



Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 8. maj 2024

Beretning

om

Granskningsudvalgets evaluering af ordningen for granskningskommissioner

1. Baggrund

Folketingets første granskningskommission, granskningskommissionen til undersøgelse af sagen om aflivning af alle mink i Danmark i november 2020 (Minkkommissionen), blev nedsat den 21. april 2021.

Minkkommissionen afgav sin beretning den 30. juni 2022 til Folketingets Granskningsudvalg i et møde.

Herefter færdiggjorde Granskningsudvalget et udkast til beretning over Minkkommissionens beretning med henblik på afgivelse til Udvalget for Forretningsordenen. Udvalget for Forretningsordenen afgav beretning nr. 24 om Minkkommissionens beretning den 8. juli 2022.

Den 29. september 2022 holdt Granskningsudvalget et opfølgende møde med Minkkommissionen om de konkrete erfaringer fra arbejdet i granskningskommissionen.

Efterfølgende besluttede Granskningsudvalget på sit møde den 1. marts 2023 at gennemføre en evaluering af den nye ordning for granskningskommissioner. Formålet med høringen var med udgangspunkt i erfaringerne med den første granskningskommission (Minkkommissionen) at se på fordele og udfordringer ved ordningen generelt og foretage en vurdering af, om der burde justeres i reglerne på området.

Den 10. maj 2023 holdt Granskningsudvalget derfor en lukket eksperthøring om evaluering af ordningen for granskningskommissioner. Programmet for høringen fremgår af GRA alm. del – bilag 29, folketingsåret 2022-23, 2. samling.

Djøf havde den 24. maj 2023 foretræde for Granskudvalget om evaluering af ordningen for granskningskommissioner, jf. GRA alm. del – bilag 23, folketingsåret 2022-23, 2. samling.

2. Grundlaget for ordningen for granskningskommissioner

Udvalget for Forretningsordenen afgav den 21. december 2020 beretning om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring (beretning nr. 3). Formålet med at etablere en ny undersøgelsesform var – med udgangspunkt i den grundlæggende struktur for undersøgel-

seskommissioner, herunder for så vidt angår kommissionens uafhængighed og de involveredes personers retssikkerhed – at skabe en undersøgelsesform, som kunne gennemføres hurtigere end en kommissionsundersøgelse og med klarere fokus på sagens centrale problemstillinger, og som er forankret i Folketinget frem for i regeringen. Dette skulle opnås, ved at kommissoriet for undersøgelsen fastlægges af et nyt Granskningsudvalg i Folketinget, og at Granskningsudvalget skulle forpligtes til at tilstræbe et så afgrænset kommissorium, at kommissionen kan afslutte sit arbejde inden for højst 1 år fra nedsættelsen af kommissionen.

Folketingets kompetence efter lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner

Ifølge lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner § 1 a, stk. 1, kan Folketinget nedsætte en granskningskommission til at gennemføre en undersøgelse af afgrænset karakter af nærmere bestemte forhold af almenvigtig betydning.

Det følger endvidere af lovens § 1 a, stk. 2-4, at granskningskommissionen skal bestå af mindst 3 medlemmer, der udpeges af Folketinget. Formanden for granskningskommissionen skal være dommer. Derudover udpeger Folketinget en person, der som udspørger tilrettelægger og foretager afhøringer i granskningskommissionen. Folketinget sørger desuden for, at den fornødne sekretariatsbetjening og anden praktisk bistand stilles til rådighed for granskningskommissionen.

Af § 4, stk. 1, jf. § 1 b, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner fremgår det, at granskningskommissioner ikke har dømmende myndighed. Ifølge lovens § 4, stk. 2 og 3, jf. § 1 b, kan kommissionen få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb og komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde. Ifølge § 4, stk. 4, jf. § 1 b, kan kommissionen i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersø-

gelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Det følger af § 4, stk. 5, jf. § 1 b, at kommissionen alene foretager retlige vurderinger som nævnt i stk. 4, i det omfang dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Granskningsudvalgets kompetence

Ifølge Folketingets forretningsorden nedsætter Udvalget for Forretningsordenen et permanent underudvalg, Granskningsudvalget, til at varetage undersøgelser af sager, der påkalder sig kritisk opmærksomhed i offentligheden eller i Folketinget. Finder medlemmer af Granskningsudvalget, som repræsenterer en eller flere folketingsgrupper, der tilsammen udgør mindst en tredjedel af Folketingets medlemmer, at det er påkrævet, at en sag undersøges yderligere, indstiller Granskningsudvalget til Udvalget for Forretningsordenen, at der iværksættes en egentlig undersøgelse af sagen, med angivelse af den ønskede undersøgelsesform.

På baggrund af Granskningsudvalgets indstilling tager Udvalget for Forretningsordenen de fornødne skridt til at iværksætte en egentlig undersøgelse af sagen i form af f.eks. en granskningskommission. Granskningsudvalget fastsætter herefter kommissoriet for granskningskommissionen. Kommissoriet fastsættes på en sådan måde, at granskningskommissionens arbejde kan forventes afsluttet inden for 1 år fra nedsættelsen. Granskningsudvalget udpeger granskningskommissionens medlemmer, herunder formanden, og dens udspørger. Granskningskommissionen skal på dennes initiativ gives lejlighed til at drøfte spørgsmål om undersøgelsens retning og fremdrift med Granskningsudvalget.

Det følger af forretningsordenens § 68, at resultatet af en granskningskommissions undersøgelse behandles i Granskningsudvalget. Granskningsudvalget afgiver indstilling til Udvalget for Forretningsordenen om, hvilke konklusioner eller tiltag beretningen bør føre til, herunder om eventuelt ansvar for ministre, herunder afgåede ministre. Det følger endvidere af bestemmelsen, at ved Granskningsudvalgets behandling af beretninger fra granskningskommissioner, der vedrører ministres, herunder afgåede ministres, forhold, gælder sagsbehandlingsreglerne i forretningsordenens § 56, 2. pkt., og §§ 57 og 58 tilsvarende.

Det bemærkes, at Granskningsudvalget alene har til opgave at beskæftige sig med ministres – og ikke med embedsmænds – forhold.

3. Generelle betragtninger om ordningen for granskningskommissioner

Det bemærkes indledningsvis, at granskningskommissioner og undersøgelseskommissioner er reguleret på samme måde, med den forskel, at ordningen for granskningskommissioner er forankret i Folketinget. Formålet med denne forskel er – som også udtrykt i beretning nr. 3 fra folketingsåret 2020-21 – at der med behovet for »en tæt parlamentarisk forankring sigtes til, at det generelt har været oplevet som en svaghed ved kommissionsundersøgelser som undersøgelsesform, at de nedsættes af – og i princippet refererer til – justitsministeren og ikke til Folketinget, ligesom

kommissoriet for undersøgelserne beslutes af justitsministeren«. Herudover er der den forskel, at det på forhånd er forudsat, at en granskningskommission skal afsluttes inden for 1 år. Det er således for begge undersøgelsesformers vedkommende op til den valgte kommission, hvordan opgaven udføres inden for de ensartede givne rammer.

I lyset af evalueringen af ordningen har Granskningsudvalget endvidere noteret sig følgende:

Nedsættelse af granskningskommissioner

Granskningsudvalget lægger vægt på klare retningslinjer og kriterier for valg og indstilling af kommissionsmedlemmer og på så vidt muligt at undgå gengangere blandt kommissionsmedlemmerne, især formanden.

Det kan eventuelt være en mulighed, at Granskningsudvalget kan konsultere uvildige eksperter. I forbindelse med valg af kommissionsformand kan forslag forelægges Højesteret til udtalelse. Granskningsudvalget vil endvidere i de konkrete sager være opmærksom på og overveje, om der bør udpeges flere eksperter til kommissionen, hvis der måtte være behov for, at der er yderligere ekspertise eller kompetence til stede i en granskningskommission.

Kommissorium og den 1-årige ramme for granskningskommissioner

Formålet med at etablere granskningskommissioner som organ var at skabe en undersøgelsesform, som kunne gennemføres hurtigere end en kommissionsundersøgelse og med klarere fokus på sagens centrale problemstillinger. Et mål med ordningen var at tilstræbe et så afgrænset kommissorium, at kommissionen kunne afslutte sit arbejde inden for højst 1 år fra nedsættelsen af kommissionen. Et udkast til kommissorium sendes endvidere i høring hos regeringen, før det vedtages endeligt.

Det bemærkes, at Minkkommissionen blev nedsat den 21. april 2021. Kommissionen fik udvidet sit kommissorium ved tillægskommissorium af 19. november 2021. Minkkommissionen afleverede sin beretning til Granskningsudvalget den 30. juni 2022. Der vil på den baggrund i et kommende arbejde med at udforme kommissorium for kommende granskningskommissioner fortsat være fokus på, at affattelsen afspejler, at der alene som udgangspunkt er afsat 1 år til arbejdet i kommissionen.

Det kan i den forbindelse eventuelt overvejes at begrænse spørgsmålet om eventuel ansvarsplacering til ledende embedsmænd.

Socialdemokratiets, Venstres, Socialistisk Folkepartis, Moderaternes, Enhedslistens, Radikale Venstres og Alternativets medlemmer af Granskningsudvalget gør dog her opmærksom på, at det risikerer at skabe en usikker retstilstand, hvis det på forhånd fastslås, at alle medarbejdere under et vist niveau uden videre kan udtale sig om egne og andres forhold uden at ifalde ansvar. Endvidere vil det give anledning til betænkeligheder, hvis retten til bisidder afskæres, hvis man på forhånd med sikkerhed kan sige, at den pågældende ikke risikerer noget strafferetligt, disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. I et eventuelt videre arbejde med

at begrænse spørgsmålet om eventuel ansvarsplacering til ledende embedsmænd kan det af hensyn til embedsmændenes retssikkerhed ske med inddragelse af de overvejelser, som fremgår af betænkning nr. 1571/2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, punkt 5.3.

Danmarkdemokraterne, Liberal Alliances, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkepartis medlemmer af Granskningsudvalget bakker ikke op om, at embedsmænd ikke skal kunne udtale sig ansvarsfrit om, hvad der er sket. Det er ikke granskningskommissionens opgave at placere ansvar hos embedsmænd, men at redegøre for, hvad der er sket, så Folketinget kan beslutte, om der skal placeres et politisk ansvar hos en minister eller igangsættes en rigsretssag mod en minister, mens det er regeringens opgave at beslutte, om der skal gøres yderligere for at placere ansvar hos embedsmænd.

Granskningsudvalget bemærker endvidere, at i forbindelse med udarbejdelsen af et kommissorium overvejes muligheden for, at Granskningsudvalget kan konsultere relevante uvildige juridiske eksperter om et udkast til kommissorium.

Konkret forslag om at ændre lov om undersøgelses- og granskningskommissioner:

Det har i forbindelse med Granskningsudvalgets evaluering af ordningen for granskningskommissioner og blandt juridiske eksperter i medierne været drøftet at ophæve mini-

sterundtagelsesbestemmelsen i § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner. Der er tale om en bestemmelse, der finder tilsvarende anvendelse for undersøgelseskommissioner, der nedsættes af justitsministeren. Granskningsudvalget vil derfor bede regeringen om en redegørelse for det hensigtsmæssige i en eventuel ophævelse af ministerundtagelsesbestemmelsen og de betænkeligheder, der måtte være forbundet hermed.

4. Granskningsudvalgets indstilling til Udvalget for Forretningsordenen

Granskningsudvalget har udarbejdet udkast til denne beretning og indstiller, at Udvalget for Forretningsordenen afgiver beretningen.

5. Udvalget for Forretningsordenens behandling af sagen

Udvalget for Forretningsordenen har behandlet sagen i 1 møde og har afgivet beretningen i overensstemmelse med Granskningsudvalgets indstilling.

P.u.v.

Søren Gade
Formand