

Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen

Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen

**Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen
Betænkning nr. 1557**

Publikationen kan bestilles

via Justitsministeriets hjemmeside (www.justitsministeriet.dk)

eller hos

Rosendahls – Schultz Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Telefon 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

www.schultzboghandel.dk

distribution@rosendahls.dk

ISBN: 978-87-92760-49-4

ISBN internet: 978-87-92760-52-4

Tryk Rosendahls a/s

Pris: 100 kr. pr. bog incl. moms

Kapitel 1. Indledning	5
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium	5
1.2. Udvalgets sammensætning	6
1.3. Udvalgets arbejde	6
Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger	8
2.1. Indledning	8
2.2. Behovet for ændringer i ministeransvarlighedsloven og reglerne om embedsværkets sandhedspflicht samt betydningen af den såkaldte nødløgsbetragtning	8
2.3. Behovet for en ny ordning med henblik på at sikre, at en minister giver korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget	12
Kapitel 3. Gældende ret	17
3.1. Ministerstyre, ministeransvar og ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget	17
3.1.1. Ministerstyre og ministeransvar	17
3.1.2. Særligt om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget	21
3.2. Embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget	32
3.2.1. Samspeilet mellem ministeren og embedsværket	32
3.2.2. Embedsværkets sandhedspflicht	34
3.2.3. Embedsværkets ansvar i forbindelse med ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget	36
3.3. Offentlighed og fortrolighed i Folketinget	38
3.3.1. Folketingets Finansudvalg	39
3.3.2. Folketingets Indfødsretsudvalg	40
3.3.3. Det Udenrigspolitiske Nævn	42
3.3.4. Folketingets Udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Kontroludvalget)	45
Kapitel 4. Christiania-sagen: Forhørsledelsens beretning, Folketingets vedtagelse nr. V 42 og udvalgets nedsættelse	53
4.1. Indledning	53
4.2. Forhørsledelsens beretning og indstilling	54
4.3. Folketingets vedtagelse nr. V 42 af 15. maj 2014	65
4.4. Udvalgets nedsættelse	65
Kapitel 5. Udvalgets overvejelser	66
5.1. Udvalgets principielle syn på sandhedspigten	66
5.2. Den lovmæssige forankring af sandhedspigten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2	67
5.3. Betydningen af, at de i strafferetten almindeligt anerkendte principper finder anvendelse på tilsidesættelse af sandhedspigten – ministeransvarlighedslovens § 2	69

<i>5.4. Nødløgsbetragtningen i forhørsledelsens beretning af 2. maj 2014 i anledning af tjenstlig undersøgelse mod to embedsmænd i Justitsministeriet</i>	73
<i>5.5. Behov for ændring af ministeransvarlighedsloven og reglerne om embedsmænd?</i>	74
<i>5.6. Behov for etablering af en ny ordning, hvor relevante repræsentanter for Folketingets partier kan få en fortrolig orientering om følsomme oplysninger eller forhold, der ikke vil kunne gives til Folketinget inden for de eksisterende rammer?</i>	76
<i>5.7. Udvalgets principielle syn på en ny orienterings- og kontrolmulighed</i>	78
<i>5.8. Nærmere om indretningen af en ordning, hvor repræsentanter for Folketingets partier kan få en fortrolig orientering om følsomme oplysninger eller forhold, der ikke vil kunne gives til Folketinget inden for de eksisterende rammer</i>	80
<i>5.9. Nærmere om etablering og normering af en ordning, hvor repræsentanter for Folketinget kan få en fortrolig orientering om følsomme oplysninger eller forhold, der ikke vil kunne gives til Folketinget inden for de eksisterende rammer</i>	82
Kapitel 6. Udvalgets konklusioner og anbefalinger	85

Kapitel 1

Indledning

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

I forlængelse af hasteforespørgsel F 37, anmeldt den 9. maj 2014, stillet til statsministeren, vedtog Folketinget følgende:

”Folketinget mener, at der som opfølgning på sagen om Retsudvalgets studietur til Christiania er behov for at slå fast, at det ikke skal være muligt at bruge en nødløgn over for Folketinget. Folketinget ser frem til de videre drøftelser hos justitsministeren.” (V 42)

Efter drøftelse mellem regeringen og Folketingets partier blev udvalget nedsat som opfølgning på denne vedtagelse. Udvalget fik til opgave at belyse de spørgsmål om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget, som Christiania-sagen har givet anledning til.

Udvalgets opgaver er således beskrevet i udvalgets kommissorium af 10. december 2014:

”Udvalget skal beskrive de gældende regler om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget – og i forlængelse heraf de regler, som gælder for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget, herunder med hensyn til sandhedspligt og tavshedspligt.

Med afsæt heri – og i lyset af V 42 – skal udvalget overveje, hvorledes en fremadrettet ordning vil kunne udformes, således at det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, sikres.

Udvalget skal i den forbindelse overveje, om der vil kunne opstå særlige situationer, hvor en minister vil være afskåret fra at dele bestemte oplysninger med Folketinget, hvad der i så fald kendetegner disse situationer, og hvorledes sådanne situationer fremadrettet bør håndteres i lyset af reglerne om sandhedspligt og tavshedspligt. Udvalget skal bl.a. komme med anbefalinger om, hvordan der – ud over den ordning, der i dag gælder for Folketingets Kontroludvalg – kan etableres en ny ordning, hvor relevante repræsentanter for Folketingets partier kan få en særlig fortrolig orientering om følsomme oplysninger eller forhold, der ikke vil kunne gives til Folketinget inden for de eksisterende rammer.

Udvalget anmodes om at overveje, hvordan en sådan fremadrettet ordning mest hensigtsmæssigt kan normeres.”

Udvalget skulle efter kommissoriet så vidt muligt færdiggøre sit arbejde i løbet af foråret 2015. Udvalgets arbejde blev imidlertid indstillet i valg- og regeringsdannelsesperioden i maj og juni 2015, hvorfor udvalgets betænkning ikke som planlagt kunne afgives inden for den angivne tidsfrist. Justitsministeriet meddelte herefter udvalget, at ministeriet var indforstået med, at udvalgets arbejde først ville blive færdiggjort i september 2015.

1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende sammensætning:

- Fhv. højesteretspræsident Børge Dahl (formand)
- Fhv. medlem af Folketinget og Folketingets Præsidium Aage Frandsen
- Medlem af Folketinget, advokat, Jan E. Jørgensen
- Professor, dr. jur., Michael Hansen Jensen
- Professor, lic. jur., Gorm Toftegaard Nielsen

Udvalgets sekretariat bestod ved betænkningens afgivelse af kontorchef Louise Vadheim Guldberg, Justitsministeriet, og fuldmægtig Jacob Christian Gaardhøje, Justitsministeriet.

1.3. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt i alt 7 møder. Første møde blev afholdt den 27. januar 2015, og sidste møde blev afholdt den 20. august 2015.

Udvalget har i henhold til kommissoriet foretaget en gennemgang af gældende ret i kapitel 3 og i kapitel 5 vurderet behovet for ændringer heri. Udvalget har endvidere i kapitel 5 overvejet behovet for en ny ordning for bedst muligt at sikre overholdelsen af det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, herunder indretningen af en ny orienterings- og kontrolordning til håndtering af de meget sjældne situationer, hvor det efter en ministers vurdering er nødvendigt at tilsidesætte sandhedspligten. Udvalgets overvejelser og anbefalinger herom er sammenfattet i kapitel 2 og gennemgået i kort oversigtsform i kapitel 6.

Udvalget har i henhold til kommissoriet alene skullet forholde sig til de generelle problemstillinger vedrørende afgivelse af oplysninger til Folketinget. Udvalget har ikke haft til opgave at efterprøve den konkrete bedømmelse, som forhørsledelsen vedrørende Christiania-sagen har foretaget i sin beretning og indstilling af 2. maj 2014. Udvalget har imidlertid – under hensyn til, at udvalget er nedsat som opfølgning på Folketingets vedta-

gelse V 42 – i kapitel 4 gengivet dele af forhørsledelsens beretning og i kapitel 5 undersøgt relevansen efter gældende ret af den såkaldte ”nødløgsbetragtning” i forhørsledelsens beretning.

København, september 2015

Børge Dahl
(formand)

Aage Frandsen

Jan E. Jørgensen

Michael Hansen Jensen Gorm Toftegaard Nielsen

Louise Vadheim Guldberg

Jacob Christian Gaardhøje

Kapitel 2

Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

2.1. Indledning

I anledning af Christiania-sagen vedtog Folketinget, at der er behov for at slå fast, at det ikke skal være muligt at bruge en nødløgn over for Folketinget. Udvalget er efter sit kommissorium, der er gengivet ovenfor i kapitel 1, afsnit 1.1, nedsat som opfølgning på denne vedtagelse med den opgave at belyse de spørgsmål om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget, som sagen har givet anledning til. Udvalget skal beskrive de gældende regler for ministre og embedsværk og overveje, hvorledes en fremadrettet ordning vil kunne udformes, således at det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, sikres.

Udvalget har i henhold til kommissoriet foretaget en gennemgang af gældende ret og vurderet behovet for ændringer heri (sammenfattet i afsnit 2.2 nedenfor). Udvalget har endvidere overvejet behovet for en ny ordning for bedst muligt at sikre overholdelsen af det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, herunder indretningen af en ny orienterings- og kontrolordning til håndtering af de meget sjældne situationer, hvor det efter ministerens vurdering ligefrem er nødvendigt at tilsidesætte sandhedspligten (sammenfattet i afsnit 2.3 nedenfor).

2.2. Behovet for ændringer i ministeransvarlighedsloven og reglerne om embedsværkets sandhedspligt samt betydningen af den såkaldte nødløgsbetragtning

2.2.1. Sandhedspligten er af fundamental betydning for, at vores demokrati kan fungere, og afgørende for den tillid mellem Folketinget og ministrene, som vores parlamentariske ordning bygger på. Vi skal kunne stole på, at en minister kun giver Folketinget sande og fyldestgørende oplysninger. Ministre og embedsværk bør til stadighed ofre sandhedspligten den allerstørste opmærksomhed.

Efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, jf. stk. 1, straffes en minister, som forsætligt eller groft uagtsomt ”giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen”.

Bestemmelsen har bestået uændret siden vedtagelsen af ministeransvarlighedsloven i 1964 og indeholder efter udvalgets opfattelse en formulering af sandhedspigten, som helt i overensstemmelse med bestemmelsens betydning i politisk-parlamentarisk praksis fuldt ud reflekterer udvalgets principielle syn på sandhedspigten.

Bestemmelsen indeholder et klart krav om, at de oplysninger, en minister afgiver til Folketinget, skal være rigtige og fyldestgørende, og omfatter således helt utvivlsomt situationer, hvor en minister bevidst afgiver urigtige eller misvisende oplysninger over for Folketinget. Der er ikke i formuleringen af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, indlagt nogen undtagelse til eller begrænsning af sandhedspigten – den gælder i stort som småt. Nødløgsbetragtninger er uden retlig relevans, jf. nærmere herom nedenfor under 2.2.4, og som udgangspunkt udgør tavshedspligt ikke noget særligt problem for opfyldelse af sandhedspigten.

Udvalget ser intet behov for at præcisere, udbygge eller ændre ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, med henblik på at sikre, at en minister giver korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget. Bestemmelsen indeholder således efter udvalgets opfattelse en god lovgivningsmæssig sikring af det grundlæggende princip om ministres sandhedspligt over for Folketinget.

Der kan i den forbindelse i øvrigt henvises til beretning af 26. februar 2015 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (BR 6, folketingssamlingen 2014/1), hvoraf det bl.a. fremgår, at ministeransvarlighedslovens § 5 efter folketingsudvalgets opfattelse indeholder en hensigtsmæssig angivelse af de handlinger og undladelser, som bør sanktioneres gennem det retlige ministeransvar.

Der henvises til kapitel 3, afsnit 3.1 og 3.2, og kapitel 5, afsnit 5.1, 5.2 og 5.4.

2.2.2. Det er i ministeransvarlighedslovens § 2 udtrykkeligt bestemt, at straffelovens almindelige del med regler om bl.a. forsæt og uagtsomhed, forsøg og medvirken samt straffrihed og straffastsættelse finder anvendelse på overtrædelser af ministeransvarlighedsloven, herunder tilsidesættelse af sandhedspigten i § 5, stk. 2.

Bestemmelsen i § 2 betyder, at der – helt i overensstemmelse med fundamentale strafferetlige principper – ikke kan straffes for tilsidesættelse af sandhedspigten i de helt særegne situationer, hvor en straffrihedsgrund måtte slå igennem.

Straffrihed vil bl.a. kunne komme på tale ved en tilsidesættelse af sandhedspligten af en karakter eller under omstændigheder, som er så atypiske i forhold til det, der er tilsigtet kriminaliseret med bestemmelsen i § 5, stk. 2, at det ville være urimeligt at henføre forholdet under bestemmelsen. Dette betegnes juridisk som *materiel atypicitet*. Endvidere kan der opstå spørgsmål om *nødret* – om sandhedspligten kan tilsidesættes af hensyn til statens sikkerhed, menneskeliv eller andre særdeles tungtvejende hensyn. Der kan også opstå spørgsmål om betydningen af *pligtsammenstød* – om sandhedspligten må vige for ministerens efterlevelse af en anden strafsanktioneret pligt.

Der er efter udvalgets opfattelse ikke noget behov for at præcisere, udbygge eller ændre ministeransvarlighedslovens § 2. De situationer, hvor en minister straffrit kan undlade at give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger er så få, så ekstraordinære og så atypiske, at de bedst egner sig til konkret afgørelse i overensstemmelse med de i strafferetten almindeligt anerkendte principper frem for til opstilling af yderligere regler i lovsform.

Udvalgets undersøgelser har således vist, at forholdet i realiteten er det, at straffrihed i forbindelse med tilsidesættelse af sandhedspligten kun kan komme på tale, når det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det ikke har været meningen at straffe en usandhed i en given situation. Som eksempel på, at sandhedspligten må vige af hensyn til rigets sikkerhed, beskyttelse af menneskeliv eller andre særdeles tungtvejende forhold, nævnes en situation, hvor danske efterretningsofficerer er sendt på en hemmelig operation i et fremmed land, og hvor ministeren for at beskytte de pågældende i strid med sandheden er nødt til at benægte, at de er udsendt af den danske stat. I en sådan situation vil en usand benægtelse – som også kan siges at have de udenlandske myndigheder som adressat og have til formål at påvirke deres handlinger – være af overordentlig stor betydning for de pågældende enkeltpersoner, som den danske stat har et ansvar for.

Det ville være et brud på fundamentale retssikkerhedsprincipper, hvis anvendeligheden af de nævnte strafferetlige principper blev begrænset. Og det ville i en ekstraordinær situation kunne føre til en fastholdelse af sandhedspligten til afgørende skade for rigets sikkerhed eller andre væsentlige hensyn i anliggender, hvor det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at der foreligger så tungtvejende hensyn, at sandhedspligten må vige. Det vil hverken være acceptabelt eller praktiserbart at indrette lovgivningen på en sådan måde, at en minister i ekstraordinære situationer for enhver pris – herunder hvor prisen er rigets sikkerhed eller menneskeliv – skal efterleve sandhedspligten.

Det henvises til kapitel 5, afsnit 5.3 og 5.5.

2.2.3. Embedsværket skal som følge af tjenesteforholdets karakter holde sig inden for gældende ret samt inden for principperne om sandhedspflicht, faglighed og partipolitisk neutralitet. Den almindelige regel er, at embedsværket ikke må videregive oplysninger, som er urigtige eller vildledende, ligesom embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende. Embedsværket skal advare ministeren, hvis der er tvivl om, hvorvidt oplysninger til Folketinget er rigtige og fyldestgørende, og skal i overensstemmelse med rammerne i ministeransvarlighedsloven sige fra over for konstruktionen af en løgn.

Udvalget ser – ud fra de samme hensyn som er nævnt om ministeransvar efter ministeransvarlighedsloven – ikke noget behov for at præcisere, udbygge eller ændre embedsværkets sandhedspflicht.

Der henvises til kapitel 3, afsnit 3.2, og kapitel 5, afsnit 5.5.

2.2.4. Nødløgsbetragtningen i forhørsledelsens beretning i Christianiasagen har påkaldt sig stor opmærksomhed i den offentlige debat. Det er udvalgets opfattelse, at der ikke i gældende ret er noget holdepunkt for at tillægge begrebet retlig betydning i forhold til brud på sandhedspigten.

Forhørsledelsens nødløgsbetragtning er medtaget i forhørsledelsens beretning som en karakteristik af den usandhed, som var blevet anvendt i en situation, hvor to embedsmænd efter forhørsledelsens opfattelse ikke havde noget andet valg.

Det er imidlertid ikke indlysende, hvorfor usandheden – med forhørsledelsens ord – ”bedst betegnes som en forklarlig og undskyldelig nødløgn”. Definitionen af en nødløgn synes nemlig ikke så meget at sigte til situationer, hvor der ikke er noget andet valg end at lyve, som til situationer, hvor der lyves over for en person for ikke at gøre vedkommende fortræd, bekymret eller lignende.

Hertil kommer det juridiske. Som det fremgår af udvalgets beskrivelse af gældende ret efter ministeransvarlighedslovens § 2, kan straffrihed for at lyve over for Folketinget ud fra betragtninger om nødret mv. kun komme på tale, når det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at der foreligger så tungtvejende hensyn, at sandhedspigten må vige. Der er således ikke adgang til at lyve over for Folketinget for at undgå at gøre den, der lyves overfor, fortræd, bekymret eller lignende.

Det er sammenfattende udvalgets opfattelse, at det efter gældende ret ikke er relevant at inddrage ”nødløgsbetragtninger”, når der i konkrete sager skal tages stilling til, om ministre eller embedsmænd har begået brud på sandhedspigten. Heller ikke fremover bør sådanne betragtninger tillægges retlig betydning.

Der henvises til kapitel 5, afsnit 5.4.

2.3. Behovet for en ny ordning med henblik på at sikre, at en minister giver korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget

2.3.1. Som nævnt ovenfor under afsnit 2.2 finder udvalget ikke noget behov for at foreslå ændringer af ministeransvarlighedsloven eller reglerne om embedsværkets sandhedspligt.

Der gælder således efter udvalgets opfattelse et utvetydigt forbud mod at give Folketinget urigtige, vildledende eller utilstrækkelige oplysninger, der kun kan fraviges i helt ekstraordinære og atypiske situationer, hvor det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det ikke har været meningen at straffe. Det er som nævnt endvidere efter udvalgets opfattelse i sådanne helt særlige tilfælde nødvendigt, at der er mulighed for, at sandhedspigten straffrit kan fraviges.

Udvalgets gennemgang af de gældende regler og praksis om ministres sandhedspligt og tavshedspligt viser desuden, at en minister i stort set alle situationer har mulighed for enten at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget, herunder til Kontroludvalget, Det Udenrigspolitiske Nævn eller Finansudvalget, eller i overensstemmelse med sandhedspigten at anføre, at ministeren ikke agter at videregive oplysninger af en given karakter – f.eks. ved besvarelse af et folketingsspørgsmål.

Udvalgets gennemgang af gældende ret viser som nævnt i øvrigt, at tavshedspligt som udgangspunkt ikke udgør noget særligt problem for opfyldelse af sandhedspigten.

Der henvises til kapitel 3, afsnit 3.1.2 og 3.3 samt kapitel 5, afsnit 5.6.

2.3.2. Konkrete tilfælde af straffrihed for overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, kan dog virke undergravende for tilliden til den parlamentariske proces og overholdelsen af det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det på grund af manglende adgang til sagens nærmere oplysninger ikke fremstår som åbenbart ud fra

en almen samfundsmæssig bedømmelse, at bruddet på sandhedspligten var berettiget.

Hertil kommer, at adgangen til at give Folketinget urigtige, vildledende eller utilstrækkelige oplysninger i sig selv – til trods for, at denne adgang er ekstremt snæver og kun kan komme på tale i helt ekstraordinære og atypiske situationer – kan skabe usikkerhed og frygt for misbrug, hvis Folketinget ikke i praksis har mulighed for at føre kontrol hermed.

Udvalget foreslår derfor, at der i folketingsregi udpeges et organ, som en minister kan rådføre sig med, hvis den situation skulle opstå, at vedkommende ikke kan se anden udvej end at tilsidesætte sin sandhedspligt med henblik på at beskytte visse særdeles tungtvejende hensyn.

Organet vil ikke skulle anvendes i de situationer, som kan klares ved, at en minister meddeler, at ministeren ikke agter at give de pågældende oplysninger med henvisning til de hensyn, som er i spil, eller ved, at ministeren afgiver oplysningerne til f.eks. Det Udenrigspolitiske Nævn, Folketingets Kontroludvalg eller Finansudvalget. Organet skal kun anvendes til drøftelse af nødvendigheden af at bryde sandhedspligten, når ministeren er nået til, at der ikke er noget alternativ, hvilket formentlig kun vil være tilfældet i de helt ekstraordinære situationer, hvor det er af afgørende betydning, at nogen handler eller undlader at handle på en bestemt måde, og hvor det samtidig er bydende nødvendigt, at de ikke får sandheden at vide.

Eksistensen af en sådan ordning vil skærpe opmærksomheden om sandhedspligten og skabe en formaliseret og accepteret ramme for, at ministeren kan drøfte spørgsmål om håndteringen af sådanne helt særlige situationer med repræsentanter for Folketinget. Endvidere vil ordningen kunne fremme andre løsninger end brud på sandhedspligten og vil i de tilfælde, hvor ministeren ikke ser anden udvej, kunne skabe mulighed for, at ministeren og repræsentanter for Folketinget i fællesskab kan forsøge at finde en løsning, som indebærer, at sandhedspligten ikke brydes.

Skulle den situation opstå, at der ikke kan findes en anden løsning for ministeren end at undlade at give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger, vil ordningen kunne medvirke til at sikre, at mindst muligt undlades fortalt, eller at den usandhed, der fortælles, er af mindst mulig betydning for Folketingets funktioner, samt at den fulde sandhed snarest muligt lægges åbent frem for resten af Folketingets medlemmer.

Eksistensen af et organ som det foreslåede og det forhold, at ministeren har rådført sig med organet, vil ikke i sig selv fritage ministeren for et

eventuelt retligt ansvar for at have brudt sandhedspgigten. Det vil fortsat være ministerens ansvar at afgøre, om sandhedspgigten skal brydes, og det vil i sidste ende bero på en konkret retlig prøvelse, om der forelå sådanne helt ekstraordinære omstændigheder, som kan føre til straffrihed. I praksis må det dog nok antages, at ministeren – i de tilfælde hvor der er opnået bred politisk forståelse for et brud på sandhedspgigten – i almindelighed vil befinde sig i en så ekstraordinær situation, at det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det ikke har været meningen at straffe et brud på sandhedspgigten. I alle tilfælde afgøres spørgsmålet om tiltalerejsning over for en minister for et brud på sandhedspgigten af Folketinget, og man kan nok regne med, at organets tilkendegivelser som noget naturligt vil indgå i beslutningen herom.

Eksistensen af et organ som det foreslåede og det forhold, at ministeren har rådført sig med organet, vil heller ikke fritage ministeren for et muligt efterfølgende politisk ansvar, når sandheden lægges frem, men man kan nok regne med, at organets tilkendegivelser som noget naturligt vil indgå i Folketingets politiske bedømmelse af sagen.

Det henvises til kapitel 5, afsnit 5.6 og 5.7.

2.3.3. Et organ som det foreslåede vil kunne udpeges eller oprettes på forskellige måder og vil kunne underkastes en mere eller mindre formaliseret og detaljeret regulering. Det afgørende er, at organet etableres på en sådan måde, at der er bred opbakning til ordningen i Folketinget og tilslutning til ordningen i regeringen, således at tilliden til det grundlæggende princip om, at en minister skal give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger, sikres.

Det er på den baggrund nødvendigt, at de personer, der sidder i organet, udgør et passende repræsentativt udsnit af Folketingets partier, og at der er tillid til, at de pågældende ikke vil vægte snævre partipolitiske interesser, når en minister forelægger en sag for organet, men vil søge at varetage hele det parlamentariske systems interesse i at bevare den grundlæggende tillid mellem Folketinget og regeringen og den almene interesse i at afhjælpe en helt ekstraordinær situation på bedste måde.

Organet skal med andre ord være sammensat med forståelse for opgavens særlige karakter – hensynet til den nødvendige fortrolighed og varetagelsen af folkestyrets interesser – og således, at det nyder bred tillid og respekt. Det skal udgøre et sikkert rum for drøftelse af særligt følsomme oplysninger, der ikke kan videregives til en bredere kreds, og må derfor

bestå af forholdsvis få medlemmer, der har erfaring med folketingsarbejdet.

Det er væsentligt for organets funktion, at organet har en vis handlekraft til håndtering af situationer, hvor det er nødvendigt at formå nogle til at handle eller undlade at handle på en given måde. Det vil derfor være ønskeligt, hvis medlemmerne nyder en sådan tillid og har en sådan status og position, at de har en vis mulighed for at påvirke de øvrige folketingsmedlemmers handlinger, herunder også i situationer, hvor disse folketingsmedlemmer ikke nødvendigvis for tiden kan få en begrundelse – eller evt. ikke kan få den fulde begrundelse – for, hvorfor en given handling eller undladelse er nødvendig.

Det er nærliggende at henlægge en sådan opgave til Folketingets Præsidium i betragtning af dettes sammensætning, størrelse og særlige position som Folketingets ledelse. Man kan imidlertid også forestille sig andre muligheder, herunder at oprette et organ i tilknytning til Folketingets Præsidium eller Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, f.eks. et underudvalg under Udvalget for Forretningsordenen med repræsentanter fra Præsidiet og/eller kredsen af partiformænd og/eller kredsen af gruppeformænd. I sidste ende er det afgørende, at organet er sammensat på en sådan måde, at der i Folketinget og i regeringen er tilslutning til ordningen.

Det bemærkes, at det forekommer hensigtsmæssigt på forhånd at have udpeget et fast organ til at varetage opgaven, således at denne beslutning ikke først skal træffes under antagelig betydeligt tidsmæssigt pres og uønsket offentlighed, hvis en konkret situation opstår. Desuden taler det for at henlægge opgaven til et eksisterende organ, at organet må forventes at skulle behandle meget få sager – antagelig ofte med lang tid imellem – og det forekommer mindre hensigtsmæssigt at oprette et nyt, fast organ, som kun meget sjældent vil skulle anvendes.

Hvad angår den nærmere normering af organets virke, er der ligeledes forskellige muligheder. Udvalget anbefaler, at organet normeres i et samvirke mellem Folketinget og regeringen, så ordningen bedst muligt understøtter folkestyret og tilliden mellem regeringen og Folketinget. Udvalget anbefaler også, at normeringen sker på en måde, som sikrer, at udvalget kan varetage sin særegne opgave med den fornødne fleksibilitet.

Med en ordning som den foreslåede får ministeren mulighed for at inddrage repræsentanter fra Folketinget i løsningen af en særdeles vanskelig situation, og ministeren får dermed et andet valg end blot, uden inddragelse af Folketinget, at tilsidesætte sandhedspligten. Et valg, som vil kunne få be-

tydning for muligheden for straffrihed, og som samtidig er egnet til at understøtte tilliden mellem regeringen og Folketinget. Med ordningen etableres der samtidig en formaliseret mulighed for særlig parlamentarisk kontrol og tilsyn i de ekstraordinære situationer, hvor en minister ikke ser anden udvej end at tilsidesætte sin sandhedspligt over for Folketinget for at beskytte rigets sikkerhed eller andre særdeles tungtvejende hensyn.

En minister vil have en åbenbar interesse i at benytte ordningen. En minister vil således bl.a. gennem anvendelse af ordningen kunne mindske risikoen for efterfølgende at blive draget til ansvar. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en minister, der på trods af ordningens eksistens vælger at tilsidesætte sin sandhedspligt uden at inddrage Folketinget, ved en efterfølgende ansvarsvurdering næppe vil blive set på med milde øjne af Folketinget.

Der er derfor ikke behov for at gøre en ministers brug af ordningen til en lovbestemt pligt, og udvalget finder det heller ikke af andre årsager nødvendigt at underkaste organet lovregulering, men peger på andre måder, hvorpå organet kan normeres, herunder ved folketings- og regeringstilkendegivelser. Det bemærkes i øvrigt, at de situationer, hvor en minister ikke ser anden udvej end at tilsidesætte sin sandhedspligt over for Folketinget, som anført må antages at være så få, så ekstraordinære og så atypiske, at de ikke er egnede til at blive underkastet lovregulering.

Der henvises nærmere til kapitel 5, afsnit 5.6, 5.7, 5.8 og 5.9.

Kapitel 3

Gældende ret

3.1. Ministerstyre, ministeransvar og ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

3.1.1. Ministerstyre og ministeransvar

Den udøvende magt i Danmark bygger på det såkaldte ministerialsystem, jf. grundlovens § 12. Magten er fordelt på en række ministerier, hvor magten og det dermed forbundne ansvar er henlagt til én person, nemlig ministeren. Inden for et ministerområde er det embedsværkets opgave at tjene ministeren.

Det departementale hierarki, ledet af ministeren, består af departementschefen, afdelingschefer, kontorchefer og fuldmægtige samt kontorfunktionærer. Uden for departementet findes direktorater og styrelser, som ministeren også er ansvarlig for. I dag forstås den administrative ledelse af direktorater og styrelser af direktører med vicedirektører, kontorchefer, fuldmægtige og kontorfunktionærer under sig.

Ministerstyre og ministeransvar hører sammen: Ingen magt uden ansvar.

Ministeransvaret er en hovedhjørnestein i det parlamentariske demokrati og findes forankret i grundlovens §§ 13, 14 og 15.

Det fremgår af grundlovens § 14, at kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre, og at kongen bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Den reelle kompetence til at udpege ministre tilkommer statsministeren. Statsministeren kan intervenere i de forskellige ministres ressort, men der er herudover ikke forfatningsretligt noget hierarki mellem ministre. Det følger endvidere af grundlovens § 14, at enhver minister, der har kontraseret en kongelig beslutning, er ansvarlig for beslutningen.

I Danmark er ministeren som udgangspunkt ansvarlig for hele sin ressort. I overensstemmelse hermed har ministeren instruktionsbeføjelse over hele embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren. Embedsværket tjener ministeren, hvis magt er demokratisk forankret, og samfundet ved, at embedsværkets virke er baseret på lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet, jf. nedenfor under afsnit 3.2.1.2.

Ministre er undergivet både et politisk og et retligt ansvar.

Det *politiske* ansvar er fastslået i grundlovens § 15, stk. 1, hvorefter ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til vedkommende. Det er således i alle tilfælde ministeren, der bærer det politiske ansvar over for Folketinget.

Det bemærkes, at det aldrig i praksis er kommet så langt, at et mistillidsvotum til en enkelt minister er blevet vedtaget. Derimod er der adskillige eksempler på, at en minister er gået af ved udsigten til, at der vedtages et mistillidsvotum.

Udtales der mistillid til statsministeren, skal regeringen begære sin afsked, medmindre der udskrives nyvalg, jf. grundlovens § 15, stk. 2, 1. pkt.

Der er ingen retlige grænser for, hvornår Folketinget kan gøre det politiske ansvar gældende. Det er således bl.a. ikke en betingelse, at den pågældende minister har handlet retsstridigt. Derimod kan Folketinget vedtage et mistillidsvotum eller udtale kritik af en minister på et hvilket som helst grundlag, som Folketinget måtte finde relevant. I praksis har Folketinget dog i betydeligt omfang ved den politiske stillingtagen til ministrenes embedsførelse lagt vægt på retligt prægede normer som f.eks., om ministeren med vilje har overtrådt en given pligt eller i hvert fald burde have undgået det. Den retligt prægede skabelon har indebåret, at der er blevet lagt betydelig vægt på, hvilken rådgivning ministeren har modtaget af sine embedsmænd, når ministerens politiske ansvar skulle vurderes.

Grundlovens § 13, 2. pkt., bestemmer om ministres *retlige* ansvar, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, og at deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

I overensstemmelse med grundlovens § 13, 2. pkt., er der i ministeransvarlighedsloven (lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed som ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om bl.a. afskaffelse af hæftestrafen) fastsat regler om det retlige ansvar for ministres embedsførelse. Loven medførte ikke nogen væsentlig ændring af ministeransvarets rækkevidde, men samlede bestemmelserne i én lov.

Ministeransvarlighedsloven angår efter § 1 ministres ansvar for deres ”embedsførelse”. Dette udtryk omfatter alle anliggender, som de varetager i deres egenskab af ministre.

Ministeransvarlighedslovens § 5 indeholder følgende bestemmelse om strafansvar for en ministers tilsidesættelse af sine pligter:

”§ 5. En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.”

Det følger af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, at to grundlæggende betingelser skal være opfyldt for, at en minister kan ifalde strafansvar efter bestemmelsen. For det første skal ministeren have tilsidesat sine pligter som minister (den objektive betingelse). For det andet skal tilsidesættelsen af de pligter, der påhviler ministeren, være sket forsætligt eller af grov uagtsomhed (den subjektive betingelse).

En minister kan efter omstændighederne også pådrage sig strafansvar i anledning af andres handlinger.

Efter ministeransvarlighedslovens § 2 finder straffelovens almindelige del anvendelse. Det indebærer bl.a., at en minister ikke alene kan pådrage sig et strafferetligt ansvar for egne handlinger, men også for medvirken til handlinger foretaget af andre, jf. straffelovens § 23.

Strafferettens almindelige regler indebærer endvidere, at det er en betingelse for at ifalde straf, at der ikke foreligger særlige omstændigheder, som i den givne situation udelukker strafansvar (evt. gør handlingen retmæssig) – såkaldte straffrihedsgrunde. En række straffrihedsgrunde er beskrevet udtrykkeligt i straffeloven, herunder f.eks. § 13 om nødværge, § 14 om nødret og §§ 15-16 om utilregnelighed, mens andre straffrihedsgrunde, herunder umulighed, pligtsammenstød, samtykke og såkaldt materiel atypicitet (også kaldet manglende retsstridighed), følger af almindelige strafferetlige principper.

Det bemærkes i den forbindelse i øvrigt, at det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 2, at bestemmelsen er indsat navnlig af lovtekniske grunde og for så vidt er overflødig, idet straffelovens § 2 allerede bestemmer, at straffelovens almindelige del finder anvendelse på alle strafbare forhold, medmindre andet er bestemt. Der henvises til bemærkningerne til § 2 i lovforslag nr. L 43 af 6. november 1963.

Bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 3 præciserer i den forbindelse det objektive gerningsindhold, der skal være realiseret for, at der kan

pålægges en minister strafansvar for at have medvirket til en *underordnets* handling. Bestemmelsen lyder således:

”§ 3. Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnets handling, når:

- 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.
- 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelsen af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.
- 3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

Som det fremgår, skal en minister bl.a. anses for medvirkende til en underordnets handling, når ministeren har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser, jf. ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 3.

Også med hensyn til strafansvar for en underordnets handling skal den subjektive betingelse være opfyldt. For at en minister kan ifalde strafansvar for at have medvirket til en underordnets handling, er det således en betingelse, at ministeren har handlet forsætligt eller groft uagtsomt.

Som nævnt ovenfor følger det af grundlovens § 14, at enhver minister, der har kontraseret en kongelig beslutning, er ansvarlig for beslutningen. Ministeransvarlighedslovens § 4 bestemmer i forlængelse heraf, at ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler såvel enhver minister, der har medunderskrevet, som ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse.

Straffen for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven er – medmindre højere straf følger af den øvrige lovgivning – bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. lovens §§ 5 og 6. Ministeransvaret forældes efter straffelovens almindelige regler. Forældelsesfristen er dog aldrig mindre end 5 år, jf. lovens § 8.

Der henvises til afsnit 2.4 i betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd, side 262 ff. i betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand samt afsnit 5.2 i Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling (1998).

3.1.2. Særligt om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

3.1.2.1. Ministres sandhedspligt

Det følger af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, der er gengivet ovenfor, at en minister ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Efter bestemmelsen er det retlige udgangspunkt, at en minister ikke er underlagt nogen pligt til at afgive oplysninger til Folketinget. Vælger en minister imidlertid at afgive oplysninger til Folketinget, følger det af sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, at de afgivne oplysninger skal være rigtige og fyldestgørende. Hertil kommer, at en positiv oplysningspligt følger af bestemmelsen derved, at en minister ikke under Folketingets behandling af en sag må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Bestemmelsen vedrører alene en ministers oplysninger til Folketinget, idet det dog bemærkes, at det vel kan komme på tale at kvalificere misvisende og urigtige oplysninger til offentligheden i øvrigt som brud på de pligter, der efter lovens § 5, stk. 1, påhviler en minister ”efter hans stillings beskaffenhed”.

I forarbejderne til § 5 (FT 1963-64, tillæg A, sp. 257 ff. og sp. 1007 (lovforslagets § 4)) anføres om bestemmelsens stk. 2, at ansvaret for meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget eller fortielse over for Folketinget allerede følger af stk. 1, men at man gennem bestemmelsen i stk. 2 har ønsket at præcisere dette ansvars rækkevidde. Det anføres endvidere, at det vanskeligste problem i forbindelse med denne bestemmelse var tilvejebringelsen af en juridisk forsvarlig udformning af reglen om ansvar for fortielse, men at en sådan udformning dog fandtes at være opnået ved den foreslåede (og vedtagne) affattelse. Under lovforslagets førstebehandling i Folketinget udtalte justitsministeren, at bestemmelsen også omfatter oplysninger, der gives eller forties under en udvalgsbehandling.

Den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspligt efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, er forbundet med usikkerhed, fordi afgrænsningen af begrebet usandhed rejser spørgsmål som:

Hvor mange forbehold er det nødvendigt at videregive? Hvor mange bi-omstændigheder kan det være forsvarligt – og eventuelt endda rimeligt – at

lade uomtalte? Hvor sikkert kan et skøn, som er behæftet med usikkerhed, fremstilles? Hvor går grænsen mellem den optimistiske, men dog acceptable fremstilling af en sag, og den utilladelige fordrejning? Hvilke forventninger er adressaten for oplysningen i den givne sammenhæng berettiget til at have til oplysningens kvalitet under hensyn til bl.a. oplysningens form og ikke mindst den anvendelse, oplysningen afgives til brug for?

Afgørelsen af, om der foreligger en urigtig eller vildledende oplysning eller en strafbar fortællelse af oplysninger, beror på en konkret bedømmelse, som undertiden kan være vanskelig, fordi den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspligt bl.a. afhænger af, i hvilken sammenhæng en given oplysning afgives – eller ikke afgives.

Det er imidlertid almindeligt antaget, at der kan peges på nogle omstændigheder vedrørende forholdet mellem regering og Folketing, som kan få betydning ved fastlæggelsen af sandhedspligten i denne relation:

På den ene side er det blevet fremhævet, at det i Danmark er traditionen, at Folketinget, der ikke selv råder over undersøgelsesmidler, som udgangspunkt skaffer sig alle oplysninger, der skønnes nødvendige, ved at anmode vedkommende minister om at tilvejebringe disse. Skal den parlamentariske proces, herunder fastlæggelsen af grundlaget for et eventuelt ansvar, fungere på en betryggende måde, skal Folketinget kunne fæste lid til, at de oplysninger, der således tilvejebringes, er rigtige og fyldestgørende. Det er en helt fundamental del af vores demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget som del af den lovgivende magt og i udøvelsen af sin kontrolfunktion kan stole på, at en minister, der lægger oplysninger frem for Folketinget, giver en fremstilling, som er både sand og dækkende.

Regeringen har pligt til at besvare forespørgsler efter grundlovens § 53. Under forespørgselsdebatten kan der fremsættes forslag til vedtagelse (tidligere motiveret dagsorden), herunder udtalelse af mistillid til en eller flere ministre. Instituttet må, for at kunne fungere, forudsætte, at regeringens besvarelse af forespørgslen er rigtig og fyldestgørende.

De stående udvalg har bl.a. til opgave at behandle lovforslag og føre kontrol med regeringen, og der er som følge heraf et krav om en vis kvalitet af ministerens besvarelser af spørgsmål fra udvalgene. At ministres svar og oplysninger til Folketinget ofte indgår i et politisk spil, ændrer ikke ved, at ministeransvarlighedsloven kræver, at sådanne svar og oplysninger er korrekte og dækkende. Det forhold, at et spørgsmål opfattes som ”politisk”, kan ikke legitimere et ”politisk” svar, som er usandt eller utilstrækkeligt.

Hvis et spørgsmål, der stilles fra folketingsudvalg eller folketingsmedlemmer, er uklart formuleret, er det antaget, at det påhviler ministeren så vidt muligt at finde ud af spørgsmålets mening og give svar herpå. På samme måde er det antaget, at der gælder en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, f.eks. i tilfælde, hvor det fremgår af et spørgsmål, at det er baseret på urigtige forudsætninger om faktiske eller retlige forhold.

Det antages i øvrigt, at det ikke kan være afgørende for vurderingen af, om en ministers oplysninger til Folketinget har været misvisende eller ufylddestørende, at Folketinget på tidspunktet for oplysningernes afgivelse ikke har kritiseret disse eller krævet dem uddybet. Manglende reaktion fra Folketingets side kan skyldes, at tinget ikke på tidspunktet for oplysningernes afgivelse besad tilstrækkelig viden til at forstå eller til at burde forstå, at ministerens svar måske var ufylddestørende.

Det antages endvidere, at en ministers besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget også skal være dækkende, selv om spørgeren kan formodes allerede at være bekendt med, hvorledes sagen forholder sig, da ministerens sandhedspligt sigter på, at Folketinget som sådan – og ikke kun den enkelte spørger – informeres fyldestørende og korrekt. Selv om Folketinget må formodes at vide besked om, hvordan tingene reelt forholder sig, skal der gives et sandfærdigt og dækkende svar. Et svar til Folketinget tjener i kraft af offentlighedsprincippet i grundlovens § 49 samtidig til oplysning af vælgerbefolkningen.

På den anden side er det blevet fremhævet, at udgangspunktet må være, at der ikke er pligt til at svare på andet end det, der udtrykkeligt er spurgt om. Det kan dog ikke udelukkes, at en helt bogstavelig besvarelse af et spørgsmål vil være misvisende, så der må gives supplerende oplysninger i svaret. Det antages i den forbindelse, at rammerne for besvarelse af navnlig § 20-spørgsmål er temmelig snævre, og at svaret nødvendigvis må tilpasses disse rammer og f.eks. kan være relativt kortfattet, således at besvarelsen koncentrerer sig om det væsentlige i spørgsmålet. I retten til kortfattethed antages at ligge, at ministersvar på folketingsspørgsmål ikke (altid) i enhver henseende kan være udtømmende. Retten til kortfattethed skal imidlertid administreres loyalt af ministeren, således at svaret ikke reelt bliver vildledende, misvisende eller urigtigt.

Det anføres endvidere, at det er ministerens opgave at gennemføre regeringens politik, som en del af Folketingets medlemmer ofte vil være modstander af. Dette forhold har også indflydelse på afgrænsningen af ministerens sandhedsforpligtelse over for Folketinget.

Det anføres i den forbindelse, at det ikke kan forventes – og ikke bliver forventet – at regeringen i det omfang, den arbejder for realiseringen af sine politiske mål, fremhæver alle betænkeligheder ved den politik, der søges gennemført. Tilskyndelsen for regeringen til at fremstille sin politik i det gunstigst mulige lys vil ofte være stor. Men der er grænser. Alle oplysninger om faktiske, konstaterbare forhold skal være rigtige og fyldestgørende.

Det er endvidere antaget, at bemærkninger til lovforslag skal opfylde de krav, som regeringen selv stiller hertil, jf. cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 til samtlige ministerier og styrelser om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v. Det fremgår af cirkulærets § 16 bl.a., at et lovforslags bemærkninger bør udformes således, at de over for Folketingets medlemmer og offentligheden uddyber lovforslagets indhold og giver et fyldestgørende grundlag for at vurdere forslagens begrundelse og forventede virkninger.

I forskellige tilfælde har Folketinget overvejet at søge ministre draget retligt til ansvar for fortielser eller afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget. I det følgende omtales to af disse sager.

Kjærbølsagen angik spørgsmålet, om tidligere grønlandsminister Johannes Kjærbøl i 1957 havde besvaret et spørgsmål i Folketinget ufyldstgørende og vildledende.

Den 30. januar 1959 forliste Den Kgl. Grønlandske Handels nyeste skib m/s ”Hans Hedtoft” under vinterbesejling af Grønland, og alle 95 ombordværende druknede. Efter forliset blev der i pressen rejst spørgsmål om forsvarligheden af vinterbesejling af Grønland, ligesom det blev anført, at daværende grønlandsminister Johannes Kjærbøl i marts 1957 havde besvaret et spørgsmål i Folketinget om forsvarligheden af vinterbesejlingen af Grønland på en ufyldstgørende og vildledende måde.

Kjærbøl var blevet spurgt, om han fandt det forsvarligt på baggrund af de senest indhøstede erfaringer at opretholde vinterbesejling af Grønland med fuldt passagerantal.

Kjærbøl besvarede spørgsmålet bekræftende, idet han henholdt sig til en erklæring afgivet af samtlige kaptajner i Den kgl. Grønlandske Handel den 11. marts 1957 om, at det med specialbyggede skibe var rigtigt at fortsætte vinterbesejlingen. Kjærbøl anførte i den forbindelse, at erklæringen selvfølgelig måtte tillægges den største vægt, og at han håbede, at der herefter var skabt ro om spørgsmålet.

Efterfølgende kom det frem, at kaptajnerne allerede den 8. marts 1957 havde afgivet en anden erklæring, hvor de tilrådede at indskrænke vintersejladsen til det mindst mulige, navnlig med hensyn til passagerbefordring, og at kaptajnerne angiveligt kun modstræbende og efter pres havde underskrevet erklæringen af 11. marts 1957. Motivet skulle have været at undgå at skabe problemer med hensyn til bevillingen til bygning af det nye Grønlandsskib "Hans Hedtoft".

Kjærbøl tilkendegav til pressen i februar 1959, at han ikke kendte til erklæringen af 8. marts 1957, hvilket dog blev modsagt af direktøren og vice-direktøren for Grønlandshandelen.

Et dommerudvalg nedsat efter initiativ fra regeringen konkluderede bl.a., at de afgivne forklaringer udgjorde et væsentligt indicium for, at Kjærbøl i hvert fald var bekendt med hovedindholdet af erklæringen af 8. marts 1957, og at han havde fundet dette utilfredsstillende. Udvalget fandt imidlertid også, at der ikke var grund til at betvivle, at Kjærbøls udtalelser til pressen i februar 1959 var i overensstemmelse med hans bedste overbevisning, idet det faktisk passerende kunne være gledet ud af hans erindring, eller han kunne have misforstået den underretning, han havde fået om sagen.

Folketinget afsluttede efterfølgende behandlingen af et beslutningsforslag om rigsretstiltale mod Kjærbøl med at tage undersøgelsesudvalgets beretning til efterretning og understrege det beklagelige i, at Kjærbøl ikke ved besvarelsen i Folketinget havde givet oplysning om sit kendskab til vanskelighederne ved at fremskaffe kaptajnserklæringen af 11. marts 1957 og derved havde ladet erklæringen indgå i besvarelsen med større vægt, end dens tilblivelseshistorie berettigede til. Kjærbølsagen gav anledning til fornyede drøftelser om behovet for en lov om ministeransvar og udgjorde en del af baggrunden for vedtagelsen af ministeransvarlighedsloven.

I *Tamilsagen* blev der nedsat en undersøgelsesret til at redegøre for grundlaget for berostillelse af sager om familiesammenføring af flygtninge fra Sri Lanka og for, hvem der havde truffet beslutning herom. Endvidere skulle undersøgelsesretten redegøre for, om ombudsmandens undersøgelse af sagen var blevet hindret eller forsøgt hindret, og om Folketinget var blevet informeret fyldestgørende under hele sagens forløb.

Undersøgelsesretten fandt bl.a., at to justitsministre og statsministeren under sagens forløb havde givet Folketinget oplysninger, som undersøgelsesretten måtte betegne som misvisende, vildledende eller urigtige eller lignende. Som eksempel nævnes den daværende statsminister Poul Schlüters

såkaldte gulvtæppetale, hvorom undersøgelsesretten anfører, at der var elementer i talen, der var særdeles misvisende, og at den afsluttende udtalelse om gulvtæppet – hvis den skulle tages for pålydende – måtte karakteriseres som direkte urigtig, samt at daværende statsminister Poul Schlüter måtte have indset dette.

Undersøgelsesrettens konklusion fik den umiddelbare politiske konsekvens, at regeringen tog sin afsked. Et flertal i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen tilsluttede sig undersøgelsesrettens vurderinger og udtrykte desuden ”alvorlig misbilligelse” af tidligere statsminister Poul Schlüter og ”misbilligelse” af tidligere justitsminister H.P. Clausen i anledning af de oplysninger, som de havde afgivet til Folketinget.

Folketinget besluttede endvidere at rejse en rigsretssag mod tidligere justitsminister Erik Ninn Hansen for tilsidesættelse af de pligter, der fulgte af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, ved at have truffet og opretholdt beslutningen om ikke at behandle de tamilske familiesammenføringssager. Folketinget fandt i den forbindelse ikke, at der burde rejses selvstændig tiltale for at have afgivet misvisende, vildledende eller urigtige oplysninger til Folketinget, ligesom der ikke fandtes at burde rejses tiltale mod tidligere justitsminister H.P. Clausen og tidligere statsminister Poul Schlüter. Det bemærkes dog, at et flertal på 12 af 20 dommere i Rigsrettens efterfølgende dom af 22. juni 1995 (U 1995.672) konstaterede, at ”den ulovlige administration konsekvent blev søgt skjult med urigtige begrundelser”. Nogen eksplicit subsumption under ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, foretog Rigsretten imidlertid ikke.

Det anførte baserer sig navnlig på side 148 ff. i betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 135 ff., side 302 ff., side 361 ff., side 435 ff. og side 448 ff. og Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling (1998), afsnit 5.2.

3.1.2.2. Ministres oplysningspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger

Der er hverken i grundloven, Folketingets forretningsorden eller i lovgivningen i øvrigt fastsat generelle regler, hvorefter Folketinget, et folketingsudvalg eller de enkelte medlemmer af Folketinget – som en retlig pligt – kan pålægge en minister at give tinget eller udvalget m.v. fortrolige oplysninger, som centraladministrationen er i besiddelse af som led i dens udførelse af administrative opgaver.

En oplysningspligt følger dog af ministeransvarslovens § 5, stk. 2. En minister kan således efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, straffes, hvis han forsætligt eller groft uagtsomt giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Der henvises nærmere herom til pkt. 3.1.2.1 ovenfor.

Det er almindeligt antaget, at bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, ikke giver Folketinget en særlig adgang til at afkræve en minister fortrolige oplysninger. Bestemmelsens betydning ligger i, at vedkommende minister er forpligtet til at give rigtige og fuldstændige oplysninger om et sagsforhold, hvis ministeren udtaler sig.

Hertil kommer, at der ligger en vis selvstændig betydning for vurderingen af spørgsmålet om omfanget af en ministers pligt til at give Folketinget oplysninger, selv om de er af fortrolig karakter, i, at en minister ikke under behandlingen af en sag i Folketinget må fortie oplysninger af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Ministeren kan nemlig i den forbindelse ikke i almindelighed gøre gældende, at fortielsen var berettiget, fordi den oplysning, der var tale om at videregive, var fortrolig. Ministeren må i de (særlige) tilfælde, hvor ministeren ikke ønsker at give fortrolige oplysninger, gøre opmærksom på, at oplysninger af betydning for sagen foreligger, men at de, som følge af nærmere angivne hensyn, ikke videregives, eller ikke kan videregives til Folketinget i den pågældende sammenhæng, herunder i et åbent møde i folketingssalen, et samråd eller lignende, jf. i øvrigt nedenfor pkt. 3.1.2.3, 3.3 og 5.1-5.3.

Det følger endvidere af bestemmelsen i grundlovens § 51, at der består en vis oplysningspligt over for parlamentariske kommissioner bestående af medlemmer af Folketinget, som Folketinget i henhold til bestemmelsen kan nedsætte til at undersøge almen vigtige sager. Det antages i den statsretlige litteratur, at oplysningspligten over for en parlamentarisk kommission er begrænset på samme måde som vidnepligten efter retsplejelovens regler. Parlamentariske kommissioner efter grundlovens § 51 er dog ikke en undersøgelsesform, som Folketinget har benyttet sig meget af. Undersøgelsesformen er senest blevet benyttet til undersøgelse af forhold under besættelsestiden (1940-45), og der er således ikke nedsat parlamentariske kommissioner siden ikrafttrædelsen af den nuværende grundlov i 1953.

Spørgsmålet om videregivelse af fortrolige oplysninger som led i den parlamentariske kontrol med regeringen er endvidere særligt reguleret i lovgivningen på enkeltstående områder.

Efter ombudsmandslovens § 19, stk. 1, er myndigheder m.v., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, f.eks. forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter m.v., som forlanges af ombudsmanden. Oplysningspligten er, på samme måde som pligten over for parlamentariske kommissioner, begrænset i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 3. Disse regler indebærer bl.a., at administrationen som udgangspunkt ikke er forpligtet til at afgive materiale til ombudsmanden, hvis materialet er fortroligt af hensyn til offentlige interesser, f.eks. statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter m.v. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 19, stk. 1, at ombudsmanden i praksis har haft ubegrænset adgang til de oplysninger og dokumenter, som ombudsmanden har anset for nødvendige for ombudsmandens undersøgelser.

Tilsvarende vidtgående bestemmelser om oplysningspligt findes i grundlovens § 47, stk. 2, 3. pkt., samt i § 4, stk. 3, i lov om statsrevisorerne og § 12, stk. 1, i lov om revision af statens regnskaber. Efter disse bestemmelser kan statsrevisorerne og rigsrevisor forlange at få alle oplysninger og alle aktstykker af betydning for udførelsen af hvervet.

Folketingets medlemmer kan efter grundlovens § 53 med Folketingets samtykke endvidere bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring. Almindeligvis godkender Folketinget uden en nærmere drøftelse, at en forespørgsel kommer til behandling, men Folketinget har mulighed for at standse en forespørgsel.

Det antages i den statsretlige litteratur, *at* ministrene er retligt forpligtede til at besvare forespørgsler efter grundlovens § 53, *men at* ministrene ikke er forpligtede til i deres besvarelse at give oplysninger om forhold, som efter deres særlige karakter kræver hemmeligholdelse, *og at* ministeren i så fald skal gøre opmærksom på, at der foreligger oplysninger af betydning for sagen, som imidlertid ud fra nærmere angivne hensyn ikke kan meddeles i et offentligt møde i Folketinget.

De nærmere regler om forespørgsler efter grundlovens § 53 er fastsat i § 21 i Folketingets forretningsorden. Det fremgår af bestemmelsen i § 21 bl.a., at den minister, som forespørgslen er rettet til, skal give forespørgeren meddelelse, hvis ministeren anser det for at være i strid med landets interesser, at der finder en offentlig debat sted om spørgsmålet. Forespørgslen udsættes i givet fald.

I øvrigt bemærkes, at det fremgår af Folketingets forretningsordens § 20, stk. 1, at et medlem af Folketinget, der ønsker at få oplyst en ministers holdning til eller opfattelse af et offentligt anliggende på grundlag af information, der er umiddelbart tilgængelig for ministeren, kan rette et spørgsmål til vedkommende minister efter reglerne i forretningsordens § 20. Det er fast antaget, at en minister ikke er retligt forpligtet til at besvare såkaldte § 20-spørgsmål, jf. § 20, stk. 4, i Folketingets forretningsorden.

Det fremgår endvidere af Folketingets forretningsorden § 8, stk. 6, at et folketingsudvalg kan anmode en minister om at besvare spørgsmål stillet af udvalget. I praksis stilles sådanne spørgsmål af de enkelte medlemmer, uden at folketingsudvalget som helhed godkender dem. Spørgsmål stilles skriftligt, og udvalget kan anmode om skriftligt svar eller bede ministeren om at besvare spørgsmålet mundtligt under et samråd i et udvalgsmøde. Det er fast antaget, at en minister heller ikke er retligt forpligtet til at besvare udvalgsspørgsmål.

Noget andet er, hvorledes Folketinget vil reagere politisk over for en minister, der undlader at besvare et § 20-spørgsmål eller et udvalgsspørgsmål alene med henvisning til, at vedkommende ikke er retligt forpligtet hertil.

Der henvises til John Vogter og Jens Erik Stausbøll, Tavshedspligt over for Folketinget, Juristen, nr. 8 (1990), side 354 ff., Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen (1988), side 57 f. og side 74 f., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 764 ff., Jens Peter Christensen i Henrik Zahle (red.), Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave (2006), side 357, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. gennearbejdede udgave ved Ole Espersen (1980), side 250 ff., Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 510 f., Henrik Zahle, Dansk forfatningsret I, 3. udg. (2001), side 336 f., Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 74 f., Betænkning 1315 (1996) om undersøgelsesorganer, side 164 ff. og side 181, samt Betænkning 1553 (2015) om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 75 ff.

3.1.2.3. Ministres tavshedspligt og oplysningsret

Spørgsmålet om, i hvilket omfang en minister er berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget, beror – uden for de områder, hvor ministeren har en retlig forpligtelse til at gøre det, jf. herom ovenfor under pkt. 3.1.2.2 – på en fortolkning af lovgivningens regler om tavshedspligt.

Straffelovens § 152, stk. 1, fastsætter, at personer, "som virker eller har virket i offentligt tjeneste eller hverv, og som uberettiget videre giver eller

udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder".

Efter straffelovens § 152, stk. 3, er en oplysning fortrolig, "når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser".

Det første led i bestemmelsen i § 152, stk. 3, tager sigte på de tilfælde, hvor det fremgår af særlige lovbestemmelser, at en oplysning eller bestemte typer af oplysninger er af fortrolig karakter.

For så vidt angår det andet led i bestemmelsen indeholder straffeloven ikke en nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser der kan medføre, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Om oplysninger skal holdes hemmelige, beror derfor i væsentlig grad på normer uden for straffeloven.

Blandt disse normer er forvaltningslovens § 27, hvor der er foretaget en opregning af de hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Det er antaget, at opregningen dækker langt den overvejende del af de hensyn, der kan føre til tavshedspligt, men opregningen er ikke udtømmende.

Straffelovens § 152 gælder også for ministre og medlemmer af Folketinget. En minister kan normalt ikke herudover pålægge medlemmerne af Folketinget tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som ministeren videregiver. Dog kan en sådan adgang til at pålægge tavshedspligt følge af særlige bestemmelser i lovgivningen.

Derimod kan ministeren stemple dokumenter som fortrolige for derigennem at tilkendegive, at dokumenterne efter ministerens opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter. En sådan fortrolighedsstempling gør ikke i sig selv oplysningerne fortrolige, og formålet hermed kan alene være at undgå, at der utilsigtet sker et brud på fortroligheden, f.eks. ved at et dokument gøres tilgængeligt for pressen, eller ved at folketingsmedlemmer offentligt refererer de fortrolige oplysninger.

Straffelovens § 152 indeholder ikke nogen udtrykkelig angivelse af, hvornår fortrolige oplysninger kan videregives, men det følger af bestemmelsen, at kun "uberettigede" videregivelser er strafbare.

Det er med baggrund heri almindeligt antaget, at lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt ikke er til hinder for, at en minister uden for de tilfælde, hvor der er en forpligtelse til det, af egen drift, eller fordi Folketinget eller typisk et af Folketingets udvalg, anmoder herom, videregiver fortrolige oplysninger, når oplysningerne efter ministerens skøn må antages at være af betydning for udvalgets behandling af en sag. Det antages imidlertid, at der i sådanne tilfælde kan være anledning til at fremhæve tavshedspligten over for udvalget.

Muligheden for at videregive fortrolige oplysninger til folketingsudvalg gælder i almindelighed også, selv om oplysningerne er omfattet af særlige tavshedspligtsbestemmelser. Det antages således, at videregivelse alene vil være udelukket, hvis tavshedspligtsbestemmelsen efter sit indhold, på baggrund af klare motivudtalelser eller lignende giver et sikkert holdepunkt for, at også Folketinget skal være afskåret fra at modtage oplysningerne.

Uden for de tilfælde, hvor der i lovgivningen er gennemført en regulering af spørgsmålet, er retsstillingen mellem ministrene og Folketinget således den, at der består en ret (men ingen pligt) til at videregive oplysninger af fortrolig karakter.

Det er antaget, at det må afgøres på grundlag af en konkret afvejning fra område til område, i hvilket omfang oplysninger af fortrolig karakter bør videregives.

På en lang række områder antages en sådan afvejning at føre til, at oplysningerne normalt videregives for at sikre, at Folketinget (udvalgene) har det fornødne saglige grundlag for at gennemføre lovgivning på et område, eller for at Folketinget kan udføre den fornødne parlamentariske kontrol med forvaltningen.

På andre områder antages det, at navnlig hensynet til den enkeltes private eller erhvervsmæssige forhold, hensynet til andre lande og mellemfolkelige institutioner eller hensyn til regeringens interne beslutningsproces og parlamentariske stilling over for Folketinget dog kan føre til, at bestemte oplysninger ikke videregives eller kun videregives under særlige omstændigheder. Drejer det sig f.eks. om oplysninger om enkelte borgeres privatliv, f.eks. helbreds-mæssige forhold eller skattebetaling, bør der udvises betydelig tilbageholdenhed med at videregive konkrete oplysninger, medmindre netop disse oplysninger er afgørende for Folketingets (et udvalgs) stillingtagen til en bestemt sag. I vurderingen af, om en fortrolig oplysning skal videregives, kan også indgå, om udvalget i stedet kan orienteres om en sags principielle problemstillinger i generel eller anonymiseret form.

Det er endvidere antaget, at der kan være grund til ikke til Folketingets stående udvalg i almindelighed at videregive oplysninger, som er af særlig fortrolig karakter, f.eks. oplysninger af betydning for statens sikkerhed, og som efter deres indhold kun bør være tilgængelige for en stærkt begrænset personkreds. Det antages i den forbindelse, at det i stedet i overensstemmelse med praksis kan overvejes fra område til område at etablere en ordning, hvor oplysningerne videregives til f.eks. parlamentariske udvalg med ganske få medlemmer, som i øvrigt har en særlig indsigt i området.

Det bemærkes, at det forhold, at oplysninger er betegnet som fortrolige, ikke nødvendigvis indebærer, at folketingsmedlemmer er afskåret fra at videregive sådanne oplysninger.

At en oplysning er fortrolig – og således omfattet af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt – indebærer, at *uberettigede* videregivelser kan straffes efter reglerne i straffelovens § 152. Efter straffelovens § 152 e omfatter § 152 ikke tilfælde, hvor den pågældende er *forpligtet* til at videregive oplysningen eller handler i berettiget varetagelse af *åbenbar almen interesse* eller af *eget eller andres tarv*.

Det vil således afhænge af en konkret vurdering – herunder af oplysningens karakter, til hvem oplysningen er videregivet og under hvilke omstændigheder – om en videregivelse af en fortrolig oplysning udgør et brud på straffelovens almindelige regler om tavshedspligt. Denne vurdering henhører i sidste ende under domstolene.

Der henvises til John Vogter og Jens Erik Stausbøll, Tavshedspligt over for Folketinget, Juristen, nr. 8 (1990), side 356 ff. og side 364 f., Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen (1988), side 74 f., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 4. udgave (2014), side 297 ff., Hans Gammeltoft Hansen mfl. Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 197 ff., Karsten Revsbech, Forvaltningsret, 7. udgave (2014), side 278 ff., Neils Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 766 ff., Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov – Speciel del, 10. omarbejdede udgave (2012), side 143 ff., Betænkning nr. 998 (1984) om tavshedspligt, side 50 f. og side 66 samt Straffelovrådets udtalelse om straffelovens regler om krænkelse af tavshedspligt, Folketingstidende 1985-1986, Tillæg A, sp. 277 ff., samt justitsministerens besvarelse af 23. september 2013 af spørgsmål nr. 68 (Alm. del) fra Folketingets Indfødsretsudvalg.

3.2. Embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

3.2.1. Samspeilet mellem ministeren og embedsværket

3.2.1.1. Oplysninger fra regeringen til Folketinget meddeles praktisk taget altid af en minister, oftest på grundlag af medvirken fra embedsmænd. Det

gælder oplysninger, der afgives under forhandlinger i Folketinget, besvarelser af spørgsmål fra de stående udvalg, besvarelser af forespørgsler og af spørgsmål stillet i henhold til § 20 i Folketingets forretningsorden. Det gælder endvidere de oplysninger, der er indeholdt i bemærkningerne til lovforslag fremsat af regeringen.

Det er på den baggrund relevant for beskrivelsen af reglerne for ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget at beskrive de regler, som gælder for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse hermed.

Samtidig har Folketinget som nævnt under pkt. 3.1.1 ovenfor i betydeligt omfang været tilbøjelig til at lægge retligt prægede normer til grund for sin politiske stillingtagen til, om Folketinget skal gøre et politisk ansvar gældende ved at udtrykke sin mistillid til en minister. Det betyder bl.a. i forhold til ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget, at der som nævnt har været lagt betydelig vægt på, om der var noget ministeren kunne gøre for og burde have gjort anderledes, og hvilken rådgivning ministeren har modtaget af sine embedsmænd, når ministerens politiske ansvar skulle vurderes.

Det anførte baserer sig navnlig på side 149 i betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling (1998), afsnit 5.3, og side 262 f. i betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.

3.2.1.2. Der er ikke i lovgivningen fastsat nærmere regler om embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Det betyder ikke, at der ikke findes regler og normer om spørgsmålet, men reglerne er – ligesom det gælder for en række centrale politisk-parlamentariske spørgsmål – navnlig udviklet på andet grundlag end lovgivning og domstols- og ombudsmandspraksis.

Reglerne er således særligt udviklet på grundlag af administrativ og parlamentarisk praksis i lyset af almindelige forestillinger om, hvad der efter grundlæggende hensyn på området må anses for korrekt og hensigtsmæssigt.

Som anført i Justitsministeriets redegørelse af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og ministre, R 2, Folketinget 2001-02, 1. samling, der er taget til efterretning af Folketinget ved enstemmig vedtagelse af V 36 af 16. januar 2003, Folketinget 2002-03, kan reglerne siges navnlig at hvile på tre grundlæggende hensyn:

For det første er der hensynet til, at ministerstyret kan fungere. Det er bl.a. karakteristisk for det danske ministerstyre, at ministeren både i politisk og retlig henseende har et udstrakt ansvar for sit område, samtidig med at ministeren er den eneste person i ministeriet med demokratisk legitimitet.

Embedsmændene er bl.a. ansat for at bistå den politiske ledelse, og der sker ikke udskiftninger i det almindelige embedssystem i forbindelse med regeringsændring og ministerskifte. For at ministeren kan opfylde de krav, der stilles – og dermed for, at ministerstyret kan fungere – er det nødvendigt, at skiftende ministre kan påregne at modtage loyal bistand til brug for udførelsen af alle deres opgaver, herunder gennemførelsen af regeringens politik.

For det andet bør politiske beslutninger, som ministeren deltager i, bygge på et solidt fagligt grundlag. Det er således afgørende, at der er det nødvendige og relevante overblik over f.eks. den pågældende sags faktiske omstændigheder, over den påtænkte beslutnings overensstemmelse med relevante retsregler og over de økonomiske og administrative konsekvenser mv. af beslutningen.

For det tredje er der hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet, integritet og troværdighed. Det er således en grundlæggende erfaring, at det politisk-administrative system kun kan fungere, hvis der er tillid til fagligheden og korrektheden i administrationens arbejde. Tillid til central-administrationens troværdighed og partipolitiske neutralitet er herunder også en betingelse for, at forskellige regeringer eller ministre kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

De regler og normer, der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges at bygge på en balance mellem de anførte hensyn.

De pågældende regler og normer kan – som anført i R 2 – sammenfattes således, at ”embedsværket skal holde sig inden for gældende ret samt inden for principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet”.

Der henvises i øvrigt til side 136 ff. i betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.

3.2.2. Embedsværkets sandhedspligt

Offentlige myndigheder er – som anført i R 2 – underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Princippet betyder som en almindelig regel bl.a.,

at der ikke kan ydes en bistand, der indebærer, at embedsværket videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder med hensyn til oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortællelser af andre, væsentlige oplysninger.

Tilsvarende er det en almindelig regel, at embedsværket heller ikke kan medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

Det anførte gælder både i forhold til Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til private og offentligheden.

Den angivne sandhedspflicht indebærer ikke en forpligtelse til ved besvarelse af spørgsmål, f.eks. fra pressen, at afsløre overvejelser og planer, eksempelvis om et forestående økonomisk indgreb. Princippet om sandhedspflicht indebærer ikke, at der er en forpligtelse til at røbe oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.

Udgangspunktet er således det enkle, at den offentligt ansatte ikke, bevidst eller uagtsomt, må videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortællelser, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det.

Denne forpligtelse til sandhed følger af tjenesteforholdet, og pligten gælder derfor principielt i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af offentligt ansatte.

Som nævnt under punkt 3.1.3.2 ovenfor giver selve afgrænsningen af begrebet sandhed anledning til en række spørgsmål.

I snæver sammenhæng med disse spørgsmål rejser der sig spørgsmål om, i hvilket omfang der indtræder pligt til at korrigere misforståelser i tilfælde, hvor det er klart, at oplysninger, som i sig selv er korrekte, er blevet opfattet forkert. Ud fra hensynet til offentlige myndigheders troværdighed er det antaget, at der generelt påhviler offentligt ansatte en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, uanset om det i det konkrete tilfælde ville være mere belejligt for myndigheden at lade den anden myndighed, forhandlingspartneren eller borgeren forblive i vildfarelsen.

Det er endvidere antaget, at der efter omstændighederne vil kunne foreligge en pligt til at korrigere meddelte oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne vel var korrekte på det tidspunkt, hvor de blev afgivet, men hvor senere indtrådte omstændigheder på væsentlig måde har ændret forudsæt-

ningerne for den pågældende udtalelse, og dette ikke kan forventes at være bekendt for adressaten.

Tilsidesættelse af sandhedspligten kan medføre sanktioner af såvel ansættelsesretlig som strafferetlig karakter.

Højesteret har således i en dom af 21. januar 2009 (U 2009.999, afskedigelsessag) om den administrerende direktør i Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune udtalt, at denne ved grov misligholdelse havde gjort sig uegnet til at forblive i stillingen, bl.a. fordi direktøren havde tilsidesat ”den sandhedspligt, der påhvilede ham som forvaltningschef”.

Højesteret har endvidere i en dom af 25. april 2012 (U 2012.2387, ”Jægerbogsagen”) udtalt: ”Sandhedspligten er af fundamental betydning i tjensteforhold, og tilsidesættelse af denne pligt er som udgangspunkt en grov tilsidesættelse af de pligter, der gælder i tjenesten.” En højtstående officer og chef i Forsvarkommandoen, som i et tjenstligt anliggende bevidst afgav usande oplysninger over for forsvarschefen og chefen for forsvarsstaben, havde herved udvist ”en så grov forsømmelse af de pligter, der følger af stillingen”, at forholdet var omfattet af den militære straffelovs § 27, stk. 2, jf. stk. 1, om tjenestepligtforsømmelse af særlig grov karakter.

Der henvises i øvrigt til side 147 f. i betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993) og side 142 i betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.

3.2.3. Embedsværkets ansvar i forbindelse med ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

Som det fremgår af pkt. 3.2.2 ovenfor, er offentligt ansatte underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

En embedsmand kan således også pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskellige måder.

For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag.

Et ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget kan for det andet indtræde, såfremt embedsmanden ikke

har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger.

Kravet om, at embedsmanden skal udfolde bestræbelser for at forhindre ministerens afgivelse af urigtige oplysninger mv., må betragtes som et specialtilfælde af embedsmandens almindelige pligt til at rådgive og advare ministeren i tilfælde, hvor denne er i færd med at begå ulovligheder, samt af pligten til at modsætte sig ministerens ordre og ”sige fra” i tilfælde, hvor ministeren er i færd med at begå klare ulovligheder.

Når det gælder embedsmænds tjenstlige retsstilling i relation til ministerens afgivelse af urigtige oplysninger til Folketinget, sondres der mellem følgende tilfælde:

I tilfælde, hvor det er klart, at en ministers oplysninger til Folketinget er urigtige eller vildledende eller indebærer fortielse af oplysninger af væsentlig betydning, vil embedsmanden ikke alene have ret, men også pligt til at nægte at tage del i den videre ekspedition af oplysningerne. For ministerens nærmeste rådgivere vil der bestå en ret og pligt til på utvetydig måde at ”sige fra” over for ministeren. Der kan tillige tænkes at være situationer, hvor der vil være ikke blot en ret, men tillige en pligt for departementschefen til at orientere Statsministeriet.

I tilfælde, hvor det ikke er helt klart, om ministerens oplysninger er urigtige eller vildledende mv., men hvor der dog er en stærk begrundelse for at mene, at dette er tilfældet, er det antaget, at embedsmanden har ret (men ikke pligt) til at ”sige fra”. Embedsmanden vil derfor ikke efterfølgende kunne rammes af sanktioner, selv om det efterfølgende konstateres, at den tvivlsomme udtalelse var rigtig.

I tilfælde, hvor der ikke foreligger en stærk begrundelse for at antage, at ministerens oplysninger er urigtige eller vildledende mv., medfører embedsmandens almindelige rådgivningspligt, at han vil være forpligtet til at gøre ministeren opmærksom på problemet og rådgive ham efter sin bedste faglige opfattelse. Er der tvivl om, hvorvidt oplysninger er rigtige eller fyldestgørende, skal embedsmanden således advare ministeren mod, at oplysningerne bliver givet til Folketinget, uden at tvivlen bliver fjernet eller forklaret. Fastholder ministeren i en sådan situation sin opfattelse trods embedsmandens råd, antages denne at have både ret og pligt til at betjene ministeren.

Der henvises til side 148 og 156 ff. i betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers

ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling (1998), afsnit 5.4, og Jens Peter Christensen m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle (2002), side 324 ff.

3.3. Offentlighed og fortrolighed i Folketinget

Det følger af grundlovens § 49, 1. pkt., at Folketingets møder er offentlige. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at samspillet mellem regeringen og Folketinget – i hvert fald for så vidt angår de afsluttende dele – foregår i offentlighed med mulighed for, at samspillet kan følges af befolkningen. Folketingets møder er også åbne, når Folketinget i medfør af grundlovens § 33 om valgbarhed eller § 44 om meddelelse af indfødsret behandler sager, der vedrører enkeltpersoners personlige forhold.

Mødeoffentligheden i henhold til grundloven er af Folketingets Præsidium fulgt op af vidtgående regler om dokumentoffentlighed, hvorved bemærkes, at forslag, forhandlinger, udvalgsbetænkninger og vedtagelser optrykkes i Folketingstidende og gøres tilgængelige på Folketingets internet-hjemmeside (www.folketinget.dk).

Bestemmelsen om offentlighed i grundlovens § 49 omfatter ikke udvalgs-møder, der som regel foregår for lukkede døre.

Det følger således af § 8, stk. 3, i Folketingets forretningsorden, at ordinære møder i et udvalg foregår for lukkede døre, medmindre udvalget beslutter andet. Det følger samtidig af § 8, stk. 8, at et samråd kan afholdes for lukkede eller åbne døre. Et samråd skal ifølge Folketingets forretningsorden afholdes for åbne døre, såfremt mindst tre af udvalgets medlemmer støtter dette. I praksis afholdes udvalgsrådet dog almindeligvis for åbne døre, hvis det udvalgsmedlem, der har stillet samrådsspørgsmålet, anmoder herom. Langt den overvejende del af samrådene holdes for åbne døre.

I forhold til spørgsmålet om fortrolighed i Folketinget, følger det af grundlovens § 49, 2. pkt., at Folketinget – efter forslag fra formanden, et i forretningsordenen bestemt antal medlemmer (17) eller en minister – kan beslutte, at en sag skal forhandles i et lukket møde. Beslutningen træffes uden forudgående forhandling og ved almindeligt flertal. Det ses ikke at være sket siden 1924, at Folketinget har holdt egentlige møder for lukkede døre.

Grundlovens krav om mødeoffentlighed gælder som nævnt ikke for møderne i Folketingets udvalg, der som regel foregår for lukkede døre.

Det følger af § 8, stk. 7, i Folketingets forretningsorden, at deltagerne i et lukket udvalgs møde ikke må videregive oplysninger om forhandlingerne til offentligheden, medmindre udvalget har besluttet andet. Udvalget kan ikke træffe beslutning om at videregive oplysninger, der efter lov eller anden gyldig bestemmelse er fortrolige, ligesom der ikke må gives eller henvises til sådanne oplysninger i åbne udvalgs møder.

En række Folketingsudvalg modtager som led i deres arbejde jævnligt fortrolige oplysninger. Der er for nogle af disse udvalg fastsat særlige regler og procedurer om fortrolighed. I det følgende redegøres der nærmere for Folketingets Finansudvalg (pkt. 3.3.1), Folketingets Indfødsretsudvalg (pkt. 3.3.2), Det Udenrigspolitiske Nævn (pkt. 3.3.3) og Folketingets Kontroludvalg (pkt. 3.3.4).

3.3.1. Folketingets Finansudvalg

Finansudvalget har en central placering i det statslige budget- og bevillingssystem. Udvalget behandler bl.a. finanslovsforslaget, tillægsbevillingslovsforslaget, lovforslag om statslån og Statsrevisorernes endelige betænkning over statsregnskabet. Endvidere behandler Finansudvalget et stort antal bevillingsansøgninger (aktstykker) fra ministre. Såfremt Finansudvalget har tiltrådt en bevillingsansøgning, er vedkommende minister efter gældende sædvane stillet, som om bevilling var givet ved lov med de eventuelle særlige begrænsninger, som af Finansudvalget måtte være knyttet til tiltrædelsen.

Finansudvalgets arbejdsform er beskrevet i dets beretning nr. 6 af 7. april 2011, hvori det bl.a. angives, at hovedvægten i udvalgets arbejde skal ligge på behandlingen af bevillingslovgivning, herunder bevillingsansøgninger (aktstykker) fra ministre, og den kontrolfunktion, der ligger i behandlingen af de løbende revisionssager og af Statsrevisorernes endelige betænkning over statsregnskabet samt i den almindelige adgang til at stille skriftlige spørgsmål til og anmode om samråd m.v. med ministre.

Beretningen indeholder endvidere generelle procedureregler for udvalgets arbejde og regler for udvalgets behandling af aktstykker, herunder regler om fortrolighed i udvalgets arbejde.

Det fastslås således i beretningen, at Finansudvalgets mødesal på Christiansborg kan fremvises, i lighed med hvad der gælder for andre udvalgsværelser, men at mødelokalet ikke kan anvendes til møder af andre folketingsudvalg, da der bl.a. opbevares fortrolige papirer i mødelokalet.

Det fremgår endvidere af beretningen, at et aktstykke – hvis ministeren skønner, at særlige hensyn (f.eks. af sikkerhedspolitisk eller forretningsmæssig karakter) gør dette påkrævet – kan gøres fortroligt. Finansudvalget finder det i den forbindelse vigtigt, at aktstykker og udvalgsbilag i videst muligt omfang er offentligt tilgængelige, og at så få oplysninger som muligt stemples fortroligt.

Finansudvalget indførte i 2005 mulighed for at ”graduere” fortroligheden af aktstykker, hvilket betyder, at eksistensen af et aktstykke kan være offentlig, mens indholdet af aktstykket er fortroligt. Ministeren har derfor mulighed for i et aktstykke at angive enten, at eksistensen og indholdet af aktstykket er fortroligt, eller at eksistensen af aktstykket er offentlig, mens indholdet er fortroligt.

Det fremgår i den forbindelse også af udvalgsberetningen, at ministeren, så snart det er muligt at ophæve fortroligheden af et aktstykke, bør meddele Finansudvalget dette. Ministeren bør i forbindelse hermed udtrykkeligt angive, om ministerens svar på eventuelle spørgsmål stillet af Finansudvalget i forbindelse med behandlingen af aktstykket ligeledes er offentlige. En minister, der fremsender et fortroligt aktstykke til behandling i udvalget, bør endvidere i bevillingsansøgningen gøre rede for den nøjagtige årsag til, at aktstykket er gjort fortroligt, og om – og i givet fald hvornår – ministeren vil tage skridt til at hæve fortroligheden af aktstykket.

Med hensyn til oversendelse af andre fortrolige udvalgsbilag end aktstykker til Finansudvalget fremgår det af beretningen, at ministeren bør overveje, hvornår fortroligheden kan hæves, og så vidt muligt i bilaget gøre rede for, hvornår bilaget kan gøres tilgængeligt for offentligheden.

For så vidt angår udvalgets behandling af fortrolige aktstykker (og udvalgsbilag) fastslås det i beretningen, at det er af afgørende vigtighed at sikre, at fortroligheden overholdes både i forbindelse med ministeriernes forberedelse og i forbindelse med Finansudvalgets behandling af aktstykkerne. Fortrolige aktstykker kan drøftes af Finansudvalgets medlemmer med andre folketingsmedlemmer og på partiernes gruppemøder, men det understreges i beretningen, at fortrolige aktstykker kun undtagelsesvis bør drøftes med andre end finansudvalgsmedlemmer, og at dette altid skal ske under den ufravigelige forudsætning, at fortroligheden overholdes af dem, der på denne måde måtte blive inddraget i behandlingen. Fortrolige aktstykker (og udvalgsbilag) fordeles kun til Finansudvalgets medlemmer og derfor ikke til partier, der ikke har medlemmer i udvalget.

3.3.2. Folketingets Indfødsretsudvalg

Det følger af grundlovens § 44, at ingen udlænding kan få dansk indfødsret uden ved lov. Kompetencen til at beslutte, hvem der kan optages i en lov om indfødsrets meddelelse, er således tillagt lovgivningsmagten. Grundlovsbestemmelsen indebærer, at det til enhver tid siddende Folketing sammen med regeringen bestemmer, hvilke betingelser ansøgere om dansk indfødsret skal opfylde, for at indfødsret kan meddeles.

De gældende betingelser er indeholdt i en politisk aftale, der er indgået af et flertal i Folketinget, og aftalen er udmøntet i cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation.

Cirkulæreskrivelsen beskriver de krav, der skal være opfyldt for, at Justitsministeriet uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg optager en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Personer, der er optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, vil derfor enten opfylde kravene i cirkulæreskrivelsen eller være optaget på lovforslaget efter forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Det er Indfødsretsudvalgets kompetence at vurdere, om der kan dispenseres fra betingelserne i cirkulæreskrivelsen.

Det er i cirkulæreskrivelsen angivet, i hvilke tilfælde Justitsministeriet skal forelægge sager for Indfødsretsudvalget med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan meddeles dispensation fra en eller flere betingelser. Det følger endvidere af cirkulæreskrivelsen, at en ansøgning også uden for disse nærmere angivne tilfælde vil kunne forelægges udvalget med henblik på dispensation, hvis særlige forhold taler herfor.

Efter fast praksis får Indfødsretsudvalget til brug for udvalgets stillingtagen til spørgsmålet om dispensation forelagt en fremstilling af sagen i fortrolig form. Fremstillingen indeholder oplysninger om sagens konkrete omstændigheder, herunder ansøgerens fødeår, fødeland, nationalitet og tidspunkt for udstedelse af første opholdstilladelse, samt en redegørelse for den konkrete problemstilling. I tilknytning hertil forelægges udvalget de på sagen relevante dokumenter.

På denne baggrund vurderer Indfødsretsudvalget, om der i det konkrete tilfælde skal meddeles dispensation fra en eller flere af betingelserne. Meddeler Indfødsretsudvalget dispensation, optages den pågældende ansøger på det førstkommande lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Særligt for så vidt angår ansøgere om dansk indfødsret, der af Politiets Efterretningstjeneste vurderes at kunne være en fare for landets sikkerhed,

følger det af § 21 i naturalisationscirkulæret, at ansøgningen forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med indstilling om udelukkelse af den pågældende fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i en nærmere angiven periode.

Efter fast praksis får Indfødsretsudvalget i disse sager i fortrolig form forelagt oplysninger om ansøgerens fødeår, fødeland, nationalitet og tidspunkt for udstedelse af første opholdstilladelse. Endvidere indeholder forelæggelsen oplysninger om, at den pågældende ansøger af Politiets Efterretningstjeneste vurderes at kunne være en fare for landets sikkerhed, og at Politiets Efterretningstjeneste på den baggrund indstiller, at ansøgeren udelukkes fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i et nærmere angivet antal år. Forelæggelsen indeholder imidlertid ikke oplysninger om de omstændigheder, der gør, at Politiets Efterretningstjeneste har vurderet, at den pågældende ansøger kan være en fare for landets sikkerhed. Endelig indeholder forelæggelsen en henvisning til proceduren beskrevet i cirkulæreskrivelsens § 21.

Såfremt den pågældende ansøger er omfattet af FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed eller FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder, gør Justitsministeriet endvidere efter praksis opmærksom på de relevante konventionsmæssige forpligtelser.

På denne baggrund beslutter Indfødsretsudvalget, om den pågældende ansøger skal udelukkes fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse og i hvor lang en periode.

3.3.3. Det Udenrigspolitiske Nævn

3.3.3.1. I kraft af grundlovens § 19 har regeringens kompetence i mellemfolkelige anliggender umiddelbar grundlovshjemmel. Kompetencen er et såkaldt prerogativ for regeringen.

Regeringens udenrigspolitiske kompetence er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke således for, at regeringen kan foretage handlinger, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Regeringen kan heller ikke uden Folketingets samtykke opsig nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke, jf. bestemmelsens 3. pkt. Efter § 19, stk. 2, kan regeringen endvidere ikke – bortset fra forsvaret mod væbnet angreb på riget eller danske styrker – uden Folketingets

samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat, jf. bestemmelsens stk. 2.

Hertil kommer, at regeringen efter grundlovens § 19, stk. 3, forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde skal rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn.

3.3.3.2. Regeringen er på det udenrigspolitiske område underlagt almindelig parlamentarisk kontrol, som Folketinget navnlig udøver i Udenrigsudvalget, Forsvarsudvalget og Europaudvalget.

Hertil kommer den særlige parlamentariske kontrol, som Det Udenrigspolitiske Nævn udøver.

Før grundloven fra 1953 var Det Udenrigspolitiske Nævn ikke grundlovsfæstet, men var oprettet ved lov i 1923 med hovedsageligt samme opgaver som i dag.

Baggrunden for oprettelsen af Det Udenrigspolitiske Nævn var, at der i Rigsdagen opstod et behov for et særligt organ og en særlig procedure, som kunne sikre en tidlig og fortrolig kontakt mellem regeringen og Folketinget vedrørende vigtige udenrigspolitiske spørgsmål.

Om behovet og baggrunden for nedsættelsen af Det Udenrigspolitiske Nævn anføres af Max Sørensen i Statsforfatningsret (1969), side 282, bl.a. følgende:

”De endelige beslutninger, som udformes i traktater eller andre af de udenrigspolitiske dispositioner der omhandles i grl. § 19, vil ofte være sidste led i et langt begivenhedsforløb, hvis afgørende faser har ligget på de indledende stadier. Hvis en parlamentarisk kontrol skal være effektiv, må den derfor sætte ind før der bliver tale om at tage stilling til endeligt udformede beslutninger. På grund af den fortrolighed, der ofte må iagttages vedrørende udenrigspolitiske forhold, kan det være hensigtsmæssigt at lade denne kontrol udøve gennem et særligt organ, der kan fungere uden den offentlighed, som i øvrigt præger folketingets virksomhed. Hensynet til at skabe bredest mulig tilslutning til landets udenrigspolitik for at sikre dennes kontinuitet under skiftende regeringer, taler ligeledes for at henlægge en væsentlig del af den parlamentariske kontrol til et organ, der ikke er et forum for partipolitisk polemik.”

Som parlamentarisk kontrolorgan har Det Udenrigspolitiske Nævn en særegen karakter. Det er ikke et stående udvalg nedsat i henhold til og omfattet af procedurereglerne for de stående udvalg i Folketingets forretningsor-

dens kapitel 3. Nævnets nedsættelse og virksomhed er i henhold til grundlovens § 19, stk. 3, reguleret ved lov.

Grundlovsbestemmelsen er udmøntet ved lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det Udenrigspolitiske Nævn, der bl.a. indeholder bestemmelser om nævnets sammensætning og arbejde.

Det fremgår af lovens § 1, at nævnet nedsættes ved begyndelsen af hvert folketingsår og efter afholdelse af folketingsvalg, og at det består af 17 medlemmer, der vælges blandt Folketingets medlemmer efter forholdstal.

Nævnets opgave er fastsat i lovens § 2, hvorefter regeringen forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde skal rådføre sig med nævnet, der i øvrigt har til opgave at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik med regeringen og modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold.

3.3.3.3. En forudsætning for, at regeringen fyldestgørende kan opfylde sin rådførings- og oplysningspligt over for Det Udenrigspolitiske Nævn, er, at drøftelserne i nævnet kan finde sted i fortrolighed.

På den baggrund er rådføringen mellem regeringen og nævnet ikke åben for offentligheden, og medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævn (og andre tilstedeværende) har tavshedspligt om, hvad de erfarer i nævnet. Loven om Det Udenrigspolitiske Nævn indeholder i § 4 følgende bestemmelse om tavshedspligt:

”§ 4. I det omfang, som vedkommende minister eller nævnets formand bestemmer, er nævnets medlemmer og andre, der måtte være tilstede under nævnets forhandlinger, forpligtede til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i nævnet. Ethvert nyt medlem af nævnet afgiver en skriftlig erklæring på tro og love om at ville efterkomme denne forpligtelse.”

Den i bestemmelsen omtalte ordning med afgivelse af tro og loveerklæring har ikke været benyttet siden 1940. I stedet orienterer formanden på det første nævnsmøde efter en nykonstituering om tavshedspligten i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Efter ordlyden af nævnslovens § 4 gælder tavshedspligten kun i det omfang en minister eller nævnensformanden beslutter det, men i praksis er drøftelserne i Det Udenrigspolitiske Nævn undergivet tavshedspligt, medmindre det udtrykkeligt aftales, hvad medlemmerne (og andre tilstedeværende) kan sige til offentligheden.

Fortrolighedshensynet betyder bl.a. også, at Udenrigsministeriets optegnelser fra møderne ikke omdeles. Medlemmer og stedfortrædere har dog adgang til at læse optegnelserne hos nævnsekretæren i Folketinget.

3.3.3.4. Selv om § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn fastslår tavshedspligt for udvalgets medlemmer om, hvad de erfarer i nævnet, er tavshedspligten i praksis udtrykkeligt blevet indskærpet i sager, hvor der var et beskyttelseshensyn på grund af personfølsomme oplysninger, og i sager, hvor hensynet til rigets sikkerhed eller til Danmarks forhold til fremmede magter har krævet fortrolighed.

I sager, hvor fortroligheden indskræpes, vil tavshedspligten som udgangspunkt være absolut. Nævnets medlemmer, regeringens ministre eller andre tilstedeværende vil således ikke kunne videregive oplysninger til offentligheden i de tilfælde, hvor fortroligheden er blevet indskærpet, herunder oplysninger om, at den pågældende sag har været drøftet.

3.3.4. Folketingets Udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Kontroludvalget)

3.3.4.1. Den virksomhed, som en efterretningstjeneste udøver, er ofte – og vil ofte blive opfattet som – mere indgribende end almindelig forvaltningsvirksomhed. En efterretningstjenestes varetagelse af sine opgaver indebærer således f.eks., at der i betydeligt omfang behandles meget følsomme oplysninger bl.a. om enkeltpersoner.

Dertil kommer, at en væsentlig del af en efterretningstjenestes arbejde efter sin karakter må hemmeligholdes, hvis tjenesten fuldt ud skal kunne varetage de opgaver, som den er pålagt. Der knytter sig med andre ord en række særlige hensyn til fortrolighed omkring en efterretningstjenestes virksomhed.

Manglende fortrolighed om en efterretningstjenestes arbejde vil således bl.a. kunne kompromittere tjenestens efterforskning i konkrete sager.

Endvidere vil manglende fortrolighed kunne afsløre de arbejdsmetoder, som en efterretningstjeneste benytter, hvilket vil kunne skade tjenestens muligheder for at varetage sine opgaver.

Hensynet til kilders sikkerhed taler også med afgørende vægt for at sikre fortrolighed om en efterretningstjenestes virksomhed. Det kan således være forbundet med alvorlige sikkerhedsmæssige risici for en kilde, hvis kilden kan identificeres. Det gælder i den sammenhæng, at også oplysninger

om en sags omstændigheder eller om sagens blotte eksistens vil kunne indebære en risiko for, at en kilde kan identificeres af andre i det miljø, hvor kilden færdes. En efterretningstjenestes evne til at beskytte sine kilders eksistens vil i den forbindelse kunne have betydning for tjenestens muligheder for i fremtiden at hverve nye kilder.

Fortrolighed om en efterretningstjenestes virksomhed varetager også hensynet til sikkerheden for den enkelte ansatte eller andre enkeltpersoner. Det gælder bl.a. i relation til ansatte, der er udsendt i områder, hvor deres sikkerhed vil kunne bringes i fare, hvis der ikke var fortrolighed om udsendelsen. Det vil f.eks. også gælde i tilfælde af gidseltagninger, hvor det vil kunne være af afgørende betydning for den pågældendes sikkerhed, at gidseltagerne ikke opnår kendskab til, at der eksisterer et ansættelsesforhold i relation til en efterretningstjeneste.

Endelig taler hensynet til udenlandske samarbejdspartnere afgørende for at sikre fortrolighed om en efterretningstjenestes virksomhed. Samarbejdet med andre landes efterretningstjenester om udveksling af oplysninger bygger således generelt på, at oplysningerne behandles fortroligt. Andre efterretningstjenester må forventes at ville blive tilbageholdende med at dele oplysninger, hvis der er risiko for, at oplysningerne ikke behandles fortroligt, hvilket vil kunne forringe en efterretningstjenestes muligheder for i fremtiden at løse sine opgaver.

De særlige hensyn til fortrolighed, som knytter sig til en efterretningstjenestes virksomhed, og det heraf følgende særlige behov for kontrol med tjenesterne er også afspejlet i de særlige kontrolorganer, der i Danmark er oprettet til at føre tilsyn på efterretningsområdet.

3.3.4.2. Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste er – udover det almindelige tilsyn, som henholdsvis justitsministeren og forsvarsministeren efter ministeransvarlighedsloven skal føre med tjenerne – underlagt en særlig kontrol, der føres af Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Tilsynet, der er oprettet i medfør af § 16 i lov om Politiets Efterretningstjeneste, jf. lovbekendtgørelse nr. 1600 af 19. december 2014, har erstattet det såkaldte Wamberg-udvalg, der blev nedsat i 1964.

I forarbejderne til lov om Politiets Efterretningstjeneste er der redegjort nærmere for overvejelserne bag indførelsen af en særlig kontrol med efterretningstjenesten. Heraf fremgår bl.a. følgende, jf. pkt. 9.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

”Ved vurderingen af spørgsmålet om kontrol med PET må der således efter udvalgets opfattelse lægges afgørende vægt på, at PET også i fremtiden fuldt ud skal kunne varetage sine opgaver. Ligeledes må der lægges afgørende vægt på de særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til efterretningstjenestens virksomhed.

Målsætningen må derfor efter udvalgets opfattelse være, at en kontrolordning udformes på en måde, der ikke skader tjenestens muligheder for at varetage de opgaver, som tjenesten er pålagt.

Udvalget anfører desuden, at enhver uafhængig kontrolordning, herunder også den gældende i form af Wamberg-udvalget, har som konsekvens, at en række udenforstående personer – medlemmer og sekretariat tilknyttet det pågældende kontrolorgan – vil få mulighed for at opnå et nærmere kendskab til bl.a. særdeles sensitive efterretningsoplysninger. Ud fra en overordnet statistisk betragtning vil enhver forøgelse af personkredsen med kendskab til sådanne oplysninger forøge risikoen for, at oplysningerne kan blive lækket til offentligheden eller uvedkommende tredjepersoner, hvilket selvsagt vil kunne skade hensynet til statens selvstændighed og sikkerhed, forebyggelse og efterforskning af terrorisme mv. samt hensynet til efterretningstjenestens samarbejdspartnere og kilder. En sådan risiko vil desuden kunne få indflydelse på bl.a. kilders og udenlandske samarbejdspartneres vurdering af mulighederne for at samarbejde med PET.

Disse forhold gør efter udvalgets opfattelse, at det særlige kontrolorgan bør bestå af en snæver kreds af personer, samt at udpegningen af de personer, der skal være medlemmer af kontrolorganet, bør foretages af den ansvarlige minister. Det nævnte hensyn til efterretnings-tjenestens virksomhed må endvidere varetages ved udformningen af de habilitetskrav, som de pågældende personer i et kontrolorgan skal opfylde.

Udvalget finder, at der bør være et særligt uafhængigt kontrolorgan, som har til opgave at føre tilsyn med PET.”

Det bemærkes, at udvalget, der afgav betænkning nr. 1529 (2012) om PET og FE, der lå til grund for indførelsen af en særlig kontrol med efterretningstjenesten, ikke fandt, at der var behov for at fastsætte en særskilt bestemmelse om tavshedspligt for medlemmerne af Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Udvalget henviste i den forbindelse til, at spørgsmålet om tavshedspligt måtte anses for tilstrækkeligt reguleret, idet det fremgår af forvaltningslovens § 27, stk. 1, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at

varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Udvalget anførte, at dette bl.a. gælder for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser. Der henvises til betænkning nr. 1529 (2012) om PET og FE, side 423.

3.3.4.3. Efterretningstjenesterne er samtidig underlagt almindelig parlamentarisk kontrol.

Reglerne om Folketingets mulighed for at udøve almindelig parlamentarisk kontrol med forvaltningen gælder således også i forhold til Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste er endvidere omfattet af Folketingets Ombudsmands og Rigsrevisionens kompetence.

De særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til efterretningstjenesternes virksomhed, indebærer dog, at regeringen efter fast praksis ikke – end ikke i fortrolig form – orienterer Folketingets almindelige udvalg om oplysninger vedrørende tjenesternes efterretningsmæssige opgaver eller opgavevaretagelse.

Dette indebærer bl.a., at regeringen ikke på spørgsmål fra almindelige folketingsudvalg, der vedrører forhold, som direkte eller indirekte vil kunne kompromittere hensynene til fortrolighed omkring efterretningstjenesternes virksomhed, giver en indholdsmæssig besvarelse.

I sådanne tilfælde anfører regeringen efter mangeårig praksis i besvarelsen, at der ”ikke inden for rammerne af en folketingsbesvarelse” kan gives nærmere oplysninger om det pågældende forhold. Regeringen anfører undertiden også, at regeringen ”hverken kan be- eller afkræfte” oplysningerne i det pågældende spørgsmål, ligesom lignende formuleringer anvendes.

Fra nyere praksis kan nævnes justitsministerens besvarelse af 22. oktober 2013 af spørgsmål nr. 543 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, hvor ministeren var blevet spurgt, om ministeren ville oplyse, om ”den omtalte salafist [...] har dansk statsborgerskab, og om han er på dansk overførselsindkomst?”

Justitsministeren svarede hertil, at det kunne oplyses, at Politiets Efterretningstjeneste holder øje med personer, der rejser til Syrien for at kæmpe, og at efterretningstjenesten også holder øje med dem, hvis de vender tilba-

ge til Danmark, men at Justitsministeriet af principielle årsager ikke ønskede at afsløre, hvilke oplysninger Politiets Efterretningstjeneste var i besiddelse af vedrørende personer, som efterretningstjenesten holder øje med.

Endvidere kan nævnes forsvarsministerens besvarelse af 27. december 2013 af spørgsmål nr. 225 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, hvor ministeren var blevet bedt om at ”redegøre for, om regeringen eller danske myndigheder har været vidende om den amerikanske overvågning af dansk datatrafik”.

Forsvarsministeren svarede i den forbindelse, at ministeren havde anmodet Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) om en udtalelse, og at FE havde oplyst at:

”På baggrund af Politikens artikel den 24. november 2013 blev der foretaget en undersøgelse af påstande om, at NSA overvåger datatrafik via servere i Danmark. FE har ingen grund til at tro, at dette skulle foregå i Danmark. Om den beskrevne aktivitet måtte være foregået for flere år tilbage i Danmark, er et spørgsmål af efterretningsmæssig karakter, som FE hverken vil be- eller afkræfte.”

Justitsministeren har desuden i en besvarelse af 5. februar 2015 af spørgsmål nr. 317 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg uddybet en tidligere besvarelse, hvori det anførtes, at et spørgsmål ikke kunne besvares inden for rammerne af en folketingsbesvarelse. Justitsministeren havde tidligere svaret, at der ikke inden for rammerne af en folketingsbesvarelse kunne gives nærmere oplysninger om en konkret persons eventuelle forbindelser til Syrien.

Følgende fremgår af justitsministerens besvarelse af 5. februar 2015:

”Den pågældende formulering er udtryk for, at PET som altovervejende hovedregel ikke inden for rammerne af en folketingsbesvarelse kan bidrage med konkrete oplysninger om efterretningstjenestens kendskab til enkeltpersoner.

Om baggrunden herfor har PET oplyst følgende:

”Det ville kunne medføre afgørende skadevirkninger for PET’s virksomhed med bl.a. at forebygge, efterforske og modvirke alvorlige forbrydelser mod statens sikkerhed, hvis de pågældende personer selv eller andre får kendskab til, om PET har oplysninger om de pågældende, og hvilke oplysninger der i givet fald er tale om.

Dels ville det i nogle tilfælde kunne skade konkrete operationer, dels ville det kunne virke afslørende i forhold til PET's kapacitet og arbejdsmetoder.

Hertil kommer, at PET's oplysninger i vidt omfang kommer fra samarbejdspartnere i ind- og udland, og at det som hovedregel er en forudsætning for modtagelsen af disse oplysninger, at de alene anvendes til efterretningsmæssig brug og ikke videregives til andre. PET får også oplysninger fra kilder, hvis sikkerhed kunne bringes i fare, hvis PET's modtagelse af oplysningerne blev afsløret.

Hvis PET tilsidesætter hensynet til samarbejdspartnere og kilder, vil det ikke blot konkret kunne bringe kilder eller andre personer i fare, men tillige mere generelt kunne få den effekt, at efterretningstjenesten ikke fremover modtager relevante oplysninger.

PET kan i almindelighed heller ikke oplyse, at efterretningstjenesten ikke er i besiddelse af oplysninger om en person.

Det skyldes, at det også vil kunne skade efterretningstjenestens virksomhed, hvis personer, om hvem efterretningstjenesten ingen oplysninger har, får dette at vide, da der herefter vil kunne sluttet modsætningsvist, når PET ikke vil udtale sig om, hvorvidt efterretnings-tjenesten har kendskab til en konkret person.””

3.3.4.4. Endelig udøver Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne (Folketingets Kontroludvalg) en særlig parlamentarisk kontrol med efterretningstjenesterne.

Kontroludvalget blev oprettet ved lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering, som er ændret ved lov nr. 632 af 6. juni 2013. Der fandtes ikke før lovens vedtagelse i 1988 et tilsvarende udvalg i Folketinget, som blev orienteret om klassificerede oplysninger om efterretningstjenesternes virksomhed.

Kontroludvalgsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 937 af 26. august 2014, indeholder bl.a. bestemmelser om udvalgets sammensætning og arbejde.

Det fremgår af lovens § 1, at udvalget er etableret for at have indseende med forsvarets og politiets efterretningstjenester, og at udvalget består af fem folketingsmedlemmer udpeget af de folketingspartier, som har sæde i Folketingets Præsidium.

Det er i lovens § 2 bl.a. fastsat, at regeringen årligt giver udvalget en orientering om efterretningstjenesternes virksomhed, og at regeringen endvidere holder udvalget orienteret om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål, som er af

betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Herudover underretter regeringen bl.a. udvalget om indholdet af retningslinjer for efterretnings-tjenesternes virksomhed forud for udstedelsen heraf.

Regeringen orienterer således både på eget initiativ og på initiativ fra udvalgsmedlemmer løbende udvalget om aktuelle sager af sikkerhedsmæssig eller udenrigspolitisk karakter. Dette sker navnlig ved, at justitsministeren og forsvarsministeren deltager i en række af udvalgets møder.

Det fremgår i den forbindelse af lovens § 2, stk. 7, at regeringens orientering af udvalget sker under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed.

I forarbejderne til loven anføres generelt om lovens ordning, at der ved udformningen af ordningen er lagt vægt på, at såvel regeringens afgivelse af oplysninger som udvalgets behandling af disse sker under behørig hensyntagen til de særlige sikkerheds- og varslingsmæssige forhold, der gælder i relation til efterretningstjenesterne, jf. bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1987-88, Tillæg A, sp. 626).

Efter lovens § 3 kan udvalget enten mundtligt eller skriftligt over for regeringen tilkendegive sin opfattelse vedrørende de spørgsmål, som behandles i udvalget. Udvalget kan endvidere afgive en beretning til Folketinget om sin virksomhed, herunder om, hvilke emner der har været under behandling i udvalget. Udvalget har siden etableringen i 1988 afgivet i alt 8 beretninger om sin virksomhed. Den seneste beretning blev afgivet den 26. november 2010.

Det fremgår bl.a. af beretningen fra 2010, pkt. 3.5, at det er aftalt med regeringen, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne løbende vil blive orienteret om tilfælde, hvor en minister over for et af Folketingets øvrige udvalg henviser til Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Dette gælder bl.a. i tilfælde, hvor justitsministeren eller forsvarsministeren i besvarelsen af skriftlige udvalgsspørgsmål oplyser, at de pågældende spørgsmål ikke kan besvares, idet oplysninger af den omhandlede karakter, alene kan gives til Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

3.3.4.5. Det er en forudsætning for, at Kontroludvalget kan varetage sine opgaver med at have indsigt med forsvarrets og politiets efterretningstjenester, at medlemmerne af udvalget kan blive orienteret om klassificerede forhold, som bl.a. Folketingets øvrige udvalg ikke har adgang til.

Det følger af lovens § 5, at udvalgets medlemmer og sekretærer er forpligtet til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i udvalget.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at medlemmerne af udvalget og sekretæren af hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende vedrørende efterretningstjenesterne, bør have tavshedspligt om, hvad de erfarer i udvalget, og at den foreslåede ordning svarer til, hvad der er gældende med hensyn til medlemmer af Det Udenrigspolitiske Nævn, jf. Folketingsprotokollens 1987-88, tillæg A, sp. 628.

På den baggrund må det antages, at bestemmelsen i § 5 i loven om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester indebærer, at der er tavshedspligt med hensyn til alle oplysninger og meningstilkendegivelser, som medlemmerne og sekretæren erfarer i forbindelse med møder i udvalget.

Tavshedspligten rækker således videre end den almindelige tavshedspligt, der gælder for fortrolige oplysninger. Det må dog antages, at tavshedspligten skal forstås med en vis begrænsning, f.eks. hvis der er tale om oplysninger, som er offentligt kendte.

Samtidig er der i tillæg til lovens ordning etableret en række sikkerhedsforanstaltninger vedrørende udvalgets møder, som indebærer, at der – i modsætning til hvad der gælder for almindelige folketingsudvalg – ikke er offentlighed om, hvor eller hvornår møderne afholdes, ligesom dagsordenen for møderne også hemmeligholdes.

Kapitel 4

Christiania-sagen: Forhørsledelsens beretning, Folketingets vedtagelse nr. V 42 og udvalgets nedsættelse

4.1. Indledning

Den 15. januar 2014 beskikkede den daværende justitsminister i medfør af tjenestemandslovens § 20, stk. 2, en fhv. højsteretsdommer og to landsdommere til som forhørsledelse at gennemføre tjenstlige forhør mod departementschefen og en afdelingschef i Justitsministeriet. Forhørsledelsen skulle i medfør af tjenestemandslovens § 21, stk. 6, 2. pkt., tillige afgive en indstilling om sagens afgørelse.

Det overordnede tema for forhøret var de to embedsmænds rolle i forbindelse med de oplysninger, der blev givet til Folketingets Retsudvalg vedrørende det af udvalget planlagte, men udskudte besøg på Christiania den 29. februar 2012, og den rådgivning, der blev ydet justitsministeren i den forbindelse.

Forhørsledelsens beretning, afsnit 7, "Forhørsledelsens bemærkninger og indstilling om sagens afgørelse", indeholder et afsnit om "Retsgrundlaget" og er i øvrigt delt op i følgende tre hovedpunkter:

- Forløbet forud for udskydelsen af Retsudvalgets besøg på Christiania den 29. februar 2012.
- Forløbet efter udskydelsen af besøget den 29. februar 2012 og frem til den 19. november 2013.
- Forløbet vedrørende udarbejdelsen af justitsministerens presseudtalelse af 19. november 2013 og oversendelsen af denne til Retsudvalget.

Forhørsledelsens fandt, at ingen af de to embedsmænd havde begået tjenesteforseelser eller udvist forhold, der kunne give anledning til kritik, og indstillede, at ingen af dem blev tildelt en disciplinærstraf.

Nedenfor i afsnit 4.2 er medtaget de dele af forhørsledelsens bemærkninger og indstilling, som angår sandhedspilten.

Efter forhørsledelsens afgivelse af beretningen blev der i Folketinget den 9. maj 2014 anmeldt en hasteforespørgsel F 37: Om regeringens holdning

til, at forhenværende justitsminister Morten Bødskov løj over for Folketinget. I forbindelse med Folketingets behandling af denne vedtog Folketinget den 15. maj 2014 vedtagelse nr. V 42, som er gengivet nedenfor i afsnit 4.3.

Udvalget er nedsat som opfølgning på denne vedtagelse, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 4.4.

4.2. Forhørsledelsens beretning og indstilling

Forhørsledelsen anfører i afsnit 7 i beretningen af 2. maj 2014 efter en indledning (afsnit 7.1) følgende om retsgrundlaget for forhørsledelsens vurdering af forholdene i den foreliggende konkrete situation (afsnit 7.2) og forløbet forud for udskydelsen af Retsudvalgets besøg på Christiania den 29. februar 2012 (afsnit 7.3):

”7.0 Forhørsledelsens bemærkninger og indstilling om sagens afgørelse

7.1 Indledning

I slutningen af 2013 var der en massiv mediedækning af den politiske og offentlige debat om Christianiasagen, der førte til, at [den daværende justitsminister] efter en politisk vurdering af sagens forløb måtte fratræde som justitsminister den 10. december 2013. Justitsministerens tale i samrådet den 10. december 2013 kunne ikke afværge denne vurdering. Ord som ”konstrueret løgn”, ”vildledning”, ”konspiration” og ”utroværdighed” har været anvendt under debatten, der bl.a. var foranlediget af beskyldninger om, at det justitsministerielle system af ressourcemæssige grunde ønskede at undgå, at [en bestemt partiformand] – som et led i udøvelsen af Folketingets politiske kontrol med forholdene på Christiania – kom til at deltage i Retsudvalgets påtænkte besøg på stedet.

Den politiske vurdering af [justitsministerens] rolle i sagsforløbet er i meget væsentlig grad blevet afspejlet i offentlighedens, herunder navnlig pressens, omtale af de ansvarlige embedsmænds rolle i forløbet. Det må antages, at dette har været baggrunden for beslutningen om at iværksætte tjenstligt forhør mod departementschef[en] og afdelingschef[en]. Herved har ikke kun Justitsministeriet som ansættelsesmyndighed, men også de to embedsmænd fået mulighed for at få klarlagt det faktiske forløb i sagen og få foretaget en juridisk vurdering af deres medvirken heri.

7.2 Retsgrundlaget

Ikendelse af en tjenstlig sanktion efter tjenestemandslovens § 24 forudsætter, at tjenestemanden – ud fra en objektiv bedømmelse – har tilside-

sat de pligter, der følger af stillingens beskaffenhed (punkt 7.2.1), og at forholdet kan tilregnes tjenestemanden som forsætligt eller uagtsomt¹ (punkt 7.2.2). Efter praksis stilles der herudover tillige krav om, at pligtforsømmelsen skal være af en vis grovhed² (punkt 7.2.3).

7.2.1 Om indholdet af tjenesteforseelsbegrebet

I modsætning til ministre er embedsmænd alene undergivet et retligt og ikke tillige et politisk ansvar. Det politiske ansvar, der følger af grundlovens § 15, er kendetegnet ved, at det kan gøres gældende af Folketinget, der uden retlig binding frit afgør, om det vil iværksætte sanktioner i form af kritik, misbilligelse eller i yderste konsekvens krav om en ministers afgang³. Over for dette ansvar står det retlige ansvar, der i sagens natur knytter sig til retlige regler for ministres embedsførelse (ministeransvarlighedsloven), og som i forhold til ministre gøres gældende gennem rigsretssystemet. Med andre ord kan embedsmænd – i modsætning til ministre – ikke ikendes en tjenstlig sanktion på grund af en handling, som efter loven ikke udgør en pligtforsømmelse, men som af et flertal i Folketinget vurderes som politisk uacceptabel.

Det retlige ansvar følger for tjenestemænds vedkommende navnlig af tjenstemandslovens § 10, hvorefter tjenestemanden samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for hendes eller hans stilling.

Sandhedspligten

Embedsmænd er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt i forhold til Folketinget svarende til den, der gælder for ministre, jf. ministeransvarlighedslovens § 5⁴, der lyder således:

”§ 5. En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.”

En af DJØF nedsat arbejdsgruppe, hvis formand var Lars Nordskov Nielsen, afgav i 1993 en betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration. I betænkningen anføres det om oplysninger til Folketinget på side 151 blandt andet:

¹ [110] Jørgen Mathiassen: Forvaltningspersonellet (2000), side 202-204.

² [111] Jf. Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002), side 262-263 og Jørgen Mathiassen: Forvaltningspersonellet (2000), side 205-207.

³ [112] Max Sørensen: Statsforfatningsret (1979), side 129-136 og Jens Peter Christensen: Ministeransvar (1997), side 27-29.

⁴ [113] Jf. Jens Peter Christensen: Offentligt ansatte chefers ansvar (1998), side 108-120.

”Der kan være anledning til først generelt at fremhæve, at det i Danmark er traditionen, at Folketinget, der ikke selv råder over undersøgelsesmidler, som udgangspunkt skaffer sig alle oplysninger, der skønnes nødvendige, ved at anmode vedkommende minister om at tilvejebringe disse. Skal den parlamentariske proces, herunder fastlæggelsen af grundlaget for et eventuelt ansvar, fungere på en betryggende måde, skal Folketinget kunne fæste lid til, at de oplysninger, der således tilvejebringes, er rigtige og fyldestgørende.”

Ministres sandhedspligt i forhold til Folketinget (§ 5, stk. 2) indgår således som en helt fundamental del af det demokratisk-parlamentariske system, hvorefter Folketinget i udøvelsen af sin kontrolfunktion er afhængig af at kunne stille spørgsmål og få dem besvaret korrekt⁵.

Det fremgår af litteraturen vedrørende ministres ansvar⁶ og en lang række sager om sandhedspligten i forhold til Folketinget⁷, at kerneområdet for sandhedspligten vedrører ministres besvarelse af spørgsmål fra Folketinget eller ministres oplysninger i øvrigt til brug for Folketingets bedømmelse af en sag. Sandhedspligten må imidlertid antages at finde anvendelse i alle forhold, hvor det af hensyn til Folketingets varetagelse af sine funktioner er nødvendigt, at det modtager korrekte og fyldestgørende oplysninger fra ministrene og ministerierne.

Som følge heraf må embedsmænd i deres rådgivning og bistand ikke videregive urigtige oplysninger eller medvirke til, at ministeren videregiver urigtige oplysninger til Folketinget.

Det fremgår videre af betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration på side 147 blandt andet:

”Udgangspunktet er enkelt. Den offentligt ansatte må ikke, bevidst eller uagtsomt, videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortællinger, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det. ...”

Embedsmænd må således heller ikke medvirke til at videregive oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammen-

⁵ [114] Se således blandt andre Jens Peter Christensen: Ministeransvar (1997), side 359-370.

⁶ [115] Max Sørensen: ”Statsforfatningsret” (1979), side 143-144 og Jens Peter Christensen: Ministeransvar (1997), side 359-370.

⁷ [116] Se Jens Peter Christensen: Ministeransvar (1997), side 135-356, hvor Jens Peter Christensen gennemgår blandt andre Kjærbølsagen (side 135-154), Kildeskattehussagen (side 155-162), Postskandale-sagen (side 180-193), Dagpengesagen (side 194-212), sagen om statens salg af aktier i Kryolitselskabet Øresund A/S (side 213-220), sagen om anvendelsen af ikke-screenet donorblod (side 221-233), Aaberg-sagen (side 234-239), sagen om køb dansk klausulen (side 240-248), sagen vedrørende landbrugsfondene (side 249-263), sagen om kreativ bogføring i Skatteministeriet (side 273-301) og Tamilsagen (side 302-356).

hæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger⁸.

Om embedsmænds ansvar i forbindelse med ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget, fremgår det af Jens Peter Christensen m.fl. i ”Undersøgelseskommisioner” fra 2002 på side 324-325:

”En embedsmand kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger m.v. til Folketinget på principielt to forskellige måder.

For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag.

...

Et ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger m.v. til Folketinget kan for det andet indtræde, såfremt embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger.”

Der gælder imidlertid visse naturlige grænser for sandhedspligten. Det fremgår således af betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 142, at sandhedspligten ”naturligvis ikke [indebærer] en forpligtelse til at røbe oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.” Det samme fremgår af R2 af 4. oktober 2001⁹.

Det fremgår videre af betænkningen fra 2004 under overskriften ”Brud på tavshedspligten” blandt andet¹⁰:

”Straffeloven indeholder i § 152 en bestemmelse om tavshedspligt, der har følgende ordlyd:

”§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding eller der i øvrige foreligger særlig skærpende omstændigheder.

⁸ [117] Betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 36 og 156-157.

⁹ [118] FT 2001-2002, 1. samling, side 224.

¹⁰ [119] Betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 261-262.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

Det er ikke nærmere angivet i straffeloven, hvilke offentlige eller private interesser der kan føre til, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Spørgsmålet om, hvilke oplysninger der er fortrolige, må derfor besvares på grundlag af normer uden for straffeloven, herunder forvaltningsloven.

Efter den almindelige regel i forvaltningslovens § 27, stk. 1, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er beregnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til en række i bestemmelsen nærmere opregnede hensyn, der kan føre til tavshedspligt. Opregningen er ikke udrømmende.

...

Tilsidesættelse af reglerne om tavshedspligt vil endvidere for tjenestemænd kunne medføre et disciplinært ansvar efter tjenestemandsloven. For overenskomstansatte vil der kunne blive tale om reaktioner i overensstemmelse med de ansættelsesretlige regler, f.eks. advarsel, ændring af arbejdsopgaver eller i grove tilfælde afskedigelse.”

Om indholdet af sandhedspligten og forpligtelsen til efterfølgende at korrigere forkerte oplysninger fremgår det af betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993) på side 148 blandt andet:

”De spørgsmål, som i praksis hyppigst rejser sig omkring sandhedsforpligtelsen, vedrører selve afgrænsningen af begrebet usandhed. Hvor mange forbehold er det nødvendigt at videregive? Hvor mange biomstændigheder kan det være forsvarligt – og eventuelt endda rimeligt – at lade uomtalte? Hvor sikkert kan et skøn, som er behæftet med usikkerhed, fremstilles? Hvor går grænsen mellem den optimistiske, men dog acceptable fremstilling af en sag, og den utilladelige fordrejning?

...

På tilsvarende måde vil der efter omstændighederne kunne foreligge en pligt til at korrigere meddelte oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne vel var korrekte på det tidspunkt, hvor de blev af-

givet, men hvor senere indtrådte omstændigheder på væsentlig måde har ændret forudsætningerne for den pågældende udtalelse, og dette ikke kan forventes at være bekendt for adressaten.

Der kan være grund til at pege på, at det ved afvejningen af, om en oplysning er så ufuldstændig, at sandhedskravet ikke er opfyldt, må spille en væsentlig rolle, hvilke forventninger adressaten for oplysningen er berettiget til at have med hensyn til oplysningens kvalitet. Dette spørgsmål beror ikke blot på den form, oplysningerne meddeles i (det korte resume - den lange rapport), men i høj grad også på, mellem hvem og i hvilken sammenhæng oplysningerne udveksles, og herunder ikke mindst, til hvilken brug de afgives.”

Lydighedspligten

[...]

Tilsidesættelse af forvaltningsretlige regler

[...]

7.2.2 Den subjektive tilregnelser

For at udgøre en tjenesteforseelse skal den manglende eller mangelfulde udførelse af opgaven endvidere kunne tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom. En hændelig tilsidesættelse af tjenstlige pligter i forbindelse med tjenesten er således ikke tilstrækkelig til at udgøre en tjenesteforseelse.

Hvorvidt der foreligger uagtsomhed, afgøres i praksis efter en individuel bedømmelse af, om tjenestemanden med den viden og de kvalifikationer, han besad, burde have handlet anderledes¹¹.

7.2.3 Handlingens eller undladelsens grovhed

Der stilles i praksis krav om, at pligtforsømmelsen ligeledes må være af en vis grovhed, før der kan antages at foreligge en tjenstlig forseelse, der kan danne grundlag for en disciplinær forfølgning efter tjenestemandssloven.

Kriteriet om grovhed lader sig ikke i praksis indfange i en eller få sætninger, men beror på et helhedsorienteret skøn, der omfatter både den subjektive og den objektive side af pligtforsømmelsen. Ved vurderingen inddrages momenter som f.eks. de organisatoriske betingelser, tjenestemanden virkede under, samt karakteren af de hensyn, der fik tjene-

¹¹ [124] Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002) side 262 og Jørgen Mathiassen: Forvaltningspersonellet (2000), side 202-204.

stemanden til at foretage en ansvarspådragende handling eller undladelse. I vurderingen indgår også proportionalitetsprincipper, en vis tilbageholdenhed i prøvelsen og almindelige strafudmålingshensyn¹².

7.3 Forløbet forud for udskydelsen af Retsudvalgets besøg på Christiania den 29. februar 2012

Kammeradvokaten har anført, at det udgør et brud på den for embedsmænd gældende sandhedspligt og dermed er en tjenesteforseelse, at [departementschefen] og [afdelingschefen] deltog aktivt i, at Retsudvalget i februar 2012 modtog en vildledende og usand begrundelse for aflysningen af besøget på Christiania. Det må anses som en skærpende omstændighed, at Retsudvalgets daværende formand [...] blev vildledt.

Der gælder ifølge kammeradvokaten ikke nogen undtagelse fra sandhedspligten, og selv om det måtte antages, at undtagelser kan forekomme, forelå der ikke i februar 2012 sådanne særlige omstændigheder, at sandhedspligten kunne fraviges. Endvidere har de to embedsmænd ikke godtgjort, at den valgte fremgangsmåde var den eneste mulige.

7.3.1 PETs orientering af Justitsministeriet

Foranlediget af en henvendelse fra chefen for PET [...] blev der ca. 1 uge før Retsudvalgets planlagte besøg på Christiania den 29. februar 2012 afholdt et møde i Justitsministeriet med deltagelse af justitsminister[en], departementschef[en], afdelingschef[en] og [PET-chefen]. På mødet orienterede [PET-chefen] om, at der den 29. februar 2012 ville foreligge et skærpet trusselsbillede, der ville være yderligere skærpet, hvis [en bestemt partiformand] deltog i besøget denne dag, jf. herved [departementschefens] og [afdelingschefens] redegørelse af 19. december 2013, hvori der indgår klassificerede oplysninger, og mailen af 10. december 2013 fra [chefen for PET] til [afdelingschefen]. Disse oplysninger er blevet uddybet under afhøringerne.

Ifølge PET ville man kunne sørge for [partiformandens] sikkerhed, men det ville ikke være muligt at garantere for udvalgsmedlemmernes eller andres sikkerhed. Det var på den baggrund PET-chefens vurdering, at situationen var meget alvorlig, og at et besøg den pågældende dag ville kunne gå galt med risiko for medlemmerne af Retsudvalget samt for beboere og besøgende på Christiania. Han anbefalede derfor klart, at besøget blev søgt udskudt.

På mødet blev det aftalt, at justitsministeren for at overbevise [...], der på det tidspunkt var formand for Retsudvalget, om, at besøget måtte ud-sættes, skulle give hende en fortrolig orientering om, at der var et konkret trusselsbillede, og at PETs vurdering var, at der af hensyn til ud-

¹² [125] Jf. Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002), side 262-263 og Jørgen Mathiassen: Forvaltningspersonellet (2000), side 205-207.

valgsmedlemmernes sikkerhed ville være behov for en meget massiv og synlig polititilstedeværelse. [PET-chefens] oplysninger om situationen på Christiania var klassificeret således, at [retsudvalgsformanden] ikke skulle have de oplysninger, der lå bag det konkrete trusselsbillede, og at end ikke oplysningen om, at der ville foreligge et skærpet trusselsbillede den pågældende dag, måtte videregives til andre end hende. En videregivelse af PETs oplysninger i deres helhed ville således kunne indebære et alvorligt brud på embedsmændenes tavshedspligt.

PETs trusselsvurdering i relation til Retsudvalgets planlagte besøg den 29. februar 2012 og spørgsmålet om trusselsvurderingens fortrolighed har ikke været bestridt af kammeradvokaten, og den omstændighed, at embedsmændene og ministeren lagde oplysningerne fra chefen for PET til grund under det efterfølgende forløb, har ikke været omfattet af de forhold, som fra ministeriets side bebrejdes embedsmændene. Forhørsledelsen finder dog anledning til at bemærke, at der efter samtlige oplysninger i sagen, herunder de klassificerede, ikke er noget grundlag for at nå til, at [departementschefen] og [afdelingschefen] (eller justitsministeren) havde grund til at betvivle rigtigheden af PETs oplysninger og vurdering eller til at foretage sig yderligere for at få den bekræftet.

7.3.2 [Retsudvalgsformandens] ønske om en begrundelse

Embedsmændene og justitsministeren fulgte PETs anbefaling, som blev videregivet til [retsudvalgsformanden], der ikke fik at vide, at en del af baggrunden for det skærpede trusselsbillede var, at [partiformanden] agtede at deltage i besøget. [Retsudvalgsformanden] var imidlertid af den opfattelse, at hun ikke ville kunne overbevise Retsudvalgets medlemmer om, at besøget måtte udskydes, hvis hun ikke kunne give en begrundelse herfor. I lyset af sin tavshedspligt bad hun dem om at foreslå en begrundelse, der kunne hjælpe hende hertil. Under sin forklaring i sagen har [retsudvalgsformanden] udtrykt det således:

”[Justitsministeren] vidste eller burde have vidst, at stemningen i Retsudvalget af flere grunde var meget anstrengt. Retsudvalget havde netop været igennem en drøftelse om udvælgelsen af en ny ombudsmand, hvor uenighederne i udvalget havde været store. Hertil kom en vis bitterhed efter folketingsvalget og regerings-skiftet. Hun var derfor ikke i en position, hvor hun som formand uden videre kunne få tingene, som hun ville have det. Hun sagde derfor til [justitsministeren], at hun havde behov for en officiel begrundelse for at kunne overbevise udvalget om at udskyde besøget, og at begrundelsen skulle kunne holde vand. Hun er ikke i tvivl om, at udvalget ellers blot ville være taget af sted.”

Kammeradvokaten har anført, at [departementschefen] og [afdelingschefen] ikke på noget tidspunkt anfægtede [retsudvalgsformandens] præmis om, at det var nødvendigt at give Retsudvalget en begrundelse,

og at de ikke under drøftelserne foreslog, at man undlod at give Retsudvalget en begrundelse. Det er derfor fortsat uvist, om det faktisk var en mulighed at undlade at give udvalget en begrundelse. Kammeradvokaten har herved henvist til, at [justitsministeren] i december 2013 i sit svar på spørgsmål 278 og under samrådet den 10. december 2013 om begrundelsen for udskydelsen af besøget udtalte, at der ”slet ikke [burde] være givet en anden begrundelse for indstillingen til Retsudvalget om at udskyde besøget, når udvalget ikke kunne gives den reelle begrundelse”.

Forhørsledelsen finder, at [departementschefen] og [afdelingschefen] ikke havde grund til at anfægte, at [retsudvalgsformanden] – der havde mange års erfaring som medlem af Retsudvalget, herunder 6 år som formand – ud fra sin vurdering af den politiske situation i Retsudvalget fandt det nødvendigt at give Retsudvalgets medlemmer en begrundelse for at opnå den ønskede udskydelse af besøget. De havde derfor ingen anledning til at foreslå, at hun ikke gav nogen begrundelse. [Justitsministerens] udtalelse under samrådet kan ikke ændre forhørsledelsens vurdering på dette punkt, da udtalelsen må ses på baggrund af, at [justitsministeren] da befandt sig i en politisk set meget vanskelig situation med risiko for at blive tvunget til at træde tilbage.

7.3.3 Dilemmaet

Efter sagens oplysninger kan det herefter lægges til grund, at Justitsministeriet kort forud for Retsudvalgets planlagte besøg på Christiania den 29. februar 2012 havde modtaget en klar anbefaling fra chefen for PET om, at besøget af hensyn til sikkerheden for medlemmerne af Retsudvalget og for beboere og besøgende på Christiania måtte udsættes, at oplysningerne om det konkret skærpede sikkerhedsbillede var fortrolige, og at videregivelse af oplysningerne om den konkrete trusselvurdering ville kunne kompromittere PETs virke, at chefen for PET havde udtalt sig kraftigt imod, at selv helt overordnede oplysninger om sikkerhedsbilledet kunne videregives til andre end formanden for Retsudvalget, og at formanden for Retsudvalget havde oplyst, at det ville være nødvendigt med en begrundelse, hvis medlemmerne af Retsudvalget skulle kunne overbevises om, at besøget måtte udsættes.

Som også udtrykt af [justitsministeren] stod de to embedsmænd (og han selv) dermed i et meget vanskeligt dilemma:

På den ene side kunne de vælge ikke at hjælpe [retsudvalgsformanden] med en begrundelse for at udskyde Retsudvalgets besøg på Christiania den 29. februar 2012. Som forklaret af [retsudvalgsformanden] ville denne løsning resultere i, at Retsudvalget ville gennemføre besøget. Løsningen ville derfor under de givne omstændigheder indebære en særlig sikkerhedsrisiko for Retsudvalgets medlemmer og for beboere og besøgende på Christiania. Som en nærliggende mulighed indebar løs-

ningen samtidig, at [departementschefen] og [afdelingschefen] i tilfælde af, at situationen under et besøg denne dag udviklede sig til, at nogen blev udsat for fare eller kom til skade, ville kunne blive stærkt kritiseret eller på anden måde gjort ansvarlige, fordi de ikke havde gjort, hvad de kunne, for at undgå netop en sådan situation.

På den anden side kunne de vælge at hjælpe [retsudvalgsformanden] med en begrundelse, der kunne overbevise udvalgsmedlemmerne om det nødvendige i at udskyde besøget, for derved at være sikre på, at besøget i stedet blev gennemført på et senere tidspunkt, hvor sikkerhedsbilledet ville være bedre. En sådan begrundelse lå ikke lige for og måtte under de givne omstændigheder – hvor der ikke kunne gives nogen anden sand begrundelse end sikkerhedssituationen – nødvendigvis være ”konstrueret”.

Efter at [afdelingschefen] havde talt med politidirektør[en], valgte [departementschefen] og [afdelingschefen] sammen med ministeren at lade denne sige til [retsudvalgsformanden], at politidirektøren ville være forhindret i at deltage i arrangementet den 29. februar 2012. Denne begrundelse var dog kun ”teknisk rigtig”, idet [politidirektøren] havde andre møder den dag, men ikke reel, fordi [departementschefen] og [afdelingschefen] (og ministeren) var klar over, at [politidirektøren] ville kunne deltage, såfremt han blev bedt herom af ministeren.

Med denne begrundelse over for Retsudvalget, kombineret med tilbudet til udvalget om at få foretaget en gennemgang af Wendler Pedersen-udvalgets betænkning, lykkedes det [retsudvalgsformanden] at få udsendt besøget. Derved var embedsmændenes meget vigtige opgave – at gøre deres for at undgå, at besøget blev gennemført den 29. februar 2012 – løst.

7.3.4 Forhørsledelsens vurdering

Forhørsledelsen er helt opmærksom på, at en oplysning som den foreliggende, hvorefter der på Christiania i februar 2012 var en sådan konkret, skærpet sikkerhedssituation, at et besøg af Retsudvalget var forbundet med en sikkerhedsrisiko, var af betydning for Folketingets varetagelse af dets kontrolfunktioner, herunder for hvilke eventuelle politiske tiltag situationen på Christiania kunne give anledning til.

Det centrale spørgsmål er imidlertid, om [departementschefen] og [afdelingschefen], stillet i det nævnte dilemma, kunne have gjort andet, det vil sige, om de havde noget andet valg. Når henses til, at der var tale om varetagelse af et ubestrideligt legitimt hensyn af en helt særlig karakter, og at der intet grundlag er for at antage, at der bag udsættelsen af besøget lå nogen form for forsøg på at hindre Retsudvalget i – med [parti-formanden] som deltager – at besøge Christiania, må svaret herpå efter forhørsledelsens opfattelse være klart benægtende. Den usandhed, der lå i [politidirektør]begrundelsen, kan således bedst betegnes som en

forklarlig og undskyldelig nødløgn¹³. Udover at anføre, at de to embedsmænd skulle have anfægtet [retsudvalgsformandens] præmis om, at det var nødvendigt at give Retsudvalget en begrundelse for udsættelsen, har kammeradvokaten da heller ikke påvist, hvordan de ellers skulle have forholdt sig.

Forhørsledelsens vurdering skal ses i lyset af, at de to embedsmænd havde tavshedspligt i forhold til oplysningerne fra PET, hvorefter de ikke var berettiget til at videregive de tavshedsbelagte oplysninger, og at der i situationen desuden var en nærliggende risiko for, at de fortrolige oplysninger ville kunne blive prisgivet, hvis ikke Retsudvalget modtog en anden begrundelse for besøgets udskydelse, sådan som formanden for Retsudvalget klart efterspurgte.

Kammeradvokaten har anført, at [departementschefen] og [afdelingschefen] med forslaget til [politidirektør]begrundelsen har givet [retsudvalgsformanden] en forkert eller vildledende oplysning, da hun efter sin egen forklaring ikke fik at vide, at denne begrundelse ikke var reel. Det skal hertil bemærkes, at forhørsledelsen ved sin ovennævnte vurdering af den situation, de to embedsmænd (og justitsministeren) var i, og det valg, de måtte være med til at træffe, har fundet det uden betydning, om [retsudvalgsformanden] – der var indviet i den sande begrundelse for udskydelsen af besøget og vidste, at denne ikke kunne videregives – har eller ikke har været vidende om, at [politidirektør]-begrundelsen ikke var reel.

Forhørsledelsen finder dog anledning til at tilføje:

[Justitsministeren] har forklaret:

”Det var for alle helt klart, at der var tale om en konstrueret begrundelse. [Retsudvalgsformanden] havde selv bedt om hjælp til at finde en anden begrundelse end den reelle, og [politidirektøren] havde jo ikke selv meldt afbud. ... At [retsudvalgsformanden] var fuldt ud bekendt med, at Johan Reimanns afbud var konstrueret, bekræftes i øvrigt også af, at hun ikke senere havde nogen bemærkninger til beskrivelsen af forløbet i besvarelsen af spørgsmål 278, som hun fik læst op inden afgivelsen, og af forløbet omkring pressemeddelelsen af 19. november 2013. Det stod således klart for alle på mødet, at [politidirektør]-begrundelsen var konstrueret.”

Efter [justitsministerens], [departementschefens] og [afdelingschefens] forklaringer finder forhørsledelsen, at de to embedsmænd i februar 2012 havde god grund til at gå ud fra, at [retsudvalgsformanden] var

¹³ [130] Ifølge Ordbog over det Danske Sprog: En ofte som undskyldelig eller forholdsvis uskyldig betragtet løgn, som en (i øvrigt sanddru) person benytter sig af i en nødsituation, en forlegenhed, for ikke at volde andre fortræd eller bekymring og lign.

klar over, at [politidirektør]begrundelsen blev brugt til lejligheden og dermed var en konstrueret begrundelse, og at de således ikke havde til hensigt at vildlede hende eller burde have indset, at hun ikke skulle være klar over tingenes sammenhæng.

7.3.5 Konklusion

Forhørsledelsens konklusion vedrørende forløbet forud for udskydelsen af Retsudvalgets besøg den 29. februar 2012 er herefter, at den almindelige sandhedspligt, som [departementschefen] og [afdelingschefen] selsagt var fuldt bekendt med, måtte vige for de helt særlige, tungtvejende og saglige hensyn, der begrundede deres rådgivning. Denne sag må således betegnes som helt særegen, og den adskiller sig derfor fra andre sager om tilsidesættelse af sandheds-pligten over for Folketinget.

Det kan derfor ikke kritiseres, at de to embedsmænd handlede, som de gjorde.

Det efterfølgende forløb under 7.4 og 7.5 skal ses i lyset af de vurderinger, forhørsledelsen har anlagt ovenfor.

[...]"

4.3. Folketingets vedtagelse nr. V 42 af 15. maj 2014

I forlængelse af hasteforespørgsel F 37, stillet til statsministeren, vedtog Folketinget den 15. maj 2014 vedtagelse nr. V 42, der har følgende ordlyd:

"Folketinget mener, at der som opfølgning på sagen om Retsudvalgets studietur til Christiania er behov for at slå fast, at det ikke skal være muligt at bruge en nødløgn over for Folketinget. Folketinget ser frem til de videre drøftelser hos justitsministeren."

4.4. Udvalgets nedsættelse

Det fremgår af udvalgets kommissorium gengivet ovenfor i kapitel 1, afsnit 1.1, at udvalget – efter drøftelse mellem regeringen og Folketingets partier – er nedsat som opfølgning på Folketingets vedtagelse nr. V 42 med den opgave at belyse de spørgsmål om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget, som Christiania-sagen har givet anledning til. Udvalget skal beskrive de gældende regler, hvad udvalget har gjort ovenfor i kapitel 3. Udvalget skal endvidere overveje, hvorledes en fremadrettet ordning vil kunne udformes, således at det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, sikres. Udvalgets overvejelser herom findes nedenfor i kapitel 5.

Kapitel 5

Udvalgets overvejelser

5.1. Udvalgets principielle syn på sandhedspligten

Sandhedspligten er en helt fundamental del af vores demokrati og af afgørende betydning for dets rette funktion. Vi skal kunne stole på, at en minister kun giver Folketinget sande og fyldestgørende oplysninger. Folketinget er nemlig i sit arbejde som en del af den lovgivende magt og som kontrolorgan i forhold til regeringen mv. afhængig af at kunne få de nødvendige oplysninger gennem vedkommende minister.

Vores parlamentariske ordning bygger på tillid. Tillid er afgørende både i forholdet mellem Folketing og minister og i forholdet mellem minister og embedsværk. Det giver sig selv, at en minister, som lyver over for Folketinget for gennem bevidst manipulation at fremme egne politiske interesser, risikerer at sætte sin troværdighed og tillid over styr. En minister må optræde tillidsskabende i forhold til Folketinget eller risikere et mistillidsvotum fra tinget, jf. grundlovens § 15, stk. 1.

En ministers brug af vildledning og fortielse som politisk redskab er samfundsmæssigt anset for så forkasteligt, at ministres sandhedspligt over for Folketinget er særskilt strafsanktioneret i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, jf. § 6. Vi lever i et samfund, hvor vi ikke vil have, at ministre lyver over for Folketinget. Sandhedspligten er af så afgørende betydning, at tilsidesættelse af denne pligt som udgangspunkt er en grov tilsidesættelse af de pligter, der gælder for embedet.

Sandhedspligten, som den er indskrevet i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, gælder – og bør efter udvalgets opfattelse fortsat gælde – i stort som i småt. Der er ikke i formuleringen af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, indlagt nogen undtagelse til eller begrænsning af sandhedspligten.

Udvalget har ovenfor i kapitel 3 nærmere redegjort for de gældende regler om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget og om embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget, herunder med hensyn til sandhedspligt og tavshedspligt.

Ifølge kommissoriet skal udvalget med afsæt heri og i lyset af Folketingets vedtagelse nr. V 42 i anledning af Christiania-sagen, som er omtalt foran i kapitel 4, overveje, hvorledes en fremadrettet ordning vil kunne udformes, således at det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte

og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, sikres. Udvalget skal endvidere efter kommissoriet overveje, om der vil kunne opstå særlige situationer, hvor en minister vil være afskåret fra at dele bestemte oplysninger med Folketinget, hvad der kendetegner sådanne situationer, og hvorledes sådanne situationer fremadrettet bør håndteres i lyset af reglerne om sandhedspligt og tavshedspligt. Udvalget skal i den forbindelse bl.a. komme med anbefalinger om, hvordan der – ud over den ordning, der i dag gælder for Folketingets Kontroludvalg – kan etableres en ny ordning, hvor relevante repræsentanter for Folketingets partier kan få en særlig orientering om følsomme oplysninger eller forhold, der ikke vil kunne gives til Folketinget inden for de eksisterende rammer.

I det følgende redegøres der for udvalgets overvejelser om

- den lovmæssige forankring af sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, (afsnit 5.2),
- betydningen af, at de i strafferetten almindeligt anerkendte principper som foreskrevet i ministeransvarlighedslovens § 2 finder anvendelse på tilsidesættelse af sandhedspligten (afsnit 5.3),
- nødløgsbetragtningen i forhørsledelsens beretning af 2. maj 2014 i anledning af tjenstlig undersøgelse mod to embedsmænd i Justitsministeriet (afsnit 5.4),
- behovet for at ændre ministeransvarlighedsloven (afsnit 5.5),
- behovet for en ny ordning med henblik på at sikre, at en minister også i særlige situationer giver korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, (afsnit 5.6 og 5.7), samt
- den nærmere indretning og normering af en sådan ny ordning (afsnit 5.8 og 5.9.).

5.2. Den lovmæssige forankring af sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2

Det politiske ministeransvar – at ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til vedkommende, jf. grundlovens § 15, stk. 1 – er helt åbenbart egnet til at fremme en ministeradfærd, som bygger på troværdighed og tillid i forhold til Folketinget. Embedsværket skal – som led i sin almindelige rådgivning af og bistand til ministeren – understøtte denne i bestræbelserne herpå. Embedsværket skal ad-

vare ministeren, hvis der er tvivl om, hvorvidt oplysninger til Folketinget er rigtige og fyldestgørende, og sige fra over for konstruktionen af en løgn.

Efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, jf. stk. 1, straffes en minister, som forsætligt eller groft uagtsomt ”giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen”.

Bestemmelsen har bestået uændret siden vedtagelsen af ministeransvarlighedsloven i 1964. Den er kommet til efter et grundigt forarbejde omfattende adskillige forudgående overvejelser og forslag. Bestemmelsen indeholder en formulering af sandhedspligten, som fuldt ud reflekterer udvalgets principielle syn på sandhedspligten, og som er helt i overensstemmelse med bestemmelsens betydning i politisk-parlamentarisk praksis.

Bestemmelsen kan naturligvis i praksis give anledning til tvivl med hensyn til, hvad der i et konkret tilfælde kan anses for sandt og fyldestgørende, men i betragtning af baggrunden for udvalgets nedsættelse ser udvalget det ikke som sin opgave at søge at afklare sådanne spørgsmål, som efter udvalgets opfattelse i øvrigt ikke er egnet til at blive underlagt generelle lovregler, men må finde sin løsning i praksis. Bestemmelsen indeholder et klart krav om, at de oplysninger, en minister afgiver til Folketinget, skal være rigtige og fyldestgørende, og omfatter således helt utvivlsomt situationer, hvor en minister bevidst afgiver urigtige eller misvisende oplysninger over for Folketinget. Der er endvidere ikke i formuleringen af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, indlagt nogen undtagelse til eller begrænsning af sandhedspligten.

På denne baggrund er det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, efter udvalgets opfattelse lovgivningsmæssigt godt sikret i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Udvalget ser således intet behov for at præcisere, udbygge eller ændre ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, med henblik på at sikre, at en minister giver korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget.

Om behovet for ændring af ministeransvarlighedsloven henleder udvalget i øvrigt opmærksomheden på beretning af 26. februar 2015 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (BR 6, folketingssamlingen 2014/1), hvoraf det fremgår, at ministeransvarlighedslovens § 5 efter folketingsudvalgets opfattelse indeholder en hensigtsmæssig angivelse af de handlinger og undladelser, som bør sanktioneres gennem det retlige ministeransvar. Beretningen er nærmere omtalt nedenfor i afsnit 5.5.

5.3. Betydningen af, at de i strafferetten almindeligt anerkendte principper finder anvendelse på tilsidesættelse af sandhedspligten – ministeransvarlighedslovens § 2

5.3.1. Det er i ministeransvarlighedslovens § 2 udtrykkeligt bestemt, at straffelovens almindelige del med regler om bl.a. forsæt og uagtsomhed, forsøg og medvirken samt straffrihed og straffastsættelse, herunder straf-forhøjelse, strafnedsættelse og strafbortfald, finder anvendelse på overtrædelser af ministeransvarlighedsloven, herunder tilsidesættelse af sandhedspligten i § 5, stk. 2.

Den praktiske betydning af, at de i strafferetten almindeligt anerkendte principper om bl.a. straffrihed finder anvendelse i forhold til sandhedspligten i § 5, stk. 2, er hverken i forarbejderne til ministeransvarlighedsloven eller i den juridiske litteratur nærmere analyseret. I mangel af retspraksis herom vil en nærmere udredning da også let få spekulativ karakter. I den juridiske litteratur har det dog været drøftet nærmere, om beskyttelsen mod selvkriminering – princippet om, at ingen har pligt til at forråde sig selv – omfatter en minister, som lyver over for Folketinget for at skjule en strafbar handling, som ministeren har foretaget som led i sin funktion som minister, og om meningerne herom har været delte.

Bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 2 betyder imidlertid, at der – helt i overensstemmelse med fundamentale strafferetlige principper – ikke kan straffes for tilsidesættelse af sandhedspligten efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, når en straffrihedsgrund slår igennem. Konsekvensen heraf er bl.a., at hvis der forekommer en tilsidesættelse af sandhedspligten af en karakter eller under omstændigheder, som er så atypiske i forhold til det, der er tilsigtet kriminaliseret med bestemmelsen, at det ville være urimeligt at henføre forholdet under bestemmelsen, vil forholdet kunne anses for straffrit på grund af det, der juridisk betegnes som materiel atypicitet. Endvidere kan der opstå spørgsmål om nødret – om sandhedspligten kan tilsidesættes af hensyn til statens sikkerhed, enkeltpersoners liv eller velfærd eller beskyttelse af andre værdier. Der kan også opstå spørgsmål om betydningen af pligtsammenstød – om sandhedspligten må vige for ministerens efterlevelse af en anden strafsanktioneret pligt.

Når der ikke i den juridiske litteratur har været nogen nærmere overvejelse af den praktiske betydning af anvendeligheden af de i strafferetten almindeligt anerkendte straffrihedsgrunde på overtrædelser af sandhedspligten i § 5, stk. 2, hænger det formentlig sammen med, at ministres sandhedspligt over for Folketinget er anset for en så fundamental del af vores demokra-

tisk-parlamentariske ordning, at eksempler på tilfælde, hvor en minister straffrit skal kunne lyve over for Folketinget, ikke uden videre byder sig til.

Efter udvalgets opfattelse kan spørgsmålet, om der kan forekomme tilfælde, hvor en minister straffrit kan vælge at lyve over for Folketinget, da også kun tænkes at opstå i helt særegne situationer.

For det tilfælde, at sådanne helt særegne og atypiske situationer skulle forekomme, bør de i strafferetten almindeligt anerkendte principper efter udvalgets opfattelse fortsat være gældende. Dette skyldes navnlig, at disse almindelige principper efter udvalgets opfattelse giver mulighed for en fornuftig håndtering af en række tilfælde, hvorom der er almindelig forståelse for og tilslutning til, at en minister ikke bør straffes.

5.3.2. Der synes bl.a. at være almindelig forståelse for og tilslutning til, at der inden for anvendelsesområdet af sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, kan tænkes at opstå helt særegne situationer, som gør det nødvendigt at bryde sandhedspligten.

Det siges undertiden, at nød bryder alle love. I den strafferetlige litteratur præciseres udsagnet til, at nød – til en vis grad – kan siges at bryde alle love. Straffeloven indeholder da også i § 14 en bestemmelse om nødret. Der skal imidlertid overordentlig meget til, før der kan udøves nødret. Den ellers strafbare handling skal være ”af forholdsvis underordnet betydning” – der skal være tale om at ofre noget forholdsvist beskedent til fordel for noget forholdsvist meget mere værdifuldt. Visse goder – f.eks. menneskeliv – er så værdifulde, at de ikke kan prisgives til fordel for noget andet. Nødretshandlingen skal desuden have været nødvendig, hvad den bl.a. ikke er, hvis faren kunne have været afværget gennem et andet og væsentligt mindre indgreb. Endvidere skal nødretshandlingen være af en så atypisk karakter, at dens legalisering som nødretligt begrundet ikke sætter det pågældende strafforbuds almindelige formål i fare.

Det er på baggrund af disse betingelser klart, at der skal foreligge en overordentlig speciel situation for, at en minister med henvisning til nødret kan blive straffri for at bryde sandhedspligten over for Folketinget. Det hensyn, der er søgt tilgodeset ved at bryde sandhedspligten, skal således bl.a. være meget mere tungtvejende end de fundamentale demokratisk-parlamentariske hensyn, der bærer sandhedspligten, ligesom legaliseringen af usandheden ikke må bringe det almindelige formål med sandhedspligten i fare.

Hertil kommer, at kravet om, at nødretshandlingen skal være nødvendig til afværgelse af truende skade, indebærer, at de praktisk foreliggende alternativer til at bryde sandhedspligten, som en minister i stort set alle tilfælde vil kunne anvende, skal være udtømte eller umulige at anvende, før nødret kan udøves.

Tavshedspligten udgør således som udgangspunkt ikke noget særligt problem i forhold til sandhedspligten. I princippet kan ministeren blot videregive oplysninger i fortrolig form til Folketinget eller for lukkede døre til et folketingsudvalg, som også er bundet af de almindelige regler om tavshedspligt.

Er der tale om særligt følsomme oplysninger af en karakter, som ikke kan gives til hele Folketinget eller de almindelige folketingsudvalg, kan ministeren henvise til, at den pågældende type oplysninger kan gives til et særligt udvalg, der som Det Udenrigspolitiske Nævn, Folketingets Kontroludvalg eller Finansudvalget kan modtage sådanne oplysninger.

En minister kan endvidere i visse situationer nok vælge ikke at udtale sig om et givent forhold. Sandhedspligten forpligter dog en minister til ikke under Folketingets behandling af en sag at fortie oplysninger af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

I tilfælde, hvor ministeren ikke kan undgå at udtale sig, vil denne efter omstændighederne, f.eks. som led i besvarelsen af et folketingsspørgsmål, kunne oplyse, at visse oplysninger af relevans for besvarelsen er udeladt på baggrund af nærmere angivne principielle hensyn. Ministeren vil endvidere efter omstændighederne i overensstemmelse med praksis på visse områder kunne anføre, at ministeren ikke inden for rammerne af en folketingsbesvarelse kan give nærmere oplysninger, eller at der er tale om oplysninger af f.eks. efterretningsmæssig karakter, som ministeren hverken kan af- eller bekræfte.

Det er på denne baggrund som nævnt klart, at der skal foreligge helt ekstraordinære omstændigheder for, at det vil kunne tænkes, at nødretsbe-
tragtninger kan føre til, at en minister bliver straffri for brud på sandhedspligten. Der skal formentlig i praksis foreligge noget nær et egentligt pligtsammenstød, hvor en minister ikke kan opfylde en handlepligt til beskyttelse af rigets sikkerhed, menneskeliv eller andre særdeles tungtvejende hensyn og samtidig opfylde sandhedspligten, og hvor det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det er rigtigt at tilsidesætte sandhedspligten.

I sådanne helt særlige tilfælde synes der i praksis at være almindelig forståelse for og tilslutning til, at en minister kan bryde sandhedspligten over for Folketinget ud fra betragtninger om nødret eller pligtsammenstød. Der tænkes f.eks. på en situation, hvor danske efterretningsofficerer udsendt på en hemmelig operation bliver arresteret i et fremmed land, og hvor ministeren i strid med sandheden er nødt til at benægte, at de pågældende er udsendt af den danske stat. I en sådan situation vil en usand benægtelse – som også kan siges at have de udenlandske myndigheder som adressat og have til formål at påvirke deres handlinger – være af overordentlig stor betydning for de pågældende enkeltpersoner, som den danske stat har et ansvar for.

Der vil også kunne tænkes andre helt særlige tilfælde, hvor spørgsmål om straffrihed ud fra almindelige strafferetlige principper kan opstå. Udvalget ser dog ingen grund til nærmere at overveje tænkte eksempler på sådanne ekstraordinære situationer, idet det på baggrund af de ovenstående betragtninger er klart, at de i strafferetten almindeligt anerkendte principper om straffrihed er særdeles restriktive og ikke har nogen generel betydning for det utvetydige forbud i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, mod at bryde sandhedspligten over for Folketinget. Både principielt og praktisk er sandhedspligten, som den følger af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, helt grundlæggende i forholdet mellem regeringen og Folketinget.

I overensstemmelse hermed er forholdet i realiteten det, at straffrihed i forbindelse med tilsidesættelse af sandhedspligten kun kan komme på tale, når det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det ikke har været meningen at straffe en usandhed i en situation som den foreliggende.

5.3.3. Der synes også at være almindelig forståelse for og tilslutning til, at der kan forekomme særlige situationer, hvor det ville være urimeligt at henføre et usandt eller misvisende svar eller en fortielse under bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Dette gælder f.eks. spørgsmål om regeringens planer om en forestående devaluering eller andre økonomiske kriseindgreb, som stilles på et tidspunkt eller under omstændigheder, hvor det for at beskytte effekten af et planlagt indgreb er nødvendigt at svare usandt eller misvisende, og hvor det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse synes åbenbart, at forholdet falder uden for det område, som er tilsigtet strafbelagt med bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

Tilsvarende kan gælde spørgsmål vedrørende beslutninger af rent regeringsintern karakter som udskrivning af valg eller ændringer i regeringens

sammensætning. Der synes også at være almindelig forståelse for og tilslutning til, at en regering i det stille skal kunne arbejde for en ministers kandidatur til f.eks. en international post.

Det forekommer udvalget nærliggende at behandle sådanne tilfælde ud fra betragtninger om materiel atypicitet – det urigtige svar falder uden for det område, der er tilsigtet strafbelagt i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

5.4. Nødløgsbetragtningen i forhørsledelsens beretning af 2. maj 2014 i anledning af tjenstlig undersøgelse mod to embedsmænd i Justitsministeriet

Som gengivet ovenfor i kapitel 4, afsnit 4.2, indeholder forhørsledelsens beretning i afsnit 7.3.4 forhørsledelsens vurdering af forløbet forud for udskydelsen af Retsudvalgets besøg på Christiania den 29. februar 2012. Heri angives det centrale spørgsmål at være, om de to embedsmænd ”kunne have gjort andet, det vil sige, om de havde noget andet valg”, og svaret herpå må ”efter forhørsledelsens opfattelse være klart benægtende”. Hertil er føjet følgende bemærkning:

”Den usandhed, der lå i [politidirektør]begrundelsen, kan således bedst betegnes som en forklarlig og undskyldelig nødløgn”.

I en note hertil anføres om definitionen af en nødløgn:

”Ifølge Ordbog over det Danske Sprog: En ofte som undskyldelig eller forholdsvis uskyldig betragtet løgn, som en (i øvrigt sanddru) person benytter sig af i en nødsituation, en forlegenhed, for ikke at volde andre fortræd eller bekymring og lign.”

Nødløgsbetragtningen har påkaldt sig stor opmærksomhed i den offentlige debat, men der er ikke i gældende ret noget holdepunkt for at tillægge begrebet nogen retlig betydning i forhold til brud på sandhedspligten.

Forhørsledelsens nødløgsbetragtning er medtaget som en karakteristik af den usandhed, som var blevet anvendt i en situation, hvor embedsmændene efter forhørsledelsens opfattelse ikke havde noget andet valg. Nødløgsbetragtningen nævnes ikke i forhørsledelsens konklusion i beretningens afsnit 7.3.5, hvorefter det ikke kunne kritiseres, at de to embedsmænd handlede, som de gjorde. Den almindelige sandhedspligt måtte ifølge forhørsledelsens bedømmelse ”vige for de helt særlige, tungtvejende og saglige hensyn, der begrundede deres rådgivning”. Det er som nævnt i beretningens afsnit 7.3.4, om ”Forhørsledelsens vurdering”, at forhørsle-

delsen skriver, at usandheden kan ”bedst betegnes som en forklarlig og undskyldelig nødløgn”.

Det er imidlertid ikke indlysende, hvorfor usandheden – med forhørsledelsens ord – ”bedst betegnes som en forklarlig og undskyldelig nødløgn”. Definitionen af en nødløgn synes nemlig ikke så meget at sigte til situationer, hvor der ikke er noget andet valg end at lyve, som til situationer, hvor der lyves over for en person for ikke at gøre vedkommende fortræd, bekymret eller lignende.

Hertil kommer det juridiske. Som det fremgår af udvalgets beskrivelse af gældende ret efter ministeransvarlighedslovens § 2 ovenfor, kan straffrihed for at lyve over for Folketinget ud fra betragtninger om nødret mv. kun komme på tale, når det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at der foreligger så tungtvejende hensyn, at sandhedspligten må vige. Der er således ikke adgang til at lyve over for Folketinget for at undgå at gøre den, der lyves overfor, fortræd, bekymret eller lignende.

Sammenfattende er det på den anførte baggrund udvalgets opfattelse, at det efter gældende ret ikke er relevant at inddrage ”nødløgnsbetragtninger”, når der i konkrete sager skal tages stilling til, om ministre eller embedsmænd har begået brud på sandhedspligten. Heller ikke fremover bør sådanne betragtninger tillægges retlig betydning.

5.5. Behov for ændring af ministeransvarlighedsloven og reglerne om embedsmænd?

Som anført ovenfor under afsnit 5.2 er der efter udvalgets opfattelse ikke noget behov for at præcisere, udbygge eller ændre sandhedspligtbestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Bestemmelsen giver en god lovgivningsmæssig sikring af, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget.

Der er efter udvalgets opfattelse heller ikke noget behov for at præcisere, udbygge eller ændre ministeransvarlighedslovens § 2, hvoraf det bl.a. følger, at strafansvaret for overtrædelse af bestemmelsen i § 5, stk. 2 – ganske som alle andre strafbelagte bestemmelser – skal praktiseres med respekt af de i strafferetten almindeligt anerkendte principper. Det ville være et brud på fundamentale retssikkerhedsprincipper, hvis anvendeligheden af disse principper blev begrænset. Og det ville i en ekstraordinær situation kunne føre til en fastholdelse af sandhedspligten til afgørende skade for rigets sikkerhed eller andre væsentlige hensyn i anliggender, hvor det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at der foreligger så

tungtvejende hensyn, at sandhedspligten må vige. Det vil hverken være acceptabelt eller praktisabelt at indrette lovgivningen på en sådan måde, at en minister i ekstraordinære situationer for enhver pris – herunder hvor prisen er rigets sikkerhed eller menneskeliv – skal efterleve sandhedspligten. I øvrigt bemærkes, at de situationer, hvor en minister straffrit kan undlade at give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger, må anses for at være så få, så ekstraordinære og så atypiske, at de bedst egner sig til konkret afgørelse i overensstemmelse med de i strafferetten almindeligt anerkendte principper frem for til opstilling af yderligere regler i lovsform.

Rammerne for embedsværkets sandhedspflicht fremgår af kapitel 3, afsnit 3.2 ovenfor. Embedsværket er i forhold til ministerens afgivelse af oplysninger til Folketinget underlagt et almindeligt princip om sandhedspflicht. Princippet betyder som en almindelig regel bl.a., at embedsværket ikke må videregive oplysninger, som er urigtige eller vildledende, ligesom embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende. Som anført ovenfor i afsnit 5.2 skal embedsværket advare ministeren, hvis der er tvivl om, hvorvidt oplysninger til Folketinget er rigtige og fyldestgørende, og skal i overensstemmelse med rammerne i ministeransvarlighedsloven sige fra over for konstruktionen af en løgn. Udvalget ser – ud fra de samme hensyn som er nævnt i forhold til ministeransvar efter ministeransvarlighedsloven – ikke noget behov for at præcisere, udbygge eller ændre embedsværkets sandhedspflicht.

Det er udvalgets opfattelse, at de parlamentariske kontrollenssyn, der ligger bag sandhedspligten, og hensynet til at sikre tilliden mellem regeringen og Folketinget i sådanne helt ekstraordinære situationer, hvor der kan opstå spørgsmål om straffrihed for tilsidesættelse af sandhedspligten, mest hensigtsmæssigt vil kunne varetages ved at etablere en ordning, som giver mulighed for, at en minister kan fortælle sandheden til et folketingsorgan med nogle udvalgte få medlemmer og passende bred politisk repræsentation. Ved at etablere et sikkert rum for meddelelse af sandheden i sådanne ekstraordinære situationer er der et forum for parlamentarisk kontrol i perioden, indtil sandheden kan lægges åbent frem, ligesom en sådan ordning vil kunne skabe mulighed for, at ministeren og repræsentanter for Folketinget i fællesskab kan forsøge at finde en løsning, som indebærer, at sandhedspligten ikke brydes. Dette spørgsmål behandles nærmere nedenfor i afsnit 5.6.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at embedsværket som led i den almindelige rådgivning og bistand til ministeren vil skulle bistå denne i forbindelse med anvendelsen af den foreslåede ordning.

Om behovet for ændring af ministeransvarlighedsloven henleder udvalget i øvrigt opmærksomheden på, at der af en beretning fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgivet den 26. februar 2015 (BR 6, Folketings-samling 2014/1) bl.a. fremgår følgende:

”Det er Præsidiets og udvalgets opfattelse, at de gældende regler og principper for ministeransvar grundlæggende er formålstjenlige i deres nuværende skikkelse, og Præsidiets og udvalget ser derfor ikke noget behov for fundamentale ændringer eller nyskabelser.

For så vidt angår normerne for det retlige ministeransvar finder Præsidiets og udvalget, at ministeransvarlighedslovens § 5 indeholder en hensigtsmæssig angivelse af de handlinger og undladelser, som bør sanktioneres gennem det retlige ministeransvar. Præsidiets og udvalget er naturligvis opmærksomme på, at bestemmelsen på flere punkter nødvendiggør udfyldning og fortolkning, hvilket bl.a. gælder med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke pligter der påhviler en minister efter dennes stillings beskaffenhed, og under hvilke omstændigheder en minister kan siges at have fortiet oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af en sag. Præsidiets og udvalget konstaterer, at den endelige afgrænsning af de pågældende bestemmelsers rækkevidde må ske i retsanvendelsen, allerede idet en mere præcis afgrænsning af reglerne – som i givet fald måtte foretages ved en lovændring – formentlig vil være uhyre vanskelig at udforme på en dækkende måde.”

Noget andet er – som også anført i beretningen – at den offentlige debat om emnet siden efteråret 2014 ”har sat nyt fokus på principperne om ministeransvar og vist, at der kan være behov for en særlig indsats for at højne bevidstheden om disse principper i det daglige politiske liv.”

Efter udvalgets opfattelse bør ministre og embedsværk til stadighed ofre sandhedspligten den allerstørste opmærksomhed.

5.6. Behov for etablering af en ny ordning, hvor relevante repræsentanter for Folketingets partier kan få en fortrolig orientering om følsomme oplysninger eller forhold, der ikke vil kunne gives til Folketinget inden for de eksisterende rammer?

Bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, giver efter udvalgets opfattelse en god lovgivningsmæssig sikring af det grundlæggende princip om ministres sandhedspligt over for Folketinget, jf. nærmere ovenfor i afsnit 5.2 og 5.5. Udvalget har endvidere ovenfor i afsnit 5.3 og 5.5 nærmere redegjort for betydningen af at fastholde anvendeligheden af de i strafferetten almindeligt anerkendte principper på brud på sandhedspligten

med den deraf følgende mulighed for straffrihed i helt ekstraordinære situationer.

Der gælder således efter udvalgets opfattelse et utvetydigt forbud mod at give Folketinget urigtige, vildledende eller utilstrækkelige oplysninger, der kun kan fraviges i helt ekstraordinære og atypiske situationer, hvor det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det ikke har været meningen at straffe. Det er endvidere som anført i afsnit 5.5 efter udvalgets opfattelse i sådanne helt særlige tilfælde nødvendigt, at sandhedspligten straffrit kan fraviges.

Udvalgets gennemgang af de gældende regler og praksis om ministres sandhedspligt og tavshedspligt viser desuden, at en minister i stort set alle situationer har mulighed for enten at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget, herunder til Kontroludvalget, Det Udenrigspolitiske Nævn eller Finansudvalget, eller i overensstemmelse med sandhedspligten at anføre, at ministeren ikke agter at videregive oplysninger af en given karakter.

Udvalget finder på den baggrund ikke anledning til at foreslå en ændring af den lovgivningsmæssige regulering af videregivelse af oplysninger til Folketinget med henblik på at sikre det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget.

Det er dog klart, at konkrete tilfælde af straffrihed for overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, kan virke undergravende for tilliden til den parlamentariske proces og overholdelsen af det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det på grund af manglende adgang til sagens nærmere oplysninger ikke fremstår som åbenbart ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse, at bruddet på sandhedspligten var berettiget.

Hertil kommer, at adgangen til at give Folketinget urigtige, vildledende eller utilstrækkelige oplysninger i sig selv – til trods for, at denne adgang er ekstremt snæver og kun kan komme på tale i helt ekstraordinære og atypiske situationer – kan skabe usikkerhed og frygt for misbrug, hvis Folketinget ikke i praksis har mulighed for at føre kontrol hermed.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der kan være grund til at tage yderligere skridt for at sikre en mulighed for parlamentarisk kontrol og tilsyn i de helt særlige situationer, som er beskrevet ovenfor i afsnit 5.3.2, hvor det efter ministerens vurdering ligefrem er nødvendigt at give

Folketinget urigtige eller misvisende oplysninger eller at fortie oplysninger, således at muligheden for straffrihed i disse situationer ikke undergraver tilliden til den parlamentariske proces og overholdelsen af det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget. En minister vil herved også få et forum i Folketinget, hvor disse helt særlige situationer kan drøftes og håndteres, og ordningen vil være egnet til at understøtte tilliden i forholdet mellem regeringen og Folketinget.

5.7. Udvalgets principielle syn på en ny orienterings- og kontrolmulighed

Udvalget foreslår, at der i Folketinget skal være et organ, som en minister kan rådføre sig med, hvis den situation skulle opstå, at vedkommende måtte finde det nødvendigt at tilsidesætte sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, jf. nærmere nedenfor i afsnit 5.8. Et sådant organ må i givet fald fungere på en sådan måde og have en sådan sammensætning, at der er et sikkert rum for videregivelse af særligt følsomme oplysninger, der i sagens natur ikke vil kunne videregives til en bredere kreds.

Organet vil ikke skulle anvendes i de situationer, som kan klares ved, at en minister meddeler, at ministeren ikke agter at give de pågældende oplysninger med henvisning til de hensyn, som er i spil, eller ved, at ministeren afgiver oplysningerne til f.eks. Det Udenrigspolitiske Nævn, Folketingets Kontroludvalg eller Finansudvalget. Organet skal kun anvendes til drøftelse af nødvendigheden af at bryde sandhedspligten, når ministeren er nået til, at der ikke er noget alternativ, hvilket formentlig kun vil være tilfældet i de helt ekstraordinære situationer, hvor det er af afgørende betydning, at nogen handler eller undlader at handle på en bestemt måde, og hvor det samtidig er bydende nødvendigt, at de pågældende ikke får sandheden at vide. Organet skal således ikke beskæftige sig med forhold, der falder uden for det område, som sandhedspligten dækker, jf. afsnit 5.3.3 ovenfor, eller med almindelige fortolkningsspørgsmål om, hvad der udgør usande eller misvisende oplysninger eller fortielser i strid med sandhedspligten, jf. afsnit 5.2 ovenfor.

Tanken er, at en minister rådfører sig med organet, før sandhedspligten tilsidesættes. Organet vil imidlertid også kunne inddrages, såfremt spørgsmålet er, om en af de helt særlige situationer, som er beskrevet ovenfor i afsnit 5.3.2, forhindrer ministeren i at korrigere en allerede afgivet usand udtalelse.

Der kan peges på en række fordele ved en ordning, som den foreslåede.

Der vil således med ordningen blive udpeget eller etableret et fast organ, som ministeren kan henvende sig til, hvis den situation måtte opstå, at vedkommende ikke ser anden udvej end at bryde sandhedspligten i forhold til Folketinget med henblik på at beskytte visse særdeles tungtvejende hensyn. Eksistensen af en sådan ordning vil skærpe opmærksomheden om sandhedspligten og skabe en formaliseret og accepteret ramme for, at ministeren kan drøfte spørgsmål om håndteringen af sådanne helt særlige situationer med repræsentanter for Folketinget. Endvidere vil ordningen kunne fremme andre løsninger end brud på sandhedspligten og vil i de tilfælde, hvor ministeren ikke ser anden udvej, kunne skabe mulighed for, at ministeren og repræsentanter for Folketinget i fællesskab kan forsøge at finde en løsning, som indebærer, at sandhedspligten over for Folketinget ikke brydes.

Skulle den situation opstå, at der ikke kan findes en anden løsning for ministeren end at undlade at give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger, vil ordningen kunne medvirke til at sikre, at mindst muligt undlades fortalt, eller at den usandhed, der fortælles, er af mindst mulig betydning for Folketingets funktioner, samt at den fulde sandhed snarest muligt lægges åbent frem for resten af Folketingets medlemmer.

Et sådant organ vil desuden give Folketinget mulighed for at føre parlamentarisk kontrol med ministerens beslutning om at bryde sandhedspligten og dermed sikre tilliden til, at en minister alene vil undlade at give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger i situationer, hvor det er åbenbart nødvendigt.

Eksistensen af et sådant organ og det forhold, at ministeren har rådført sig med organet, vil ikke i sig selv fritage ministeren for et eventuelt retligt ansvar for at have brudt sandhedspligten. Det vil fortsat være ministerens ansvar at afgøre, om sandhedspligten skal brydes, og det vil i sidste ende bero på en konkret retlig prøvelse, om der forelå sådanne helt ekstraordinære omstændigheder, som i overensstemmelse med det, der er anført ovenfor i afsnit 5.3.2, kan føre til straffrihed. I praksis må det dog nok antages, at ministeren – i de tilfælde hvor der er opnået bred politisk forståelse for et brud på sandhedspligten – i almindelighed vil befinde sig i en så ekstraordinær situation, at det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det ikke har været meningen at straffe et brud på sandhedspligten. I alle tilfælde afgøres spørgsmålet om tiltalerejsning over for en minister for et brud på sandhedspligten af Folketinget, og man kan nok regne med, at organets tilkendegivelser som noget naturligt vil indgå i beslutningen herom.

Eksistensen af et organ som det foreslåede og det forhold, at ministeren har rådført sig med organet, vil heller ikke fritage ministeren for et muligt efterfølgende politisk ansvar, når sandheden lægges frem, men man kan nok regne med, at organets tilkendegivelser som noget naturligt vil indgå i Folketingets politiske bedømmelse af sagen.

5.8. Nærmere om indretningen af en ordning, hvor repræsentanter for Folketingets partier kan få en fortrolig orientering om følsomme oplysninger eller forhold, der ikke vil kunne gives til Folketinget inden for de eksisterende rammer

Som anført ovenfor i afsnit 5.6 og 5.7 kan der efter udvalgets opfattelse være grund til at tage yderligere skridt for at sikre en mulighed for parlamentarisk kontrol og tilsyn i de helt særlige situationer, som er beskrevet ovenfor i afsnit 5.3.2, hvor det efter ministerens vurdering er nødvendigt at give Folketinget urigtige eller misvisende oplysninger eller at fortie oplysninger i strid med ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, således at muligheden for straffrihed i disse situationer ikke undergraver tilliden til den parlamentariske proces og overholdelsen af det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget.

Udvalget foreslår, at der i Folketinget udpeges eller oprettes et organ, som en minister kan rådføre sig med, hvis den situation skulle opstå, at vedkommende måtte finde det nødvendigt at tilsidesætte sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

Et sådant organ vil kunne udpeges eller oprettes på forskellige måder og vil kunne undergives en mere eller mindre formaliseret og detaljeret regulering. Det afgørende er i den forbindelse, at organet oprettes på en sådan måde, at der er bred opbakning til ordningen i Folketinget og tilslutning til ordningen i regeringen, således at tilliden til det grundlæggende princip om, at en minister skal give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger, sikres.

Det er på den baggrund nødvendigt, at der er tillid til, at de personer, der sidder i organet ikke vil vægte snævre partipolitiske interesser, når en minister forelægger en sag for organet, men vil søge at varetage hele det parlamentariske systems interesse i at bevare den grundlæggende tillid mellem Folketinget og regeringen og den almene interesse i at afhjælpe en helt ekstraordinær situation på bedste måde.

Det kan i den forbindelse være af betydning, at organet består af personer, der har erfaring med folketingsarbejdet, og som i deres funktion i organet ser sig selv mere som Folketingets repræsentanter end som repræsentanter for de enkelte partier.

Det vil samtidig være nødvendigt, at organet udgør et passende repræsentativt udsnit af Folketingets partier, således at en minister i videst muligt omfang vil kunne tage organets tilkendegivelse som udtryk for Folketingets opfattelse.

Det kan endvidere være af betydning for organets funktion i de situationer, hvor det er nødvendigt at formå nogle til at handle eller at undlade at handle på en given måde, at de personer, der sidder i organet, nyder en sådan tillid og har en sådan status og position, at de har en vis mulighed for at påvirke de øvrige folketingsmedlemmers handlinger, herunder også i situationer hvor disse folketingsmedlemmer ikke nødvendigvis kan få en begrundelse – eller evt. ikke kan få den fulde begrundelse – for, hvorfor en given handling eller undladelse er nødvendig.

Desuden er det afgørende for organets funktion, at der etableres et sikkert rum for videregivelse af særligt følsomme oplysninger, der i sagens natur ikke bør videregives til en bredere kreds. Eksistensen af og tilliden til et sådant sikkert rum beror i praksis bl.a. på, at organet består af personer, der har den fornødne erfaring og nyder den fornødne tillid, men vil også bero på, at organet har forholdsvis få medlemmer.

Udvalget finder, at det forekommer nærliggende at henlægge en sådan opgave til Folketingets Præsidium i betragtning af dettes sammensætning, størrelse og særlige position som Folketingets ledelse. Man kan imidlertid også forestille sig andre muligheder, herunder at oprette et organ i tilknytning til Folketingets Præsidium eller Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, f.eks. et underudvalg under Udvalget for Forretningsordenen med repræsentanter fra Præsidiet og/eller kredsen af partiformænd og/eller kredsen af gruppeformænd. I sidste ende er det afgørende, at organet er sammensat på en sådan måde, at der i Folketinget og i regeringen er tilslutning til ordningen, således at tilliden til det grundlæggende princip om, at en minister skal give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger, sikres.

Det bemærkes, at det forekommer hensigtsmæssigt på forhånd at have udpeget et fast organ til at varetage opgaven, således at denne beslutning ikke først skal træffes under antagelig betydeligt tidsmæssigt pres og uønsket offentlighed, hvis en konkret situation opstår. Desuden taler det for at

henlægge opgaven til et eksisterende organ, at organet må forventes at skulle behandle meget få sager – antagelig ofte med lang tid imellem – og det forekommer mindre hensigtsmæssigt at oprette et nyt, fast organ, som kun meget sjældent vil skulle anvendes.

5.9. Nærmere om etablering og normering af en ordning, hvor repræsentanter for Folketinget kan få en fortrolig orientering om følsomme oplysninger eller forhold, der ikke vil kunne gives til Folketinget inden for de eksisterende rammer

Som anført under afsnit 5.7 og 5.8 er der tale om en opgave, som kan overvejes henlagt til et eksisterende eller et nyt organ i Folketinget. Afgørende er, at organet er sammensat med forståelse for opgavens særlige karakter – hensynet til den nødvendige fortrolighed og varetagelsen af folkestyrets interesser – og således, at det nyder bred tillid og respekt og har den fornødne handlekraft.

Udvalget ser ordningen som en tillidsskabende foranstaltning i forholdet mellem regeringen og Folketinget, som skal sikre folkestyret bedst muligt i den helt ekstraordinære situation, hvor en minister må overveje nødvendigheden af at give Folketinget urigtige, vildledende eller utilstrækkelige oplysninger. Udvalget finder derfor, at ordningen egner sig godt til at blive normeret i et samvirke mellem regeringen og Folketinget.

Det kan i den forbindelse nævnes, at Folketinget efter regeringens afgivelse den 4. oktober 2001 af redegørelse R 2 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre tog redegørelsen til efterretning ved enstemmig vedtagelse af V 36 i forbindelse med en forespørgselsdebat den 16. januar 2003.

Tilsvarende vil Folketinget som opfølgning på regeringens fremsendelse af denne betænkning til Folketinget – eksempelvis på baggrund af en behandling af betænkningen i Folketinget eller i Udvalget for Forretningsordenen – kunne tilkendegive, om anbefalingerne i betænkningen kan tages til efterretning. Folketinget vil i den forbindelse kunne vælge at udpege eller oprette et organ, som anbefalet af udvalget.

Regeringen vil tillige kunne tilkendegive, om regeringen agter af følge anbefalingerne i betænkningen.

Fastsættelse af nærmere regler om organet vil kunne ske på flere måder, uanset om organet oprettes i tilknytning til eller udpeges til at være et eksis-

sterende folketingsorgan som f.eks. Folketingets Præsidium eller gives en anden sammensætning eller placering.

En mulighed kunne være at regulere visse forhold vedrørende organet ved lov. Det vil således bl.a. være nødvendigt med lovgivning, hvis der skal gælde en særlig tavshedspligt for medlemmerne af organet, på samme måde som det er tilfældet for medlemmerne af f.eks. Kontroludvalget og Det udenrigspolitiske Nævn. Da medlemmerne vil være bundet af lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt, vil en særlig tavshedspligt ved lov kun være nødvendig til etablering af en tavshedspligt, der rækker videre end de almindelige regler.

Det bemærkes i den forbindelse, at retningslinjer for organets behandling af oplysninger, der kan medvirke til at klargøre og indskærpe tavshedspligten, vil kunne fastsættes på anden måde end ved lov.

Om de oplysninger, som organet vil modtage, kan det desuden bemærkes, at de må antages at være af en sådan karakter, at det vil være klart for medlemmerne af organet, at de er undergivet tavshedspligt efter de almindelige regler.

En særlig tavshedspligt fastsat ved lov, der er til hinder for enhver form for videregivelse, vil endvidere under hensyn til organets handlemuligheder, kunne være for restriktiv, og der må derfor antages i alle tilfælde at skulle være en vis mulighed for berettiget videregivelse i særlige tilfælde.

Efter udvalgets opfattelse er det således af afgørende betydning, at organet kan handle med fornøden fleksibilitet, hvilket taler for ikke at fastsætte en særlig tavshedspligt ved lov. Hertil kommer organets særlige tillidsskabende funktion, karakteren af den opgave, der tillægges organet, og dettes begrænsede medlemstal.

I stedet for lovregulering kunne en mulighed være, at organets forhold reguleres i eller i henhold til Folketingets forretningsorden. Efter praksis kan det eksempelvis i en udvalgsberetning angives, hvordan organet forudsættes at behandle de oplysninger, der modtages som led i organets virke, og den nærmere ordning for forelæggelse af sager for organet kan fastsættes ved en udvalgsberetning efter aftale med regeringen. Det er uanset reguleringsform vigtigt, at der – også på sigt – sikres kendskab til ordningen både i Folketinget og regeringen.

Med en ordning som den foreslåede får ministeren mulighed for at inddrage repræsentanter fra Folketinget i løsningen af en særdeles vanskelig situ-

ation, og ministeren får dermed et andet valg end blot, uden inddragelse af Folketinget, at tilsidesætte sandhedspligten. Et valg, som vil kunne få betydning for muligheden for straffrihed, og som samtidig er egnet til at understøtte tilliden mellem regeringen og Folketinget. Med ordningen etableres der samtidig en formaliseret mulighed for særlig parlamentarisk kontrol og tilsyn i de ekstraordinære situationer, hvor en minister ikke ser anden udvej end at tilsidesætte sin sandhedspligt over for Folketinget for at beskytte rigets sikkerhed eller andre særdeles tungtvejende hensyn.

En minister vil have en åbenbar interesse i at benytte ordningen. En minister vil således bl.a. gennem anvendelse af ordningen som anført ovenfor i afsnit 5.7 mindske risikoen for efterfølgende at blive draget til ansvar. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en minister, der på trods af ordningens eksistens vælger at tilsidesætte sin sandhedspligt uden at inddrage Folketinget, ved en efterfølgende ansvarsvurdering næppe vil blive set på med milde øjne af Folketinget.

Udvalget ser på denne baggrund ikke noget behov for at gøre en ministers brug af ordningen til en særskilt lovbestemt pligt.

Hertil kommer, at de situationer, hvor en minister ikke ser anden udvej end at tilsidesætte sin sandhedspligt over for Folketinget, som anført må antages at være så få, så ekstraordinære og så atypiske, at de ikke er egnede til at blive underkastet lovregulering.

Kapitel 6

Udvalgets konklusioner og anbefalinger

Udvalgets konklusioner og anbefalinger kan sammenfattes som følger:

1. Sandhedspligten er af fundamental betydning for, at vores demokrati kan fungere, og afgørende for den tillid mellem minister og Folketing, som vores parlamentariske ordning bygger på. Vi skal kunne stole på, at en minister kun giver Folketinget sande og fyldestgørende oplysninger. Ministre og embedsværk bør til stadighed ofre sandhedspligten den allerstørste opmærksomhed.
2. Der er efter gældende ret ingen tvivl eller usikkerhed om sandhedspligten, som kan begrunde ændring af bestemmelsen om sandhedspflicht i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.
3. Efter gældende ret kan straffrihed for tilsidesættelse af sandhedspligten kun komme på tale, når det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at sandhedspligten må vige af hensyn til rigets sikkerhed, beskyttelse af menneskeliv eller andre særdeles tungtvejende hensyn. Det skal der ikke laves om på. Disse situationer vil være så få, så ekstraordinære og så atypiske, at de fortsat bør afgøres konkret i overensstemmelse med de i strafferetten almindeligt anerkendte principper, således som det er bestemt i ministeransvarlighedslovens § 2.
4. Det er efter gældende ret ikke relevant at inddrage ”nødlønsbetragtninger”, når der i konkrete sager skal tages stilling til, om ministre eller embedsmænd har begået brud på sandhedspligten. Heller ikke fremover bør sådanne betragtninger tillægges retlig betydning.
5. Embedsværket er underlagt en selvstændig sandhedspflicht. Embedsværket skal endvidere advare ministeren, hvis der er tvivl om, hvorvidt oplysninger til Folketinget er rigtige og fyldestgørende, og embedsværket skal i overensstemmelse med ministeransvarlighedsloven sige fra over for konstruktionen af en løgn. Der er således efter gældende ret heller ingen tvivl eller usikkerhed om embedsværkets sandhedspflicht, som kan begrunde ændringer af reglerne.
6. For at sikre parlamentarisk kontrol og tilliden mellem regeringen og Folketinget i de helt ekstraordinære situationer, hvor en minister

ikke kan se anden mulighed end at tilsidesætte sandhedspligten af hensyn til rigets sikkerhed, beskyttelse af menneskeliv eller andre særdeles tungtvejende grunde, bør der etableres en ordning, som giver mulighed for, at en minister kan fortælle sandheden til et folketingsorgan med nogle få udvalgte, alment respekterede medlemmer og passende bred politisk repræsentation.

7. Eksistensen af en sådan ordning vil skærpe opmærksomheden om sandhedspligten og skabe en formaliseret og accepteret ramme for, at ministeren kan drøfte spørgsmål om håndteringen af sådanne helt særlige situationer med repræsentanter for Folketinget. Ordningen vil fremme løsninger, som indebærer, at sandhedspligten over for Folketinget ikke brydes, eller at mindst muligt undlades fortalt, og at den fulde sandhed snarest muligt lægges åbent frem. Ordningen giver ministeren mulighed for at inddrage repræsentanter fra Folketinget i løsningen af en særdeles vanskelig situation, og ministeren får således et andet valg end blot, uden inddragelse af Folketinget, at tilsidesætte sandhedspligten. Et valg, som vil kunne få betydning for muligheden for straffrihed og som samtidig er egnet til at understøtte tilliden mellem regeringen og Folketinget.
8. Organet skal være sammensat med forståelse for opgavens særlige karakter – hensynet til den nødvendige fortrolighed og varetagelsen af folkestyrets interesser – og således, at organet nyder bred tillid og respekt og har den fornødne handlekraft. Udvalget anser det for nærliggende at henlægge opgaven til Folketingets Præsidium i betragtning af dettes sammensætning, størrelse og særlige position som Folketingets ledelse, men man kan også forestille sig andre løsninger.
9. Udvalget ser ordningen som en tillidsskabende foranstaltning i forholdet mellem regeringen og Folketinget, som skal sikre folkestyret bedst muligt i den helt ekstraordinære situation, hvor en minister må overveje nødvendigheden af at give Folketinget urigtige, vildledende eller utilstrækkelige oplysninger. Udvalget finder derfor, at ordningen egner sig godt til at blive normeret i et samvirke mellem Folketinget og regeringen, således at ordningen bedst muligt understøtter den indbyrdes tillid. Ordningen bør i øvrigt normeres på en sådan måde, at organet kan varetage sin særegne opgave med den fornødne fleksibilitet. Der er efter udvalgets opfattelse ikke behov for lovgivning om ordningen.

