



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Udvalget for Forretningsordenen
Christiansborg
1240 København K

Dato: 3. september 2012
Kontor: Statsretskontoret
Sagsbeh: Nicolai Winther
Sagsnr.: 2012-0032-0299
Dok.: 475831

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 3 (alm. del), som Underudvalget under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har stillet til justitsministeren den 27. juni 2012.

Morten Bødskov

/

Jens Teilberg Søndergaard

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 3 (alm. del) fra Underudvalget under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen:

”Er ministeren enig i Farum-kommissionens forslag om at indføre en adgang for medarbejdere i en undersøgelseskommissionens sekretariat til at foretage en kort indledende afhøring af et muligt vidne til belysning af, om det er relevant at indkalde vidnet til afhøring i et kommissionsmøde?”

Svar:

1. Farum-kommissionen anfører følgende om indledende afhøringer (betretningens bind 1, side 76 f.):

”Kun kommissionen (medlemmer og udspørger) har adgang til at gennemføre mundtlige afhøringer af vidner og med ret for bisidderne til at være til stede og til at stille spørgsmål. Denne arbejdsform følger af loven om undersøgelseskommissioner og bygger på et ønske om at give de personer, hvis forhold undersøges de bedst mulige forhold for at varetage deres interesser.

Set i forhold til, at kommissioner ikke har dømmende myndighed og i øvrigt til, at denne kommission ikke har til opgave at udtale sig om ansvarsspørgsmål, kunne det overvejes om arbejdsformen burde lempes således at i hvert fald en faktum-undersøgelse kunne gennemføres væsentligt hurtigere.

Medarbejdere i kommissionens sekretariat har således ikke adgang til at foretage afhøringer af vidner, heller ikke indledende afhøringer. Der er modsat straffesager ingen politirapporter som en anklager eller forsvarer kan støtte sig til i vurderingen af vidners relevans og afhøringstema. Denne arbejdsform en kommission har, indebærer derfor større risiko for, at vidner, der indkaldes, ikke kan bidrage med væsentlige oplysninger og at vidner, der ikke indkaldes, måske kunne have bidraget med oplysninger, men at disse er frasorteret allerede i lyset af de betydelige udgifter til advokater mv., der er forbundet med afholdelse af kommissionsmøder. Hertil kommer risikoen for, at der afsættes for lidt eller meget tid til en afhøring. I denne undersøgelse har kommissionen dog kunnet drage nytte af de politirapporter, som Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet har udarbejdet, men kun i mindre omfang da politiets afhøringer er gennemført med et andet sigte og i det væsentlige er begrænset til forløbet i 2001.

Kommissionen skal foreslå, at der overvejes at indføre en adgang for medarbejdere i kommissionens sekretariat til at foretage en kort indledende afhøring af et muligt vidne med spørgsmål til belysning af, om det er relevant at indkalde et vidne til afhøring i et kommissionsmøde. En sådan indledende afhøring vil typisk kunne ske pr. telefon og bør være forbundet med notatpligt om forløbet.

Kommissionen finder i denne sammenhæng anledning til at bemærke, at muligheden for at anmode om skriftlige redegørelser efter § 9,

stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner med fordel er anvendt af kommissionen i forhold til virksomheder og organisationer samt i to tilfælde i forhold til vidner, jf. nærmere afsnit 1.4.1.4.”

2. Lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner med senere ændringer (undersøgelseskommissionsloven) bygger på betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, som er afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer.

Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer blev nedsat af den daværende regering i juni 1994 – efter forelæggelse for Udvalget for Forretningsordenen – på baggrund af den kritik, der fra flere sider havde været rejst af anvendelsen af undersøgelsesretter og af de regler, der gjaldt for sådanne organers virksomhed. Udvalget havde efter sit kommissorium derfor bl.a. til opgave ”at overveje den fremtidige anvendelse af undersøgelsesretter og fremkomme med forslag til eventuelle ændringer, herunder for så vidt angår de regler, der gælder for disse retters virksomhed”.

I betænkningen, side 44 f., er bl.a. anført følgende om Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers overvejelser om procesmåden ved undersøgelsesretterne og behovet for nye regler:

”Procesmåden ved undersøgelsesretterne, der kun i meget beskedent omfang er reguleret i retsplejeloven, giver ikke de involverede personer de processuelle garantier, som er påkrævet ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn. [...]

De personer, hvis forhold undersøges, bliver imidlertid ikke gjort bekendt med de punkter, som eventuelt vil blive gjort til genstand for kritik i undersøgelsesrettens indstilling. De pågældende har derfor vanskeligt ved at tilrettelægge deres forsvar. Betænelighederne forstærkes, hvis indstillingen tillægges det, som ovenfor er omtalt som en slags »domsvirkning«.

De personer, hvis forhold undersøges, har i praksis ret til at give møde med en bisidder, der kan varetage deres interesser. Bisiddernes processuelle stilling er imidlertid ikke nærmere reguleret i lovgivningen og giver anledning til tvivl. Bisidderne har ikke haft adgang til selvstændig bevisførelse eller til at procedere sagen, inden undersøgelsesretten har afgivet beretning. Bisidderne har alene haft lejlighed til at komme med en skriftlig udtalelse, men bisidderne ved ikke med sikkerhed, hvilke forhold undersøgelsesretten må antages at bebrejde netop deres klienter. [...]

Udvalget betragter det på denne baggrund som sin hovedopgave at foreslå løsninger af de beskrevne problemer, således at der etableres undersøgelsesorganer, der på en retssikkerhedsmæssigt mere ansvarlig måde kan undersøge forhold i den statslige forvaltning.”

I bemærkningerne til det lovforslag, som blev udarbejdet med udgangspunkt i Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers udkast til lov om undersøgelseskommissioner, er anført følgende om formålet med lovforslaget, jf. forslag til lov om undersøgelseskommissioner (L 3), Folketingstidende 1998-99, tillæg A, side 247:

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

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

3. Undersøgelseskommissionslovens kapitel 5 om vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse indeholder følgende regler om afgivelse af forklaring:

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

§ 12. Pligten til at afgive forklaring som vidne gælder ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Vidnepligten gælder heller ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for, at det offentlige gør et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende over for den pågældende i anledning af de nævnte forhold.

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

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

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

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

Regler om vidnepligt mv. ved en undersøgelse uden dommerdeltagelse er fastsat i lovens kapitel 6.

I undersøgelseskommissionslovens kapitel 7 er endvidere fastsat følgende regler om de berørte personers retsstilling:

”§ 21. Den person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg.

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

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

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

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

Stk. 3. Bisidderen må ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere det i stk. 2 nævnte materiale til sin klient. Undersøgelseskommissionen kan give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med indholdet af det i stk. 2 nævnte materiale, hvis afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det. Kommissionen kan under tilsvarende betingelser give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med, hvad der er foregået under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten.

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

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

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

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

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

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

4. Som nævnt under pkt. 1 ovenfor har Farum-kommissionen foreslået, at det overvejes at indføre en adgang for medarbejdere i en undersøgelseskommissions sekretariat til at foretage en kort indledende afhøring af et

muligt vidne til belysning af, om det er relevant at indkalde vidnet til afhøring ved et kommissionsmøde. Det anføres, at en sådan indledende afhøring typisk vil kunne ske pr. telefon og bør være forbundet med notatpligt om forløbet.

I den forbindelse kan der efter Justitsministeriets opfattelse rejses en række spørgsmål, herunder af retssikkerhedsmæssig karakter.

Reglerne i undersøgelseskommissionsloven bygger som anført ovenfor under pkt. 2 navnlig på de undersøgelser og overvejelser, som er indeholdt i betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Formålet med reglerne har været at etablere undersøgelsesorganer, der på en retssikkerhedsmæssigt mere forsvarlig måde end de tidligere undersøgelsesretter kan undersøge forhold af almen vigtig betydning.

Reglerne i undersøgelseskommissionslovens kapitel 5 og 7, jf. ovenfor under pkt. 3, indeholder i overensstemmelse hermed en række væsentlige processuelle garantier, som sikrer retsstillingen for de berørte personer. I den forbindelse skal navnlig fremhæves reglerne om, at der ikke er pligt til at afgive forklaring som vidne, hvis man udsætter sig selv for straf eller disciplinært ansvar (såkaldt selvinkriminering) (§§ 12 og 13), reglerne om en bisidderordning, hvorefter den person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg, der bl.a. har ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen og kan foretage uddybende afhøring af de personer, der har afgivet forklaring (§§ 21 og 22), samt reglen om, at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den pågældende person og dennes bisidder om de forhold af faktisk (og eventuelt retlig) karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter (§ 23).

De retssikkerhedsmæssige hensyn, som reglerne i undersøgelseskommissionsloven varetager, vil efter Justitsministeriets opfattelse også være relevante i forhold til en eventuel ordning som den skitserede med indledende afhøringer foretaget af en medarbejder i en undersøgelseskommissions sekretariat.

Hertil kommer, at en ordning som den skitserede under alle omstændigheder er vanskelig forenelig med undersøgelseskommissionslovens § 30, stk. 1, hvorefter møder i undersøgelseskommissioner og møder i retten som udgangspunkt er offentlige.

Det kan efter Justitsministeriets opfattelse næppe heller afvises, at der med den skitserede ordning i givet fald vil kunne opstå en risiko for, at vidner, som en undersøgelseskommission selv måtte finde relevante for dens arbejde, eventuelt ikke indkaldes til afhøring ved et kommissionsmøde, fordi spørgsmålet herom alene afgøres ud fra et referat af en kort indledende afhøring, som en medarbejder i undersøgelseskommissionens sekretariat har foretaget pr. telefon.

På den anførte baggrund finder Justitsministeriet, at der ikke bør anvendes en ordning, som den Farum-kommissionen har foreslået.

Det bemærkes i den forbindelse – som også Farum-kommissionen har peget på, jf. ovenfor under pkt. 1 – at en undersøgelseskommission har mulighed for at gå frem efter bestemmelsen i undersøgelseskommissionslovens § 9, stk. 2, hvorefter enhver som udgangspunkt har pligt til skriftligt at redegøre for de forhold, hvorom kommissionen anmoder om redegørelser, og til skriftligt at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.