagelse

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

Udlevering af materiale m.v.

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

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

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

Afgivelse af forklaring

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

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

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

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

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

Kapitel 7

De berørte personers retsstilling

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

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

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

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

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

Stk. 3. Bisidderen må ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere det i stk. 2 nævnte materiale til sin klient. Undersøgelseskommissionen kan give bisidderen pålæg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kapitel 8

Tavshedspligt

§ 25. Undersøgelseskommissionens medlemmer og andre personer, der deltager i undersøgelsen, har under ansvar efter straffelovens

§§ 152-152 e tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til.

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

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

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

Kapitel 9

Undersøgelseskommissionens beslutninger og kære til Østre Landsret

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

Stk. 2. Ved stemmelighed er formandens stemme afgørende.

§ 28. Undersøgelseskommissionens beslutninger kan af enhver, der har retlig interesse heri, inden 2 uger efter, at beslutningen er meddelt den pågældende, indbringes for Østre Landsret. Indbringelsen sker ved indgivelse af kæreskrift til undersøgelseskommissionen. Reglerne om kæremål i borgerlige sager finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

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

Kapitel 10

Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.

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

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

§ 30. Møder i retten foregår for lukkede døre.

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

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

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

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

Kapitel 11

Ikrafttræden m.v.

§ 33. Loven træder i kraft den...

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

§ 34. Forslag om revision af loven fremsættes for Folketinget senest i folketingsåret 2001-02.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Formålet med lovforslaget

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

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

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

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

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

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

2. Baggrunden for lovforslaget

Lovforslaget er en uændret genfremsættelse af lovforslag nr. L 3, der blev fremsat den 8. oktober 1997 (Folketingstidende 1997-98, 1. samling, tillæg A s. 258 og 285). Lovforslaget blev førstebehandlet den 14. januar 1998 og derefter henvist til Udvalget for Forretningsordenen (Folketingets forhandlinger s. 2771).

Lovforslag nr. L 3, der blev fremsat den 8. oktober 1997, var en uændret genfremsættelse af lovforslag nr. L 33, der blev fremsat den 24. oktober 1996 (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 1178 og 1205). Lovforslaget blev førstebehandlet den 26. november

1996 og derefter henvist til Udvalget for Forretningsordenen (Folketingets forhandlinger s. 1692). Udvalget afgav den 25. juni 1997 beretning over lovforslaget (Folketingstidende 1996-97, tillæg B, s. 1477).

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

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

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

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

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

Betænkelighederne forstærkes i væsentlig grad af de processuelle regler eller snarere mangel på samme, som er gældende for en undersøgelsesrets virksomhed. Undersøgelsesretten vil således skulle tage stil-

ling til de nævnte spørgsmål, uden at retten som grundlag herfor har haft sagen forelagt på den måde, som i retsplejeloven er foreskrevet for behandlingen af civile sager.

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

I mangel af den afklaring om brugen af undersøgelsesretter, som et udvalgsarbejde som det nævnte vil kunne tilvejebringe, har man - også på baggrund af hidtidig praksis - uanset sagens særlige karakter og de heraf følgende betænkeligheder ikke ment at burde modsætte sig, at domstolene medvirker til gennemførelse af den forestående undersøgelse. Man må imidlertid - hvis en sådan afklaring ikke fremkommer - forbeholde sig sin stillingtagen til fremtidige tilsvarende undersøgelser.¹

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

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

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

ger af politiske konflikter. De pågældende kritikpunkter er sammenfattet i kapitel 2, afsnit 3.1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Undersøgelsesretterne har i praksis normalt haft til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og at vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser, som kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført mod nogen af de involverede personer.

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

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

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

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til kapitel 1

Nedsættelse af en undersøgelseskommission

Til § 1

Til stk. 1

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

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

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

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

Justitsministeren skal ikke høre Folketinget eller have Folketingets godkendelse af undersøgelseskommissionens kommissorium, inden der træffes beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Folketinget vil dog utvivlsomt som hidtil jævnligt medvirke i beslutningen om, hvorvidt en undersøgelseskommission bør nedsættes, og hvordan kommissoriet skal fastlægges, idet nedsættelse af en undersøgelseskommission fortsat jævnligt vil fremstå som resultatet af debatter i Folketinget eller i folketingsudvalg.

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

Det er alene forhold i 'den statslige forvaltning', som en undersøgelseskommission efter lovforslaget 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.

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

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

Til stk. 2

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

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

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

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

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

Til stk. 3

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

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

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

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

Til stk. 4

Efter bestemmelsen skal justitsministeren sikre sig, at undersøgelseskommissionen har den nødvendige

sekretariatsbistand og anden praktisk bistand til sin rådhed.

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

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

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

Til kapitel 2

Undersøgelseskommissionens sammensætning m.v.

Til § 2

Til stk. 1 og 2

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

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

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

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

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

behov for, at netop en dommer skal forestå undersøgelsen.

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

Til stk. 3 og 4

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

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

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

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

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

Til stk. 5

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

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

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

Til § 3

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

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

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

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

Til kapitel 3

Undersøgelseskommissionens opgaver

Til § 4

Til stk. 1

Det fremgår af grundlovens § 61, 2. pkt., at 'særdomstole med dømmende myndighed' ikke kan nedsettes.

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

Formålet med undersøgelseskommissionens virksomhed vil

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

Til stk. 2

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

I overensstemmelse hermed fastsættes det i bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen kan få til op-

gave at 'undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb'.

Det forudsættes, at kommissionen ikke blot registrerer fakta vedrørende begivenhedsforløbet, herunder registrerer forskellige, eventuelt modstridende, forklaringer, men også foretager en bevisvurdering af de konstaterede fakta.

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

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

Til stk. 3

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

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

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

Det vil i sagens natur kunne være nødvendigt for en kommission - som led i sin begrundelse for forslag som nævnt i bestemmelsen - at vurdere, om der kan antages at være begået fejl af den pågældende forvaltning uden dermed at tage stilling til spørgsmålet om enkeltpersoners fejl. Dette svarer til de typiske om-

budsmandsundersøgelser som beskrevet i kapitel 5, afsnit 3.

Til stk. 4

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

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

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

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

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

Undersøgelseskommissionen kan ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger af ministres forhold, herunder vurdere, om ministeransvarlighedsloven (eller andre relevante ansvarsregler) må antages at være overtrådt, og endnu mindre om rigsretstiltale vil være rimeligt begrundet. En undersøgelseskommission kan heller ikke bemyndiges til at tage stilling til det mere begrænsede, generelt formulerede spørgsmål om, hvorvidt der er grundlag for at antage, at en minister har 'begået fejl eller forsømmelser'. Om baggrunden herfor henvises til kapitel 2, afsnit 3.3.4.1.

Undersøgelseskommissionens opgave bør, for så vidt angår ministre, således alene være at undersøge

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

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

Det er næppe muligt at foretage en klar afgrænsning af de tilfælde, som har karakter af partstvister. 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 handle måde 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.

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

En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder som omtalt ovenfor 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.

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

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

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

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

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

Til stk. 5

Som anført i kapitel 2, afsnit 3.1, og i de almindelige bemærkninger til lovforslaget har som en mere ge-

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

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

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

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

Bestemmelsen gælder ikke for en undersøgelseskommission, der ikke har en dommer som medlem. Dette er naturligvis ikke udtryk for, at en sådan kommission bør foretage retssikkerhedsmæssigt betænkelige vurderinger. Forskellen skyldes, at de hensyn, som ligger bag bestemmelsen, alene er fuldt ud aktuelle, når en dommer er medlem af kommissionen. En ikkedommerledet undersøgelseskommissions retlige vurderinger bør endvidere på samme måde som den dommerledede kommissions retlige vurderinger formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion, jf. bemærkningerne til stk. 4. Dommerens beslutning skal ske på grundlag af en vurdering af de eventuelle problemer vedrørende de involverede embedsmænds retssikkerhed. F.eks. kan den inkvisitoriske procesform føre til, at dommeren efter en konkret vurdering mener, at det vil være uforvarligt at udtale sig - selv i forsigtige vendinger - om

retlige spørgsmål, fordi dommeren finder, at der er risiko for, at procesformen har haft en indflydelse på bevisvurderingen eller på fremlæggelsen af de retlige spørgsmål, og at denne indflydelse kan gøre det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at den dommer, der har stået for undersøgelsen, også skal foretage den retlige vurdering.

Det vil selvsagt også være muligt for en bisidder at rejse dette spørgsmål, hvis bisidderen mener, at der er anledning til det. Dommerens beslutning kan også gå ud på, at der foretages en retlig vurdering, men at den er begrænset i forhold til, hvad kommissionen er blevet anmodet om. Man kan også forestille sig, at dommeren finder, at der i forhold til nogle af de berørte embedsmænd kan foretages retlige vurderinger i videre omfang end i forhold til andre embedsmænd.

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

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

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

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

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

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

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

Til kapitel 4

Tilrettelæggelse af undersøgelsen m.v.

Til § 5

Til stk. 1

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

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

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

Til stk. 2

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

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

Til § 6

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

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

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

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

Til § 7

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

Protokollen skal indeholde oplysninger om følgende forhold:

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

Til kapitel 5

Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse

Til § 8

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

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

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

Til § 9

Til stk. 1

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

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

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

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

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

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

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

F. t. l. om undersøgelseskommissioner

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

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

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

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

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

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

Til stk. 2

Ved bestemmelsen etableres en ordning, hvorefter undersøgelseskommissionen kan stille skriftlige spørgsmål til og anmode om redegørelser fra dem, der

kan oplyse sagen. Kommissionen vil kunne fastsætte en frist for besvarelse af kommissionens forespørgsler.

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

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

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

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

Til stk. 3

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

Den almindelige tavshedspligt, der efter straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27 gælder for offentligt ansatte, herunder ansatte i ministerier m.v., vil således ikke være til hinder for, at udleverings- og oplysningspligten opfyldes. Tilsvarende er særlige tavshedsforskrifter som f.eks. bank- og sparekasselovens § 50 b ikke til hinder for, at udleverings- og oplysningspligten opfyldes.

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

Til § 10

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

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

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

(1) Undersøgelseskommissionen må have konstateret, at udleveringspligten i § 9, stk. 1, ikke er opfyldt.

(2) Kommissionen må have givet den pågældende et skriftligt pålæg om udlevering af materiale. Kommissionen må have sikkerhed for, at pålægget er kommet frem til den pågældende, f.eks. ved, at pålægget er sendt med anbefalet brev.

(3) Kommissionen må i pålægget have gjort den pågældende bekendt med, at der er udleveringspligt, og med, at kommissionen uden yderligere varsel vil kunne træffe beslutning om anvendelse af tvangsmidler efter retsplejelovens § 178, stk. 1, hvis udleveringspligten ikke overholdes inden for den frist, som kommissionen har fastsat i pålægget.

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

Undersøgelseskommissionens afgørelse skal være begrundet, men den skal ikke træffes ved kendelse, idet undersøgelseskommissionen ikke er en domstol. Afgørelsen kan omgøres.

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

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

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

Til § 11

I bestemmelsen fastsættes det, at enhver har pligt til at afgive forklaring for undersøgelseskommissionen som vidne.

Vidnepligten gælder med de begrænsninger, der er fastsat i lovforslagets § 12.

Til § 12

Til stk. 1

Som nævnt i kapitel 2, afsnit 2.8., er de personer, som kunne risikere et disciplinært eller strafferetligt ansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen ved undersøgelsesretten omfattede, i praksis blevet afhørt med en tilkendegivelse om, at de ikke havde pligt til at udtale sig, og at forklaring blev afgivet uden sædvanligt vidneansvar, jf. herom bemærkningerne til § 14.

I overensstemmelse hermed indebærer bestemmelsen i stk. 1, at pligten til at afgive forklaring som vidne ikke gælder for en nuværende eller forhenværende minister i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Dette gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke kan anmodes om at foretage retlige vurderinger af ministres forhold, jf. § 4, stk. 4, og bemærkningerne hertil.

Tilsvarende gælder pligten til at afgive vidneforklaring ikke i det omfang, en embedsmand kan risikere strafansvar eller disciplinæransvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Bestemmelsen gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger, jf. § 4, stk. 4, eller selv om kommissionen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage sådanne vurderinger, jf. § 4, stk. 5.

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

Bestemmelsen omfatter også forhenværende embedsmænd i det omfang, de pågældende kan risikere strafansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter.

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

Til stk. 2

I bestemmelsen præciseres det, at de nærmeste til den minister eller embedsmand, der er omfattet af vidneundtagelsesbestemmelsen i stk. 1, som udgangspunkt heller ikke har pligt til at afgive vidneforklaring. Udtrykket 'nærmeste' omfatter samme personkreds som retsplejelovens § 171, stk. 1.

Undersøgelseskommissionen kan pålægge de pågældende at afgive vidneforklaring, jf. stk. 2, 2. pkt. Dette kan ske, når forklaringen må anses for at være af afgørende betydning for undersøgelsen og undersøgelsens beskaffenhed og dens betydning for samfundet findes at berettige til det. De betingelser, hvorunder der gives pålæg om vidneforklaring, svarer til retsplejelovens § 171, stk. 3.

Til stk. 3

Bestemmelsen fastsætter, at vidnepligten efter § 11 i øvrigt gælder med de undtagelser, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 18. Dog finder retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, ikke anvendelse.

Bestemmelsen indebærer bl.a., at vidnepligten gælder med de undtagelser eller begrænsninger, der er fastsat i retsplejelovens § 170, stk. 1, 2 og 4, § 171, stk. 2 og 3, og § 172.

Retsplejelovens § 170, stk. 1, 2 og 4, vedrører vidneudelukkelsesgrunde for præster, læger, forsvarere og advokater. Bestemmelsen i retsplejelovens § 171, stk. 1, hvorefter 'en parts nærmeste ikke har pligt til at afgive forklaring som vidne', er afløst af lovforslagets § 12, stk. 2, og er derfor ikke relevant. Retsplejelovens § 171, stk. 2, fritager for vidnepligt i en række til-

fælde, hvor fastholdelse af pligten til at afgive fuldstændig og sandfærdig forklaring ville kunne påføre vidnet eller hans nærmeste skade og kaste vidnet ud i en alvorlig samvittighedskonflikt. Vidnepligt kan pålægges efter retsplejelovens § 171, stk. 3. Bestemmelsen i § 172 vedrører spørgsmålet om vidnefritagelse for presse, radio og fjernsyn.

Det forhold, at retsplejelovens § 169 (tavshedspligt begrundet i det offentlige interesse) ikke gælder, betyder bl.a., at en embedsmand ikke skal have samtykke fra vedkommende minister for at afgive vidneforklaring. En minister kan heller ikke nægte at afgive forklaring under henvisning til retsplejelovens § 169.

Det forhold, at retsplejelovens § 170, stk. 3, ikke gælder, betyder, at en person ikke vil kunne undtages fra vidnepligt med den begrundelse, at forklaringen vedrører forhold, med hensyn til hvilke personen i medfør af lovgivningen har tavshedspligt (begrundet i private interesser).

Til § 13

Bestemmelsen indebærer, at reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. Der sigtes hermed ikke til vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesreglerne i retsplejelovens kapitel 18. Spørgsmålet om disse reglers anvendelse er reguleret i § 12. Der sigtes derimod til de øvrige regler om afgivelse af forklaring m.v. i retsplejelovens kapitel 18. Disse regler gælder med de modifikationer, der følger af forholdets natur.

Herom kan navnlig anføres følgende:

Undersøgelseskommissionen vejleder, hvis omstændighederne giver grund til det, vidnet om indholdet af bestemmelserne i lovforslagets § 12, jf. retsplejelovens § 173, stk. 1.

Afgives forklaring i tilfælde, hvor en vidneudelukkelses- eller vidnefritagelsesgrund kan finde anvendelse, påser undersøgelseskommissionen, at der tages særligt hensyn til vidnet eller den, der har krav på hemmeligholdelse, jf. retsplejelovens § 173, stk. 2.

Undersøgelseskommissionen indkalder en person til at afgive forklaring som vidne. Indkaldelsen forkyndes for den pågældende, og kommissionen kan pålægge vidnet at møde straks, jf. retsplejelovens § 175.

Undersøgelseskommissionen kan pålægge enhver, som er til stede i et møde i kommissionen eller i umiddelbar nærhed af mødestedet, straks at afgive vidneforklaring, og tilstedeværende vidner kan pålægges at møde til ny tid, jf. retsplejelovens § 176.

Vidnet skal forblive på det sted, hvor undersøgelseskommissionen holder møde, indtil mødet er afslut-

tet, medmindre undersøgelseskommissionen træffer anden bestemmelse, jf. retsplejelovens § 177.

Undersøgelseskommissionen kan anvende de tvangsmidler, der er fastsat i retsplejelovens § 178.

Et vidne kan ikke undlade at give møde for undersøgelseskommissionen, fordi vidnet mener sig berettiget til at nægte at afgive forklaring, jf. retsplejelovens § 179.

Vidnet skal om nødvendigt opfriske sin viden om sagen, inden der gives møde i undersøgelseskommissionen, jf. nærmere retsplejelovens § 180.

Inden vidnet afhøres, sikrer undersøgelseskommissionen sig vidnets identitet, og at intet er til hinder for vidneforklaringens afgivelse. Undersøgelseskommissionen pålægger derefter i givet fald vidnet at tale sandhed og gør vidnet bekendt med strafansvar for afgivelse af falsk forklaring, jf. retsplejelovens § 181.

Hvert vidne afhøres for sig, jf. retsplejelovens § 182, 1. pkt. Vidnet afhøres af undersøgelseskommissionens medlemmer eller af den person, der er udpeget hertil, jf. lovforslagets § 1, stk. 3. Bisidderne må stille spørgsmål til vidnet, jf. lovforslagets § 22, stk. 5.

Afhøringen skal ske på en sådan måde, at den er egnet til at fremkalde en tydelig og sandfærdig forklaring, jf. retsplejelovens § 184, stk. 1. Vidnet skal så vidt muligt have adgang til at udtale sig i sammenhæng. Det bør fremgå af forklaringen, om den støtter sig på vidnets egen iagttagelse, jf. retsplejelovens § 184, stk. 2. Undersøgelseskommissionen afgør, om vidnet under afhøringen må benytte medbragte notater eller andre hjælpemidler, jf. retsplejelovens § 184, stk. 3.

Vidneforklaringen optages i protokollen, jf. nærmere retsplejelovens § 186.

Der udbetales godtgørelse til vidnet efter de regler, som justitsministeren har fastsat, jf. herved retsplejelovens § 188. Efter disse regler udbetales der ikke vidnegodtgørelse til offentligt ansatte, når de som led i deres tjenstlige arbejde afgiver vidneforklaring. Det forudsættes derfor, at der ikke udbetales vidnegodtgørelse til de embedsmænd, der som led i deres tjeneste afgiver forklaring for undersøgelseskommissionen. Det forudsættes endvidere, at der ikke udbetales vidnegodtgørelse til de embedsmænd, der er omfattet af lovforslagets § 12, stk. 1.

Undersøgelseskommissionens afgørelser træffes ikke ved kendelse, idet kommissionen ikke er en domstol. Men afgørelserne skal være ledsaget af grunde i det omfang, det følger af de bestemmelser i retsplejeloven, som der er henvist til, jf. herved retsplejelovens

§ 187. Afgørelserne kan indbringes for Østre Landsret efter lovforslagets § 28, stk. 1.

Til § 14

I straffelovens §§ 158-160 er der fastsat nærmere regler om straf for den person, der afgiver falsk forklaring for retten.

Undersøgelseskommissionen er ikke en domstol. Straffelovens §§ 158-160 kan derfor ikke finde direkte anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommissionen. Det er nødvendigt at tilvejebringe udtrykkelig hjemmel hertil.

På denne baggrund fastsættes det i § 14, at straffelovens §§ 158-160 finder tilsvarende anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommissionen.

Det forudsættes i den forbindelse, at den minister eller embedsmand, der er omfattet af lovforslagets § 12, stk. 1, ikke kan straffes for afgivelse af falsk forklaring for undersøgelseskommissionen. Den pågældende må for så vidt ligestilles med en 'sigtet', jf. straffelovens § 159, stk. 1.

Tilsvarende kan personer, der er omfattet af lovforslagets § 12, stk. 3, jf. retsplejelovens § 170, stk. 1, ikke straffes for falsk forklaring, jf. straffelovens § 159, stk. 1. Hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har frafaldet sit ønske om hemmeligholdelse, eller hvis undersøgelseskommissionen har truffet bestemmelse om afgivelse af forklaring, jf. retsplejelovens § 170, stk. 2, er betingelsen for strafrihed ikke til stede.

Afgives falsk forklaring af den pågældende ministers eller embedsmands nærmeste, jf. lovforslagets § 12, stk. 2, kan straffen nedsættes og i øvrigt under formildende omstændigheder bortfalde, jf. straffelovens § 159, stk. 2. Det samme gælder for andre, der er omfattet af en vidnefritagelsesgrund, jf. lovforslagets § 12, stk. 3, sammenholdt med retsplejelovens §§ 171 og 172.

Til kapitel 6

Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse uden dommerdeltagelse

Til § 15

I bestemmelsen fastsættes det udtrykkeligt, at reglerne i kapitlet gælder for en undersøgelseskommission, som ikke har en dommer som medlem. Om baggrunden herfor henvises til bemærkningerne til § 8.

Til § 16

Bestemmelsen fastsætter, at reglerne i § 9 om udlevering af materiale og om pligten til skriftligt at besvare spørgsmål og udarbejde redegørelser finder tilsvarende anvendelse. Der henvises til bemærkningerne til § 9.

Til § 17

Den undersøgelseskommission, som reglerne i dette kapitel vedrører, har som nævnt ingen dommer som medlem. Kommissionen bør derfor ikke selv kunne anvende tvangsmidler over for den, der ikke vil udlevere materiale efter lovforslagets § 16, jf. § 9, stk. 1, idet sådanne beføjelser bør forbeholdes dommere. Undersøgelseskommissionen kan dog have behov for, at der gives pålæg om udlevering af materiale.

Bestemmelsen i stk. 1 hjemler derfor mulighed for, at Københavns Byret efter anmodning fra undersøgelseskommissionen ved kendelse kan pålægge en person m.v. at udlevere materiale, der er omfattet af udleveringspligten i § 9, stk. 1.

Hvis et pålæg ikke efterkommes, giver bestemmelsen i stk. 2 hjemmel til, at Københavns Byret kan anvende de tvangsmidler, der er fastsat i retsplejelovens § 178, jf. herved bemærkningerne ovenfor til § 10.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen om nødvendigt ved en umiddelbar fogedforretning efter retsplejelovens kapitel 55 kan komme i besiddelse af materiale, som i strid med udleveringspligten ikke er afleveret til kommissionen, jf. bemærkningerne til § 9, stk. 1, og § 10.

Til § 18*Til stk. 1*

Bestemmelsen fastsætter, at undersøgelseskommissionen kan opfordre en person til frivilligt at afgive forklaring for kommissionen.

Den pågældende person kan således ikke tvinges til at afgive forklaring, heller ikke ved en tjenestebefaling fra en minister eller styrelseschef. Forklaring afgives uden sædvanligt strafansvar for falsk forklaring. Disciplinært ansvar for falsk forklaring kan dog komme på tale, medmindre den pågældende hører til den personkreds, der er omfattet af § 12, stk. 1.

Til stk. 2

Efter bestemmelsen afgives den frivillige forklaring så vidt muligt efter retsplejelovens kapitel 18.

Der er i sagens natur en række bestemmelser i retsplejelovens kapitel 18, jf. bemærkningerne ovenfor til

§ 13, som ikke er relevante, da forklaring afgives på frivilligt grundlag.

De bestemmelser i retsplejelovens kapitel 18, som navnlig vil have praktisk betydning, er § 173 (vejledning om vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesgrunde), § 182, 1. pkt. (hvert vidne afhøres for sig), § 184 (hvordan afhøringen skal foregå) og § 186 (protokolering af vidneforklaring). Det forudsættes endvidere, at kommissionen gør en embedsmand bekendt med, at den pågældende efter omstændighederne kan ifalde et disciplinært ansvar for afgivelse af falsk forklaring, jf. herved retsplejelovens § 181.

Til § 19*Til stk. 1*

Hvis undersøgelseskommissionen finder, at der kan være behov for, at en person afgiver forklaring som vidne, kan kommissionen efter bestemmelsen anmode Københavns Byret om at indkalde den pågældende til at afgive forklaring for retten som vidne.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det, at der er vidnepligt, jf. § 11, men at vidnepligten gælder med de undtagelser, der er fastsat i lovforslagets § 12. Der henvises herom til bemærkningerne til § 12.

Til § 20*Til stk. 1*

Det fastsættes i bestemmelsen, at reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. ved Københavns Byret.

Retten afgør, om de personer, der indkaldes, er forpligtet til at afgive forklaring, og om forklaring afgives under strafansvar.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er vidnepligt, afgøres efter bestemmelsen i § 19, stk. 2, sammenholdt med §§ 11 og 12. Over for modvillige vidner kan retten anvende de almindelige tvangsmidler, jf. retsplejelovens § 178.

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

Afhøringerne foretages af undersøgelseskommissionens medlemmer eller af den person, der udpeges ef-

ter lovforslagets § 1, stk. 3. Bisidderen kan foretage en uddybende afhøring, jf. lovforslagets § 22, stk. 5. Hovedindholdet af forklaringen optages i retsbogen, jf. retsplejelovens § 186, stk. 2.

Den, der afgiver falsk forklaring for retten, kan straffes efter straffelovens §§ 158-160. Der henvises til bemærkningerne til § 14.

Til kapitel 7

De berørte personers retsstilling

Til § 21

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at den minister eller 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 undersøgelseskommissionen.

Retten til at vælge en bisidder gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke kan foretage politiske eller retlige vurderinger af ministres forhold, jf. herved § 4, stk. 4, og bemærkningerne hertil. Reglerne gælder endvidere, selv om undersøgelseskommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger af embedsmænds adfærd, jf. § 4, stk. 4, eller kommissionen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage sådanne vurderinger, jf. § 4, stk. 5.

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

For så vidt angår de berørte embedsmænd, må det som hidtil antages, at deres faglige organisation i praksis vil stille en bisidder til rådighed, jf. kapitel 2, afsnit 2.10.

Den valgte bisidder vil normalt være advokat. Men der opstilles ikke noget krav herom.

Bestemmelsen er naturligvis ikke til hinder for, at andre personer end de ministre og embedsmænd, der er omfattet af bestemmelsen, modtager rådgivning i forbindelse med en kommissions undersøgelse. De pågældende personer og deres rådgivere vil imidlertid ikke have de rettigheder m.v., som er fastsat i §§ 22-24. Det forudsættes dog, at justitsministeren efter omstændighederne kan bestemme, at statskassen

betaler salær og godtgørelse til rådgiveren efter bestemmelsen i § 24, stk. 1. Der bør forinden indhentes en udtalelse fra kommissionen herom. Det forudsættes endvidere, at kommissionen normalt tillader, at en rådgiver kan overvære afhøringen af sin klient, selv om afhøringen foretages for lukkede døre.

Til stk. 2

Hvis den pågældende minister eller embedsmand ikke har valgt en bisidder, kan undersøgelseskommissionen beskikke en bisidder for den pågældende, hvis der anmodes herom.

I særlige situationer, hvor der er et klart behov for, at den pågældende ministers eller embedsmænds interesser varetages af en bisidder, vil kommissionen kunne beskikke en bisidder for den pågældende, selv om den pågældende ikke anmoder om det.

Den beskikkede bisidder til typisk være advokat.

Til stk. 3

Efter bestemmelsen kan kommissionen på ethvert tidspunkt bestemme, at en valgt bisidder, herunder en bisidder, som den pågældende embedsmænds faglige organisation har stillet til rådighed, ikke må fungere som sådan. Kommissionen kan endvidere på ethvert tidspunkt tilbagekalde en beskikkelse af en bisidder. I begge tilfælde gælder det, at beslutningen kun kan træffes, hvis afgørende hensyn til den pågældende minister eller embedsmand eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det.

I vurderingen af, om en beslutning af den nævnte karakter bør træffes, kan der søges vejledning i de betingelser, der efter retsplejelovens § 733, stk. 2 (jf. § 730, stk. 3) skal være opfyldt for, at retten kan nægte at beskikke en advokat, som sigtede ønsker, eller afvise en valgt forsvarer. Dette kan ske, hvis advokatens medvirken 'ud fra retsplejemæssige hensyn til sagens behørlige fremme, herunder navnlig hensynet til medsigtedes tarv, ikke kan anses for forsvarlig eller der er påviselig risiko for, at advokaten vil hindre eller modvirke sagens opklaring'.

Til § 22

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at bisidderen har ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen og i retten.

Udtrykket 'møderne i undersøgelseskommissionen' omfatter ikke kommissionens interne møder, herunder rådslagninger, men de 'eksterne' møder, hvis parallelitet i retsplejen er retsmøderne.

Bisidderens ret til at overvære møderne i kommissionen og i retten er ubetinget.

Udviser bisidderen en adfærd, der afgørende skader undersøgelsens gennemførelse, kan kommissionen træffe bestemmelse om, at den pågældende ikke må fungere som bisidder, eller tilbagekalde en beskikkelse som bisidder, jf. § 21, stk. 3. I givet fald vil den pågældende person ikke længere være bisidder, og den pågældende vil derfor kunne nægtes adgang til møderne i undersøgelseskommissionen og i retten.

Til stk. 2

Bestemmelsen giver bisidderen ret til at få kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen. Retten hertil er ubetinget.

Udtrykket 'indgår i undersøgelsen' skal forstås således, at det ikke omfatter undersøgelseskommissionens interne materiale, dvs. materiale, som kommissionen har udarbejdet til intern brug. Som eksempel kan nævnes udkast til beslutninger eller beretning, brevveksling mellem kommissionens medlemmer eller mellem kommissionens medlemmer og medhjælpere, herunder den person, der udpeges efter § 1, stk. 3.

Til stk. 3

Bisidderen må ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere (herunder i kopi) det materiale, som bisidderen har modtaget efter stk. 2, til sin klient. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 745, stk. 1.

Bisidderen har derimod som udgangspunkt ret til at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet, hvis bisidderen finder det relevant for varetagelsen af klientens tarv. Dette kan f.eks. ske på den måde, at klienten får adgang til at læse det relevante materiale på bisidderens kontor. Bisidderen vil endvidere kunne gøre sin klient bekendt med, hvad der er foregået under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten. Der kan dog være tilfælde, hvor det af hensyn til undersøgelsens gennemførelse er nødvendigt, at bisidderen - eventuelt midlertidigt - ikke gør klienten bekendt med de nævnte oplysninger. Det fastsættes derfor i bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen kan give bisidderen et pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med de nævnte oplysninger.

Til stk. 4

I bestemmelsen fastsættes det udtrykkeligt, at bisidderen kan anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte bevisførelse. Bisidderen kan f.eks. anmode kommissionen om at indkalde bestemte personer til at

afgive forklaring eller om at indhente nærmere angivet materiale.

Kommissionen træffer selv beslutning om, hvorvidt den ønskede bevisførelse er af betydning for undersøgelsen, jf. herved princippet i retsplejelovens § 341, og dermed om, hvorvidt bisidderens anmodning skal imødekommes.

Til stk. 5

Det fastsættes udtrykkeligt i bestemmelsen, at bisidderen har ret til at foretage en uddybende afhøring af de personer, der har afgivet forklaring.

Bestemmelsen forudsætter den ordning, at afhøringen som udgangspunkt foretages af udspørgeren, jf. § 1, stk. 3. Når udspørgeren er færdig med sin afhøring, kan bisidderen foretage en uddybende afhøring af den person, der har afgivet forklaring.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen eller Københavns Byret efter kommissionens begæring kan afskære bisidderen fra at stille spørgsmål til den person, der har afgivet forklaring, hvis spørgsmålene ikke har betydning for undersøgelsen, jf. herved princippet i retsplejelovens § 341.

Til § 23

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

Forpligtelsen til at orientere om de nævnte forhold gælder, uanset om undersøgelseskommissionen alene har fået til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb. I så fald skal orienteringen alene vedrøre de faktiske forhold, som undersøgelsen vedrørende den pågældende minister eller embedsmand omfatter.

Undersøgelseskommissionen afgør selv, om orienteringen skal ske mundtligt eller skriftligt. Hvis den sker mundtligt, bør det anføres i protokollen, hvad den går ud på, jf. bemærkningerne til § 7.

Orienteringen behøver ikke være særlig detaljeret. Men den skal give den pågældende minister eller embedsmand et billede af, hvilke faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende undersøgelse omfatter.

Det er angivet i bestemmelsen, at orienteringen skal gives inden afhøringen, dvs. inden den pågældende afhøres første gang. Det forudsættes, at orienteringen

gives så hurtigt som muligt, efter at undersøgelsen er iværksat. Den kan således gives på et tidspunkt, hvor den pågældende endnu ikke er indkaldt til at afgive forklaring.

Til stk. 2

Undersøgelseskommissionen har efter den foreslåede bestemmelse pligt til - hvis der i løbet af undersøgelsen sker væsentlige ændringer i forhold til den orientering, der er givet efter stk. 1 - at orientere den pågældende minister eller embedsmand og bisidderen om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

Til stk. 3

Det fastsættes i bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen efter bevisførelsen skal orientere den pågældende minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning.

Med udtrykket 'efter bevisførelsen' tænkes på perioden efter, at undersøgelseskommissionen har afsluttet afhøringerne og indsamlingen af materiale.

Orienteringen behøver ikke være skriftlig. Orienteringen på dette sene tidspunkt skal angive den bevisvurdering, som undersøgelseskommissionen overvejer at lægge til grund vedrørende den berørte ministers eller embedsmands adfærd, og - hvis det er relevant - de punkter, der eventuelt vil blive gjort til genstand for kritik i beretningen. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.4.3. Orienteringen skal kunne danne grundlaget for den udtalelse, der kan afgives efter stk. 4.

Til stk. 4

Bestemmelsen fastsætter, at den pågældende minister eller embedsmand og den pågældende bisidder ved undersøgelsens afslutning - bl.a. på grundlag af den orientering, der er fastsat i stk. 3 - har ret til at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, som undersøgelsen vedrørende den pågældende rejser.

Undersøgelseskommissionen kan fastsætte en frist for afgivelse af udtalelsen. Fristen skal give bisidderen rimelig tid til at forberede sit indlæg.

Den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder har ikke krav på, at undersøgelseskommissionen iværksætter en høring over indlæg, der er modtaget fra andre berørte ministre/embedsmænd og deres bisiddere. Hvis undersøgelseskom-

missionen finder det hensigtsmæssigt, kan den beslutte at iværksætte en sådan høringsprocedure.

Til § 24

Til stk. 1

Efter bestemmelsen er det justitsministeren, der skal fastsætte salær og godtgørelse til bisidderen. Beløbet afholdes af statskassen.

Fastsættelsen skal ske efter de takster, der gælder for salær og godtgørelse til forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen skal afgive en indstilling til justitsministeren herom. Det forudsættes, at justitsministeren i almindelighed følger undersøgelseskommissionens indstilling.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det, at den beskikkede bisidder ikke må modtage salær og godtgørelse ud over det beløb, der er fastsat i stk. 1.

Den valgte bisidder kan derimod aftale med sin klient eller dennes organisation, at den pågældende skal have et salær ud over det ovennævnte beløb. Dette svarer til den gældende retstilstand, jf. kapitel 2, afsnit 2.10.

Til kapitel 8

Tavshedspligt

Til § 25

Til stk. 1

Hensynet til undersøgelsens gennemførelse er givet forrang i forhold til bestemmelser om tavshedspligt. Det gælder både med hensyn til udlevering af materiale og med hensyn til afgivelse af forklaring som vidne.

Det må derfor sikres, at de tavshedsbelagte oplysninger, som undersøgelseskommissionen får kendskab til under sin virksomhed, behandles fortroligt.

Det foreslås i bestemmelsen, at medlemmerne af undersøgelseskommissionen og andre personer, der deltager i undersøgelsen, under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, som de under deres virksomhed får kendskab til.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen kan udlevere kopi af udkast til protokoltilførsel til den, der har afgivet forklaring for kommissionen, for at sikre sig, at forklaringen bliver korrekt gengivet i protokollen. Undersøgelseskommissionen må desuden give den pågældende en kopi af den endelige til-

førsel til protokollen. En sådan udlevering vil ikke være i strid med kommissionens tavshedspligt.

Udtrykket 'andre personer, der deltager i undersøgelsen', omfatter den person, der skal udpeges efter § 1, stk. 3, og undersøgelseskommissionens medhjælpere i øvrigt, jf. § 1, stk. 4. Endvidere omfattes de sagkyndige personer, der efter § 6 er anmodet om en udtalelse eller anden bistand.

Den dommer, der beklæder retten i Københavns Byret, er ikke omfattet af udtrykket 'andre personer, der deltager i undersøgelsen'. Dommeren er i forvejen omfattet af tavshedspligten efter straffelovens §§ 152-152 e.

Det forudsættes som for undersøgelseskommissionens vedkommende, at retten kan udlevere kopi af udkast til retsbogen til den, der har afgivet forklaring, for at sikre sig, at forklaringen bliver korrekt gengivet i retsbogen. Retten må desuden give den pågældende en kopi af den endelige tilførsel til retsbogen. En sådan udlevering vil ikke være i strid med rettens tavshedspligt.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det udtrykkeligt, at tavshedspligten i stk. 1 også gælder for bisidderen.

Tavshedspligten er ikke til hinder for, at bisidderen gør sin klient bekendt med det materiale, der indgår i sagen, eller med, hvad der er foregået under møder i kommissionen eller i retten, hvis det er relevant for bisidderens varetagelse af klientens tarv. Har bisidderen imidlertid fået et pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med de nævnte oplysninger, jf. § 22, stk. 3, vil det være i strid med tavshedspligten, hvis bisidderen alligevel gør klienten bekendt hermed. Det samme gælder, hvis bisidderen - i strid med § 22, stk. 3 - udleverer materiale til klienten.

Til § 26

Efter de regler, der fremgår af lovforslaget, kan kommissionen stille henholdsvis skriftlige og mundtlige spørgsmål til de involverede.

For at kunne opnå en fyldestgørende besvarelse af de spørgsmål, som undersøgelseskommissionen stiller, kan det være nødvendigt at gøre den, der anmodes om at besvare spørgsmålene, bekendt med materiale, som indgår i undersøgelsen.

Bestemmelsen giver derfor kommissionen adgang til - uanset tavshedspligten i § 25, stk. 1 - at udlevere materiale til de involverede, hvis det er af betydning for at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.

Til stk. 2

For at sikre, at det materiale, som kommissionen udleverer efter stk. 1, ikke gøres frit tilgængeligt, foreslås en særlig bestemmelse om tavshedspligt med hensyn til det pågældende materiale.

Til kapitel 9

Undersøgelseskommissionens beslutninger og kære til Østre Landsret

Til § 27

Til stk. 1

Bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor undersøgelseskommissionen består af flere medlemmer. Det fastsættes, at kommissionen i så fald træffer beslutning ved stemmeflerhed. Dette gælder dog ikke den beslutning, der træffes efter § 4, stk. 5. Der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Til stk. 2

Det foreslås i bestemmelsen, at formandens stemme ved stemmelighed er afgørende.

Til § 28

Til stk. 1

Undersøgelseskommissionen vil i løbet af undersøgelsen kunne komme til at træffe en række processuelle beslutninger. Der bør være adgang til domstolsprøvelse af disse beslutninger. Det bemærkes herved, at en undersøgelsesrets afgørelser efter retsplejelovens § 21 a, stk. 4, kan påkæres umiddelbart til Højesteret.

På denne baggrund foreslås det, at undersøgelseskommissionens beslutninger skal kunne indbringes for Østre Landsret.

Indbringelsen kan ske af enhver, der har retlig interesse heri. Fristen er 14 dage efter, at beslutningen er meddelt den pågældende, dvs. er kommet frem til den pågældende. Indbringelsen sker ved, at der indgives et kæreskrift til undersøgelseskommissionen.

For behandlingen i Østre Landsret gælder i øvrigt reglerne om kæremål i borgerlige sager, jf. retsplejelovens kapitel 37. Disse regler indebærer bl.a. følgende:

Landsrettens afgørelse kan ikke kæres, jf. retsplejelovens § 392, stk. 1, nr. 1. Procesbevillingsnævnet kan dog give kæretilladelse, jf. retsplejelovens § 392, stk. 2.

Kære har ikke opsættende virkning, medmindre undersøgelseskommissionen eller landsretten træffer bestemmelse herom, jf. retsplejelovens § 395.

Medmindre undersøgelseskommissionen omgør sin afgørelse, sender den - inden en uge efter modtagelsen af kæreskriftet - kæreskriftet, kopi af den påkærede afgørelse og bilag af betydning for kæresagen til landsretten, jf. retsplejelovens § 396, stk. 1. Kommissionen kan vedlægge en erklæring om kæren, jf. retsplejelovens § 396, stk. 2.

Landsrettens afgørelse træffes ved kendelse, jf. retsplejelovens § 398, stk. 1.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionens beslutninger ikke kan kæres, når kommissionen har afgivet sin beretning, og at kæremål, der ikke er afgjort på dette tidspunkt, ophæves. Det skyldes, at kommissionens virksomhed er ophørt ved afgivelsen af beretning, og at kommissionen derfor ikke længere har nogen kompetence efter reglerne i lovforslaget, sml. herved Højesterets kendelse med hensyn til Kommissionsdomstolen vedrørende udbudsmaterialet i Storebæltsforbindelsen i UfR 1992, side 375 f (omtalt i kapitel 2, afsnit 2.11.2.).

Til stk. 2

Nogle af undersøgelseskommissionens beslutninger vil resultere i en behandling ved Københavns Byret. Det gælder for beslutningen om at anmode Københavns Byret om at give pålæg om udlevering af materiale, jf. § 17, og om at indkalde en person til at afgive forklaring for retten, jf. § 19.

Det foreslås derfor, at de nævnte beslutninger ikke skal være omfattet af kæreadgangen efter stk. 1.

Til kapitel 10

Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.

Til § 29

Til stk. 1

Undersøgelseskommissionen er ikke en domstol. Undersøgelseskommissionen er heller ikke en almindelig offentlig myndighed, der skal udføre forvaltningsretlige opgaver. Den skal alene udføre de opgaver, som fremgår af det kommissorium, som efter reglerne i dette lovforslag fastsættes af justitsministeren ved kommissionens nedsættelse. Der er derfor ikke behov for, at kommissionen omfattes af den forvaltningsretlige lovgivning.

I overensstemmelse hermed foreslås det i bestemmelsen, at lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, lov om offentlige myndigheders registre og ombudsmandsloven ikke gælder for den virksomhed, der udøves af kommissionen.

Til stk. 2

Bestemmelsen indebærer, at møderne i undersøgelseskommissionen skal foregå for lukkede døre. Der tænkes hermed på kommissionens eksterne møder. I sagens natur er der ikke adgang for offentligheden til kommissionens interne møder, f.eks. rådslagninger. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til kapitel 2, afsnit 3.5.4.1.

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

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

Det må i øvrigt tages i betragtning, at det - for at forbedre de berørte embedsmænds retsstilling - bl.a. er foreslået, at de senest inden den første afhøring skal gøres bekendt med en 'sigtelse' (orienteres om de forhold af faktisk eller eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter), jf. § 23. Det, der er tænkt som en retsgaranti, vil således i en proces med åbne døre kunne få den modsatte virkning.

Undersøgelsens arbejde vil desuden ofte danne grundlag for en afgørelse af, om tjenestemandundersøgelser skal indledes. Gennemførelse af undersøgelseskommissionens arbejde for lukkede døre vil være i overensstemmelse med det lovfæstede princip, at tjenestemandundersøgelser som hovedregel ikke er offentlige, jf. tjenestemandslovens § 21, stk. 7.

De hensyn, der kan anføres til støtte for, at møderne i kommissionen bliver offentlige, kan i øvrigt i betydeligt omfang tilgodeses ved, at de gældende regler om afgivelse og offentliggørelse af beretning opretholdes. Undersøgelseskommissionens arbejde vil herefter blive afsluttet med en beretning, og denne beretning vil normalt blive offentliggjort. Offentligheden vil således, når undersøgelsen er afsluttet, kunne få

kendskab til de undersøgte forhold, undersøgelsens forløb og resultat, jf. § 32.

Til § 30

Til stk. 1

I tilknytning til bestemmelsen i § 29, stk. 2, fastsættes det i denne bestemmelse, at møder i retten, herunder afhøringer, ikke er offentlige.

Udtrykket 'retten' omfatter ikke alene Københavns Byret, men også Østre Landsret og Højesteret, hvis disse retter skal tage stilling til et processuelt spørgsmål, f.eks. ved kære af en beslutning, Københavns Byret har truffet, eller ved, at en beslutning, der er truffet af undersøgelseskommissionen, indbringes for retten, jf. lovforslagets § 28, stk. 1.

Til stk. 2

I forlængelse af det, som er fastsat i stk. 1, fastsættes det i denne bestemmelse, at der ikke er adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens § 41. Dette gælder dog kun, indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning. Udtrykket 'retten' skal fortolkes som i stk. 1.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen i sagens natur modtager kopi af alt det materiale, der fremlægges i Københavns Byret i forbindelse med afhøringer, og af retsbogen vedrørende afhøringerne og andre retshandlinger. En sådan udlevering vil ikke være i strid med bestemmelsen eller med rettens tavshedspligt.

Til § 31

Efter den gældende retstilstand kan det give anledning til tvivl, om det materiale, der indgår i en undersøgelse ved en undersøgelsesret, af hensyn til undersøgelsens gennemførelse kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven. Der henvises til kapitel 2, afsnit 2.11.3.

For at fjerne denne tvivl fastsættes det udtrykkeligt i bestemmelsen, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt i materiale, der indgår i undersøgelsen. Undersøgelseskommissionen kan ikke ud fra et frit skøn nægte at give samtykke til udlevering af materialet. Kommissionen må vurdere, om udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse.

Spørgsmålet om aktindsigt, når undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, i de dokumenter, som myndighederne i kopi har udleveret til undersøgelseskommissionen eller fået tilbage, skal som hidtil

afgøres efter reglerne i offentlighedsloven. Det forudsættes, at internt materiale, der er udleveret til undersøgelseskommissionen, ikke som følge heraf har mistet sin interne karakter, sml. kapitel 2, afsnit 2.11.3.

Til § 32

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at undersøgelseskommissionen skal afgive en beretning om resultatet af sin undersøgelse. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 1. pkt.

Indholdet og formen af beretningen afgøres af undersøgelseskommissionen. Det forudsættes, at en kopi af kommissionens protokol og eventuel retsbog optages som bilag til beretningen. Det forudsættes endvidere, at eventuelle udtalelser efter § 23, stk. 4, optrykkes som bilag til beretningen.

Den tavshedspligt, der gælder for undersøgelseskommissionen, jf. § 25, er ikke til hinder for, at alle relevante, herunder særligt fortrolige, oplysninger gengives i beretningen. Dette gælder, selv om beretningen normalt vil blive offentliggjort, jf. stk. 2.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det, at justitsministeren offentliggør beretningen, medmindre ganske særlige grunde taler herimod. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 2. pkt. Beretningen vil herefter blive offentliggjort bortset fra helt særlige tilfælde, hvor tungtvejende hensyn navnlig til statens sikkerhed eller hensynet til fremmede magter gør sig gældende. Der henvises til kapitel 2, afsnit 2.12.

Da kommissionens protokol og eventuel retsbog optages som bilag til beretningen, indebærer bestemmelsen, at protokollen og retsbogen også vil blive offentliggjort, medmindre ganske særlige grunde taler herimod.

Til kapitel 11

I krafttræden m.v.

Til § 33

Til stk. 1

Bestemmelsen indeholder ikrafttrædelsestidspunktet for reglerne i lovforslaget.

Forhold, der har fundet sted, før reglerne i lovforslaget er trådt i kraft, kan også undersøges af en undersøgelseskommission.

Til stk. 2

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

Bestemmelsen tager ikke sigte på de tilfælde, hvor der i en særlov henvises til, at en undersøgelse af bl.a. forhold i den statslige forvaltning skal foretages efter reglerne i retsplejelovens §§ 21 og 21 a. Dette gælder f.eks. med hensyn til søulykker efter sølovens afsnit 5.

Til § 34

Som nævnt i kapitel 2, afsnit 3.1., og de almindelige bemærkninger til lovforslaget har det som en mere generel betænkelighed ved den nuværende undersøgelsesretsordning været anført, at undersøgelsesretternes indstillinger - selv om de kun skal vedrøre grundlaget for andre myndigheders eventuelle indledning af disciplinærfølgning m.v. - i medierne og i det politiske liv sidestilles med domme. Der har også været peget på, at der knytter sig nogle principielle betænkeligheder til, at dommere, når de leder undersøgelsesretter, udfører opgaver, som efter deres art ikke er sædvanlige for domstolene, og at de herved - til skade for tilliden til domstolene - kan blive gjort til aktører i sager, der reelt er afspejlinger af politiske konflikter.

Lovforslaget indeholder en række forslag, som skønnes væsentligt at kunne begrænse grundlaget for den nævnte kritik, jf. nærmere herom i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og kapitel 2, afsnit 3.3.3.-3.3.4. Men det er naturligvis ikke muligt med sikkerhed at forudsige, hvorledes de foreslåede regler vil virke i praksis. Følgende spørgsmål kan navnlig fremhæves:

Hvordan vil de overvejende processuelt orienterede forslag, der er angivet i kapitel 2, afsnit 3.3.3., fungere? Hvordan vil regeringen administrere den begrænsede adgang til at anmode dommerledede undersøgelseskommissioner om en retlig vurdering? Hvordan vil dommerne vurdere deres her foreslåede funktion i undersøgelseskommissionen? I hvilket omfang vil der vise sig behov for efterfølgende ekstern juridisk rådgivning?

Reglerne i lovforslaget bør derfor vurderes på ny inden for en overskuelig fremtid, således at der kan tages stilling til, om der er behov for justeringer. Det forudsættes, at forslag til revision af reglerne i lovforslaget skal fremsættes senest 5 år efter ikrafttrædelsestidspunktet.

Man vil til den tid på grundlag af praktiske erfaringer bl.a. bedre kunne bedømme, om ordningen er betænkelig ud fra retssikkerhedsmæssige synspunkter, og om dommeres deltagelse i undersøgelseskommissioner har påvirket opfattelsen af domstolenes integritet på en sådan måde, at ordningen bør søges ændret.

Lovforslag nr. L 3. Skriftlig fremsættelse (8. oktober 1998)

Ole Løvig Simonsen (S):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til lov om undersøgelseskommissioner.

(Lovforslag nr. L 3).

Regeringen nedsatte i 1994 – efter forelæggelse for Folketingets Udvalg for Forretningsordenen – et udvalg, der havde til opgave at foretage en samlet gennemgang og vurdering af undersøgelsesorganer, der kunne belyse og klarlægge forhold inden for den statslige forvaltning. Udvalgets betænkning med udkast til lov om undersøgelseskommissioner blev afgivet til justitsministeren i juni 1996.

Den 24. oktober 1996 blev betænkningens lovudkast således fremsat (som L 33) ændret til fri debat, idet man fandt det rimeligst at udskyde en detaljeret realitetsbehandling til efter fremsættelsen. Der var således ikke i forbindelse med fremsættelsen taget politisk stilling til lovforslaget eller dets enkelte dele.

Efter 1. behandling blev lovforslaget henvist til Udvalget for Forretningsordenen, der behandlede lovforslaget i en række møder. Den 25. juni 1997 afgav Udvalget for Forretningsordenen en beretning over forslaget (Folketingstidende 1996-97, tillæg B s. 1477), hvori udvalget pegede

de på navnlig 4 spørgsmål, som gjorde det ønskeligt på ny at indhente bistand fra særligt sagkyndige. Det drejede sig således om spørgsmålet om offentlighed under kommissionsmøderne og retsmøder i forbindelse hermed, inddragelse af bl.a. statslige selskaber, lovens virkning på Færøerne og i Grønland samt den parlamentariske opfølgning. Udvalget iværksatte i den anledning en skriftlig høring over offentlighedsspørgsmålet og rettede henvendelse til justitsministeren, der foranledigede udarbejdet et notat om anvendelsesområdet for loven. Endvidere gennemførte udvalget en mundtlig høring om offentlighedsspørgsmålet den 26. oktober 1997.

Den 8. oktober 1997 blev lovforslaget på ny fremsat (som L 3) ændret til fri debat. Lovforslaget blev 1. behandlet den 14. januar 1998 og på ny henvist til Udvalget for Forretningsordenen. Lovforslagets videre behandling bortfaldt som følge af udskrivelse af valg den 19. februar 1998.

Den uændrede genfremsættelse sker med henblik på fortsat behandling i Udvalget for Forretningsordenen, og der er som i 1996 og 1997 ikke i forbindelse med fremsættelsen taget politisk stilling til lovforslaget eller dets enkelte dele.

Jeg skal i øvrigt henvise til de bemærkninger, der ledsager lovforslaget.