

Indhentelse af folketingets samtykke efter grundlovens § 57

– særligt med fokus på Claus Hjort Frederiksen's sag

Af advokat Jan Staal Andersen

Justitsministeren ønskede i 2022 at ophæve forhenværende forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen's immunitet efter reglen i grundlovens § 57. Claus Hjort Frederiksen ønskedes tiltalt for overtrædelse af sin tavshedspligt efter straffelovens § 109.

Justitsministeriet havde den 10. maj 2022 havde modtaget en indstilling fra Rigsadvokaten om, at der skulle rejses tiltale mod Claus Hjort Frederiksen for overtrædelse af straffelovens § 109 om uberettiget videregivelse af højt klassificerede oplysninger.

Eventuel tiltale krævede dog, at Folketinget gav samtykke til at ophæve Claus Hjort Frederiksen's immunitet.

Den proces, som regeringen valgte at gennemføre til afklaring af, om Folketinget kunne forventes af give det nødvendige samtykke efter grundlovens § 57, og som omtales udførligt nedenfor, giver anledning til forskellige forfatningsretlige overvejelser.

Formålet med denne artikel er at undersøge, hvilke krav der gælder for indhentelse af Folketingets samtykke efter grundlovens § 57, hvorefter intet medlem af Folketinget uden dets samtykke kan tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre han er grebet på fersk gerning. I den forbindelse drøftes det, om den konkret valgte proces giver anledning til betænkeligheder og der fremsættes forslag til etablering af en fremtidig ordning med et udvalg til behandling af sager efter grundlovens § 57.

1. Indledning

Grundlovens § 57 skal ses som et af flere elementer i afbalanceringen af fordelingen af magten mellem regeringen og Folketinget.

Princippet om magtens tredeling er som bekendt udtrykt i grundlovens § 3, hvorefter den lovgivende magt er hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening. Den udøvende magt er hos regeringen og den dømmende magt er hos domstolene.

I det indbyrdes forhold mellem regeringen og Folketinget giver grundloven Folketinget en række muligheder for at føre kontrol med regeringen. Denne kontrol udøves på forskellige måder. Indledningsvis gives her blot en række eksempler herpå med det formål at illustrere, at Folketingets kontrol med regeringen udøves på forskellig måde. Dette uddybes nedenfor i afsnit 3-8.

Det fremgår af grundlovens § 19, stk. 1, at det er regeringen, der handler i udenrigspolitiske anliggender, men regeringen er ifølge grundlovens § 19, stk. 3 forpligtet til at rådføre sig med

udenrigspolitisk nævn forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Reglerne om det udenrigspolitiske nævn fastsættes efter grundloven ved lov.

Pålæggelse, forandring eller ophævelse af skat kan efter grundlovens § 43 kun ske ved lov, meddelelse af indfødsret til udlændinge kan ligeledes kun ske ved lov jf. grundlovens § 44, skatter må ikke opkræves forinden finansloven eller en midlertidig bevillingslov er vedtaget af Folketinget jf. grundlovens § 46 og statsregnskabet skal efter grundlovens § 47 fremlægges for Folketinget senest seks måneder efter finansårets udløb. Endvidere fremgår det af grundlovens § 55, at der ved lov skal bestemmes, at Folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af Folketinget, til at have indsigt med statens civile og militære forvaltning. Med kravet om, at visse forhold skal reguleres ved lov sikres Folketingets kontrol med regeringen på disse områder.

Folketingets kontrol med forsvarets og politiets efterretningstjenester varetages af et udvalg bestående af 5 medlemmer: Udvalget vedrørende efterretningstjenesternes arbejde.¹ Regeringen giver årligt udvalget en orientering om efterretningstjenesternes virksomhed og giver efter nærmere regler udvalget orienteringer, oplysninger og underretninger under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed.

Grundloven sikrer endvidere, at en række beslutninger kun kan træffes med Folketingets samtykke. Det gælder eksempelvis grundlovens § 5 hvorefter kongen (regenten) ikke uden Folketingets samtykke kan være regent i andre lande, § 11 om årpenge til kongen, § 19 om Folketingets samtykke til forøgelse eller indskrænkning af rigets område, indgåelse og ophævelse af mellemfolkelige overenskomster og anvendelse af militære magtmidler mod nogen fremmed stater.

Folketingets samtykke kræves som nævnt også, hvis et medlem af Folketinget skal tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre han er pågrebet på fersk gerning jf. grundlovens § 57.

Folketingets kontrol med regeringen sker således gennem regeringens orienteringer af og rådføring med Folketinget, samt via grundlovens krav om, at visse beslutninger skal ske ved lov eller kun kan gennemføres med Folketingets samtykke.

Som nævnt er det formålet her at undersøge hvilke krav der gælder for indhentelse af Folketingets samtykke efter grundlovens § 57.

Det er derfor relevant nærmere at belyse, på hvilket grundlag Folketinget træffer beslutning, når Folketinget i forskellige sammenhænge udøver sin kontrol med regeringen. Her fokuseres særligt på de tilfælde, hvor grundloven bestemmer, at beslutning skal ske ved lov eller kun kan træffes med Folketingets samtykke.

Det vil dog også blive belyst på hvilket grundlag Folketinget udøver sin kontrol med regeringen, når kontrollen er henlagt til eller involverer stående eller særlige udvalg.

¹ Se nu LBK nr. 937 af 26.08.2014

Ud over at belyse på hvilket grundlag Folketinget træffer beslutning i disse tilfælde, vil det også blive undersøgt, om der er andre krav til Folketingets beslutninger såsom med hvilket flertal beslutninger træffes.

2. Folketinget og Folketingets medlemmer - grundlovens §§ 28, 50 og 56

Ifølge grundlovens § 28 består Folketinget af *"højst 179 medlemmer"*. Siden seneste grundlovsændring i 1953 har antallet ligget på 179.

Folketinget kan i henhold til grundlovens § 50 kun *"tage beslutning, når over halvdelen af medlemmerne er til stede og deltager i afstemningen"*.

Med *"beslutning"* henvises i praksis til *"beslutninger, der fremkommer ved en formel afstemning"*.²

Beslutninger træffes ved simpelt flertal, medmindre der kræves kvalificeret flertal som eksempelvis ved afgivelse af suverænitæt efter grundlovens § 20.³

Ifølge grundlovens § 56 er folketingsmedlemmerne *"ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere."*

Heri ligger blandt andet, at Folketingsmedlemmets mandat ikke kan tilbagekaldes af vælgerne, og at det ikke ved lov eller på anden måde kan bestemmes, at mandatet tilhører det parti, som Folketingsmedlemmet måtte være medlem af.⁴

Grundloven tillægger ikke nogen af Folketingets medlemmer særlige rettigheder. Alle stemmer med samme vægt.

I afsnit 3-8 gennemgås relevante eksempler på, hvordan Folketingets kontrol med regeringen udøves særligt med henblik på at belyse, hvordan det sikres, at sagerne oplyses og i hvilke fora behandlingen sker.

3. "Ved lov" eller med "samtykke"

Uanset om grundloven bestemmer, at et forhold kun kan reguleres ved lov eller gennemføres med Folketingets samtykke, er det den praktiske fremgangsmåde i begge tilfælde, at der fremsættes et lov- eller beslutningsforslag, der efter de sædvanlige regler behandles i Folketinget.

² Jf. Grundloven med kommentarer 2015, side 332 af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen

³ Jf. Grundloven med kommentarer 2015, side 333 af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen

⁴ Jf. Grundloven med kommentarer 2015, side 349 af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen

I de tilfælde hvor grundloven bestemmer, at et forhold skal reguleres ved lov som for eksempel i grundlovens §§ 29 (ændring af valgrets alder), 31 (valgloven) og 43 (opkrævning af skat) og 45 (finansloven) giver det sig selv, at der skal fremsættes et lovforslag.

Folketingets samtykke kræves eksempelvis i grundlovens §§, 19, stk. 1 og 2 (om forøgelse eller indskrænkning af rigets område og brug af militære magtmidler) og 57 (om tiltalerejsning mod et medlem af Folketinget). Folketingets samtykke indhentes enten ved at der fremsættes et lovforslag, der efter de sædvanlige regler herom behandles i Folketinget eller, når det for eksempel drejer sig om samtykke efter grundlovens § 57, at der fremsættes et beslutningsforslag herom til behandling i Folketinget efter Folketingets Forretningsorden § 25 jf. § 17, stk. 4.

Det fremgår af § 17, stk. 4, at "Indstillinger fra udvalg vedrørende andragender, herunder andragender om samtykke efter grundlovens § 57 (jf. § 25), undergives én behandling med taletider som ved lovforslags 2. Behandling."

Efter grundlovens § 41 kan et lovforslag ikke endelig vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget. I Folketingets forretningsorden er der i §§ 11-13 nærmere regler for behandling af lovforslag. Justitsministeriet har i sin vejledning om lov kvalitet⁵ blandt andet anført følgende om de krav, der stilles til udarbejdelsen af de uddybende bemærkninger til et lovforslag:

"Det er et helt centralt lov kvalitetskrav, at bemærkningerne er fyldestgørende og korrekte, idet bemærkningerne til lovforslag har meget væsentlige funktioner. I første række tjener bemærkningerne til at informere Folketingets medlemmer med henblik på lovforslagets behandling i Folketinget og dets udvalg. Bemærkningerne skal derfor forklare og uddybe forslaget indhold og give et fyldestgørende grundlag for at vurdere bl.a. lovforslagets begrundelse og forventede virkninger."

4. Sager om indfødsret

Det følger af grundlovens § 44, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov.

Udlændinge kan efter indfødsretsloven § 6 opnå dansk indfødsret ved naturalisation i henhold til grundloven.

Folketingets Indfødsretsudvalg behandler lovforslag om, hvem der skal meddeles dansk statsborgerskab inden lovforslaget fremlægges i Folketinget af udlændinge- og integrationsministeren. Det sker to gange om året.

Lovforslagene indeholder navnene på de personer, som har søgt dansk statsborgerskab, og som lever op til kravene for at få dansk statsborgerskab.

⁵ <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2021/01/Vejledning-om-lovkvalitet-1.pdf>

I cirkulæreskrivelse nr. 9461 af 17. juni 2021 som senest ændret ved cirkulæreskrivelse nr. 9432 af 11. april 2022 er de nærmere krav til opnåelse af dansk indfødsret angivet.

I de tilfælde hvor en ansøger ikke opfylder kravene i de nævnte cirkulærer kan der søges dispensation. Ansøgninger forelægges af udlændinge- og integrationsministeren for Indfødsretsudvalget. Udvalget vurderer, om den pågældende person bør få dispensation fra nogle af kravene, så ansøgeren kan komme på lovforslaget 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.

Udlændinge- og Integrationsministeriet indhenter forud for fremsættelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse PET's vurdering af samtlige ansøgere, der forventes optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Vurderer PET, at en ansøger eller en biperson kan være en fare for statens sikkerhed, forelægges sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg i medfør af cirkulæreskrivelsens § 21.

Disse oplysninger forelægges ikke samtlige Folketingsmedlemmer, når lovforslaget fremsættes, men tilgår alene Indfødsretsudvalget.

5. Det Udenrigspolitiske Nævn og Udenrigsudvalget – Rådgivning og kontrol

Det Udenrigspolitiske Nævn er nedsat i henhold til grundlovens § 19, stk. 3 hvorefter de nærmere regler om det Udenrigspolitiske Nævn fastsættes ved lov.

Det Udenrigspolitiske Nævn beskæftiger sig med emner vedrørende til udenrigspolitik og sikkerhedspolitik. Det Udenrigspolitiske Nævn rådgiver regeringen i udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Grundloven fastsætter sammen med nævnsløven rammerne for nævnets arbejde. Arbejdet i nævnet er i modsætning til arbejdet i Folketingets faste udvalg bestemt ved lov.

Grundloven forpligter regeringen til at rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn, inden den træffer beslutninger om sager af større udenrigspolitisk rækkevidde, men det er regeringen, der har ansvaret for at føre Danmarks udenrigspolitik.

Den parlamentarisk kontrol med regeringens udenrigspolitik og sikkerhedspolitik varetages imidlertid af Udenrigsudvalget, der også behandler lovforslag og beslutningsforslag vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Udenrigsudvalget er ikke nedsat ved lov i henhold til Grundloven, men er etableret af Folketinget som et af Folketingets stående udvalg.

6. Udvalget om forsvarets og politiets efterretningstjenester

Folketinget nedsatte i 1988 Udvalget vedrørende Efterretningstjenesternes arbejde.⁶ Denne ordning er ikke krævet i henhold til grundloven, men er vedtaget ved lov for på den måde at sikre Folketingets kontrol med efterretningstjenesterne.

Udvalget vedrørende Efterretningstjenesternes arbejde skal have indseende med forsvarets og politiets arbejde.

Regeringen skal holde udvalget *orienteret* om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Når regeringen orienterer udvalget, sker det under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed.

Udvalgets 5 medlemmer og udvalgets sekretær er underlagt tavshedspligt om, hvad de erfarer i udvalget.

Formålet med at nedsætte dette udvalg, der som nævnt kun består af 5 medlemmer, er naturligvis af hensyn til hemmeligholdelsen at begrænse den kreds af personer, som får indblik i efterretningstjenesternes arbejde. Normalt består Folketingets stående udvalg af 17-29 medlemmer.⁷

Nedsættelsen af dette udvalg medfører, at der ved orienteringen af udvalget kun gives information til en mindre kreds af Folketingsmedlemmer. Dette er gennemført ved lov på et område, hvor grundloven ikke stiller krav om, at Folketingets kontrol med regeringen skal gennemføres på en bestemt måde, i henhold til lov, ligesom der ikke er krav om noget samtykke fra Folketinget.

7. Udvalget til Prøvelse af Valgene

Det følger af grundlovens § 33, at Folketinget selv afgør ”gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.”

De nærmere regler om folketingsvalg er reguleret i folketingsvalgloven.⁸

Efter hvert folketingsvalg nedsætter Folketinget et ad hoc-udvalg (Udvalget til Prøvelse af Valgene). Dette udvalg har til opgave at undersøge, om valget af hver kandidat lever op til grundloven og valgloven. Derudover behandler udvalget klager over valgene og gennemgår valgbogsudskrifter, beregninger samt andet materiale om valget, som Folketinget får stillet til rådighed af regeringen.

⁶ Se LBK nr. 937 af 26.08.2014

⁷ Se Folketingets Forretningsorden § 7

⁸ LBK nr 294 af 07/03/2022

På dette grundlag afgiver udvalget indstilling til Folketinget om, hvorvidt valget af hver enkelt kandidat kan godkendes eller ej.

Udvalget til Prøvelse af Valgene har en vidtgående adgang til at indhente materiale om valgene.⁹

Efter folketingsvalglovens kapitel 11 har Folketinget den endelig afgørelse i forbindelse med prøvelsen af valgene, idet Folketinget afgør gyldigheden af kandidaternes valg, ligesom Folketinget afgør, om de beregninger og opgørelser, som indenrigs- og boligministeren har foretaget, kan godkendes, eller om indenrigs- og boligministeren skal foretage nye beregninger eller opgørelser. Folketinget kan endvidere pålægge indenrigs- og boligministeren at indhente stemmemateriale m.v. til Folketinget. Derved sikres et fyldestgørende beslutningsgrundlag.

8. Opsamling på afsnit 3-7

Som det fremgår af afsnit 3-7 kan Folketingets kontrol med regeringen og dennes administration gennemføres på flere måder.

Det er et fælles træk ved denne kontrol, at de ordninger, der er etableret, sikrer den bedst mulige oplysning af de sager, der behandles. Det sker enten ved, at de udvalg, der er etableret til behandling af sagerne, er sikret en vid adgang til at kræve sagerne belyst (eksempelvis som beskrevet i afsnittet om Udvalget til Prøvelse af Valgene) eller ved at der, når der fremsættes lovforslag om vedtagelse af love omhandlende forhold, der efter grundlovens kun kan vedtages ved lov (eksempelvis meddelelse af indfødsret) eller til opnåelse af Folketingets samtykke (eksempelvis samtykke til taltalerejsning, § 57) følges procedurer, der er etableret med henblik på en grundig behandling. I sidstnævnte tilfælde forelægges beslutningsforslag til behandling i Folketinget.

Såvel grundlovens § 41, stk. 2 vedrørende kravet om 3 behandlinger af lovforslag, bestemmelserne i Folketingets Forretningsorden om den praktiske behandling af lovforslag som Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet er med til at sikre både en grundig proces og en fyldestgørende oplysning af det emne, der skal træffes afgørelse om.

På efterretningsområdet har Folketinget overladt det til en snæver kreds af folketingsmedlemmer at få indblik i efterretningstjenestens arbejde. Ligeledes er det i sagerne om indfødsret sikret, at PET's vurderinger af ansøgerne kun tilgår Folketingets Indfødsretsudvalg.

Som det fremgår, er det således muligt at etablere fora og procedurer med henblik på at sikre, at sagerne oplyses bedst muligt uden at fortrolige oplysninger tilgår alle Folketingets 179 medlemmer.

⁹ Se § 1 i Folketingets Forretningsorden

9. Grundlovens § 57, 1. pkt. – parlamentarisk immunitet

"Intet medlem af Folketinget kan uden dettes samtykke tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre han er pågrebet på fersk gerning."

Samtykkereglen har til formål at beskytte Folketingets samlede funktionsdygtighed snarere end at beskytte det enkelte medlem af folketinget. Det antages derfor, at et medlem af Folketinget ikke kan give afkald på beskyttelse efter grundlovens § 57.¹⁰ Selv om hovedsigtet med bestemmelsen er at sikre Folketingets funktionsdygtighed, indebærer reglen naturligvis også en beskyttelse af det enkelte medlem af Folketinget. Bestemmelsen beskytter på den måde medlemmerne af Folketinget imod en regerings misbrug af muligheden for at frihedsberøve politiske modstandere, og mod at en regering kan rejse straffesager mod Folketingets medlemmer på et mere eller mindre underbygget grundlag.¹¹

Som det fremgår i afsnit 10 nedenfor om praksis efter grundlovens § 57, skal reglen om parlamentarisk immunitet ses i en bredere sammenhæng.

Når Folketinget træffer afgørelse i sager om samtykke til tiltalerejsning efter § 57 er det ofte en "ekspeditionssag"¹². Indtil sagen mod Claus Hjort Frederiksen blev der således givet samtykke til at rejse tiltale i alle sager.

Man kan således se reglen om parlamentarisk immunitet og den praksis, der er udviklet ved Folketingets administration af den, som udtryk for en afbalancering af på den ene side hensynet til Folketingsmedlemmernes immunitet og den almindelige retsfølelse på den anden side, idet Folketingsmedlemmerne ikke er fuldstændig "fredet" og derfor i langt de fleste tilfælde må stå til ansvar for deres lovovertrædelser på lige fod med andre borgere.

Denne afvejning kan formentlig have indflydelse på de krav, der må stilles til oplysningen af de sager, hvor Folketingets samtykke skal indhentes. Når Folketingsmedlemmerne skal tage stilling til, om de vil give samtykke til, at der skal rejses tiltale mod et medlem af Folketinget, forudsætter det, at de, hvis der opstår tvivl om, hvorvidt der bør rejses tiltale, ideelt set ikke bør henvises til at falde tilbage på det synspunkt, at de i en sådan situation kan lade være med at stemme for at give samtykke og på den måde sikre den parlamentariske immunitet. Der er også det andet element, nemlig hensynet til den retssikkerhed, der ligger i, at også Folketingsmedlemmer bør retsforfølges for deres lovovertrædelser på lige fod med andre borgere. Dette må i hvert fald gælde, hvis tvivlen opstår på grund af manglende oplysning af sagen. Dette kan have indflydelse på kravene til folketingsmedlemmernes indsigt i faktum i de sager, hvori der søges Folketingets samtykke efter grundlovens § 57. Se eksempelvis nedenfor i afsnit 11 om Claus Hjort Frederiksens sag.

¹⁰ Jf. Grundloven med kommentarer 2015, side 354 af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen

¹¹ Jf. Grundloven med kommentarer 2015, side 351 af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen

¹² Jf. Grundloven med kommentarer 2015, side 354 af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen

10. Praksis efter grundlovens § 57

I nyere tid har der været flere tilfælde, hvor det har været nødvendigt at indhente Folketingets samtykke efter grundlovens § 57. Der har siden midten af 1950-erne været ca. 40 sager, hvor der har været indhentet samtykke efter grundlovens § 57. Det drejer sig for eksempel om sager vedrørende overtrædelse af færdselsloven, straffeloven (berigelseskriminalitet og vold m.v.) samt skattekontrolloven o.a.

Som det er fremgået ovenfor, er der ikke i grundloven specifikke regler for den fremgangsmåde, der skal anvendes ved indhentelse af Folketingets samtykke efter grundlovens § 57. Folketingets samtykke er ikke bundet til nogen bestemt form. Det gives normalt i form af en folketingsbeslutning, men kan også gives direkte i en lov eller i bemærkningerne til en lov.¹³ Som anført i afsnit 8 følges dog under alle omstændigheder procedurer, der har til formål at sikre en grundig proces og en fyldestgørende oplysning af det emne, der skal træffes afgørelse om.

Justitsminister, Mattias Tesfaye har i sin besvarelse af spørgsmål nr. 760 fra medlem af Folketinget, Sofie Løhde (V) den 18. maj 2022 nærmere redegjort for, hvordan sager i henhold til grundlovens § 57 normalt forelægges og oplyses for Folketinget. Heraf fremgår, at Folketingets samtykke til ophævelse af et medlems immunitet efter sædvanlig praksis opnås ved, at Justitsministeren fremsender en anmodning om samtykke til Folketingets formand, hvorefter anmodningen behandles i Udvalget for Forretningsordenen, jf. § 25 i Forretningsordenen for Folketinget.

Det fremgår videre af Justitsministerens besvarelse, at det er sædvanlig praksis, at anklagemyndighedens udkast til anklageskrift oversendes til Folketinget samtidig med, at Justitsministeren anmoder Folketinget om at give samtykke til ophævelse af medlemmets immunitet.

Kun en gang tidligere har der været indhentet samtykke i henhold til grundlovens § 57 i en sag, hvor medlemmer af Folketinget har været tiltalt for overtrædelse af reglerne om tavshedspligt. Det var i 1985 i sagen mod Anne Grete Holmgaard, Sten Frimann Tinning, Keld Albrechtsen og Jørgen Lenger, det blev tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 152.¹⁴

I sagen mod de fire folketingsmedlemmer blev udkastet til anklageskrift som i alle andre sager efter grundlovens § 57 – bortset fra sagen mod Claus Hjort Frederiksen, som behandles nedenfor - fremsendt til Folketinget som bilag til indstillingen i forbindelse med sagens forelæggelse for Folketinget.

Det fremgik af udkastet til anklageskriftet, at de fire folketingsmedlemmer:

”...sættes herved under tiltale ved Københavns byret til straf for overtrædelse af straffelovens § 152 ved i tiden fra den 20. november 1984 i København at have røbet, hvad de i hvervet som medlemmer af folketetinget havde erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, idet de tiltalte i forening og efter forudgående fælles aftale fra Christiansborg udleverede eller lod udlevere til interesserede fotokopier af

¹³ Jf. Dansk Statsret 3. Udgave af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, side 233

¹⁴ Se <https://www.folketingstidende.dk/samling/19841/beslutningsforslag/B139/index.htm>

monopoldirektoratets redegørelser om henholdsvis kunstgødningsbranchen og varmesoleringsmaterialeindustrien, uagtet industriministeren havde truffet bestemmelse om, at begge redegørelser skulle hemmeligholdes.”

De fire politikere blev i Østre Landsret idømt 50 dagbøder for overtrædelse af straffeloven.

Der har ikke tidligere været sager, hvor medlemmer af Folketinget har været tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109 om uberettiget videregivelse af højt klassificerede oplysninger. Det var et centralt element i regeringens begrundelse for den fremgangsmåde, der blev valgt, da spørgsmålet om ophævelsen af Claus Hjort Frederiksens immunitet i en indledende proces kun blev drøftet med udvalgte medlemmer af Folketinget, at der her var tale om højt klassificerede oplysninger.

11. Claus Hjort Frederiksens sag

Regeringen Mette Frederiksen I (27. juni 2019 – 15. december 2022) (i det følgende ”Regeringen”) ønskede i 2022 at ophæve forhenværende forsvarsminister Claus Hjort Frederiksens immunitet efter reglen i grundlovens § 57. Claus Hjort Frederiksen ønskedes tiltalt for overtrædelse af sin tavshedspligt efter straffelovens § 109.

Spørgsmålet om ophævelse af Claus Hjort Frederiksens immunitet skulle forelægges for Folketinget på baggrund af, at Justitsministeriet den 10. maj 2022 havde modtaget en indstilling fra Rigsadvokaten om, at der skulle rejses tiltale mod Claus Hjort Frederiksen for overtrædelse af straffelovens § 109 om uberettiget videregivelse af højt klassificerede oplysninger. Justitsministeren traf på dette grundlag beslutning om, at der skulle rejses tiltale. Eventuel tiltale krævede dog, at Folketinget gav samtykke til at ophæve Claus Hjort Frederiksens immunitet.

Det følger af straffelovens § 110f, at det er Justitsministeren, der træffer afgørelse i disse sager:

”De i dette kapitel omhandlede forbrydelser er i alle tilfælde genstand for offentlig påtale, der sker efter justitsministerens påbud.«

Det forhold, at sagen drejede sig om højt klassificerede oplysninger, adskiller sagen mod Claus Hjort Frederiksen fra tidligere sager, der har været forelagt Folketinget i henhold til § 57.

Efter Justitsministerens beslutning om at rejse tiltale mod Claus Hjort Frederiksen inviterede Justitsministeren lederne af Folketingets partier til en drøftelse af processen for Folketingets stillingtagen til en eventuel ophævelse af Claus Hjort Frederiksens immunitet efter grundlovens § 57.

Justitsministeren inviterede til en drøftelse af selve processen, fordi sagen indeholdt højt klassificerede oplysninger, som skulle beskyttes af hensyn til statens sikkerhed. På den baggrund fandt Justitsministeren, at ikke alle medlemmer af Folketinget skulle have indsigt i anklageskriftet. Processen blev derfor tilrettelagt sådan, at de højt klassificerede oplysninger

blev holdt i en meget snæver kreds og ikke blev delt med alle 179 medlemmer af Folketinget.¹⁵

Regeringen valgte, at kun partilederne¹⁶ kunne få en orientering om sagen. I forbindelse med orienteringen kunne partilederne stille spørgsmål om sagen til Rigsadvokaten og chefen for Politiets Efterretningstjeneste. Den information, som partilederne modtog måtte ikke deles med de øvrige partimedlemmer, der herefter måtte have tillid til, at partilederen - på baggrund af den information denne havde modtaget - var behørigt informeret til at der kunne træffes beslutning om, hvorvidt der skulle stemmes for eller imod ophævelse af Claus Hjort Frederiksen's immunitet. Partilederne havde dog mulighed for at drøfte sagen med partimedlemmerne, inden de traf afgørelse om, hvorvidt man kunne støtte Regeringens ønske om at ophæve Claus Hjort Frederiksen's immunitet.

Det er forståeligt, at man fra Regeringens side havde et ønske om, at begrænse den kreds af personer, som skulle have indsigt i anklageskriftet og der har muligvis været skelet til, at man i sager om den parlamentariske kontrol med efterretningsvæsenene (PET og FET) kun involverer de 5 folketingsmedlemmer, som udgør Udvalget vedrørende Efterretningstjenesternes arbejde.

Den 19. maj 2022 måtte Regeringen konstatere, at der ikke kunne opnås flertal for at ophæve Claus Hjort Frederiksen's immunitet og besluttede derfor ikke at rejse tiltale. Den gennemførte drøftelse af "processen" endte derfor reelt med at erstatte eller træde i stedet for den sædvanlige proces til indhentelse af samtykke efter grundlovens § 57.

I et samråd¹⁷ udtalte justitsminister, Mattias Tesfaye:

"Jeg har så tidligere i dag konstateret, at der ikke er flertal i Folketinget for ophævelse af immunitet. Flere partier kræver, at alle 179 medlemmer får indsigt i sagen og dermed så står jeg nu med et valg. Enten så frigiver jeg nogle meget fortrolige oplysninger om statens sikkerhed over for hele Folketinget imod myndighedernes anbefalinger ellers vil Claus Hjort Frederiksen fortsat have immunitet og dermed undgå at blive stillet for en dommer."

Den manglende opbakning til Regeringens anbefaling om ophævelse af Claus Hjort Frederiksen's immunitet opstod især, fordi sagen kom til at dreje sig om, hvorvidt *alle* skulle have *fuld* indsigt i hele anklageskriftet, eller om kun partilederne skulle have denne fulde indsigt. Det kom ikke til reelle drøftelser af, om sagen eventuelt kunne oplyses tilstrækkeligt ved, at der for eksempel blev givet alle Folketingets medlemmer en generel information om karakteren af Claus Hjort Frederiksen's formodede overtrædelse af straffelovens § 109 for eksempel ved en angivelse af den periode i hvilken den formodede overtrædelse foregik, om videregivelse var sket direkte eller indirekte og lignende mere generelle beskrivelser. På samrådet var det centrale spørgsmål, om Regeringen ville oplyse, om sagen alene drejede sig

¹⁵ Justitsministerens begrundelse er indeholdt i besvarelse af spørgsmål nr. S 760 fra medlem af Folketinget, Sophie Løhde (V) af 18. maj 2022

¹⁶ Det indebar, at øvrige partimedlemmer ikke ville få samme information. Det samme gælder formentlig løsgængere. Justitsministeriet har ikke besvaret en henvendelse om, hvorvidt det var tanken at informere løsgængerne og i givet fald på hvilket informationsniveau.

¹⁷ Åbent samråd om regeringens involvering i efterforskningen og sigtelsen af folketingsmedlem Claus Hjort Frederiksen i Retsudvalget den 19. maj 2022

om videregivelse af de højt klassificerede oplysninger til pressen eller andre medier, eller om der var tale om (direkte) videregivelse af fortrolige oplysninger til fremmede magter. Dette afviste Justitsministeren at svare på, og henholdt sig alene til ordlyden i straffelovens § 109 – altså reelt slet ikke nogen oplysninger om den formodede overtrædelses indhold. De oplysninger blev forbeholdt partilederne.

Justitsministeren måtte herefter erkende, at Claus Hjort Frederiksen ikke kunne tiltales, da der er ikke ville kunne opnås et samtykke efter grundlovens § 57. Ved det efterfølgende folketingsvalg genopstillede Claus Hjort Frederiksen ikke, og dermed har der siden 1. november 2022 været mulighed for at rejse tiltalen. Der blev rejst tiltale mod Claus Hjort Frederiksen den 21. februar 2023.¹⁸

Højesteret har den 27. oktober 2023 afsagt kendelse om hvorvidt straffesagen mod Claus Hjort Frederiksen skal holdes for lukkede døre. I kendelsen bestemmes blandt andet følgende:

”3.2. Oplæsning af anklageskriftet

T er som nævnt tiltalt for at røbe eller videregive hemmeligheder i interviews, som er bragt i en række større danske nyhedsmedier. Offentligheden har således på nuværende tidspunkt allerede kendskab til indholdet af udtalelserne. Højesteret finder, at anklageskriftet kan oplæses for åbne døre under hovedforhandlingen. Anklageskriftet indeholder således ikke oplysninger, som gør det nødvendigt, at dørene lukkes, når de hensyn, som ligger bag ønsket om at undgå at bekræfte disse oplysninger, afvejes over for de hensyn, der taler for offentlighed.”

Det fremgår ikke entydigt, om Højesteret med ordene ” *Offentligheden har således på nuværende tidspunkt allerede kendskab til indholdet af udtalelserne*” sigter til, at offentligheden allerede havde kendskab til ”hemmelighederne” på tidspunktet for offentliggørelsen af de pågældende interviews på grund af tidligere presseomtale heraf - eller om der sigtes til, at oplysningerne efter offentliggørelsen af de i sagen omhandlede interviews og netop på grund af disse blev offentligt kendt og dermed kendt, da Højesteret afsagde sin kendelse.

Under alle omstændigheder må det konkluderes, at det anklageskrift, som Anklagemyndigheden ikke mente at kunne udlevere eller give oplysninger om indholdet af til alle Folketingets medlemmer, uden at kompromittere højt klassificerede oplysninger, ifølge Højesteret ville kunne oplæses for åbne døre under en hovedforhandling.

Efter Højesterets kendelse har Anklagemyndigheden den 1. november 2023 kaldt sagen mod Claus Hjort Frederiksen tilbage.

Det sker efter, at Forsvarets Efterretningstjeneste havde meddelt Anklagemyndigheden, at tjenesten efter en række kendelser fra Højesteret (hvoraf den her omtalte kendelse er den ene) om behandling af sagens akter på den baggrund ikke længere anså det for betryggende at stille de højt klassificerede oplysninger, som sagerne handler om, til rådighed for straffesagerne.

¹⁸ <https://anklagemyndigheden.dk/da/tidligere-medlem-af-folketinget-tiltalt-overtraedelse-af-straffelovens-ss-109-stk-1>

Selv om Højesteret nu har vurderet, at der ikke i Claus Hjort Frederiksen sag er noget til hinder for at offentligheden kunne få indblik i anklageskriftet, hvis sagen var blevet ført, er det fortsat relevant at overveje, hvordan fremtidige sager med samme problemstilling skal behandles. Det kan ikke udelukkes, at der kan komme nye sager, hvor der er et reelt behov for at holde højt klassificerede oplysninger i en snæver kreds.

12. Claus Hjort Frederiksen sag ctr. sagen mod mod Anne Grete Holmgaard, Sten Frimann Tinning, Keld Albrechtsen og Jørgen Lenger

I sagen mod Anne Grete Holmgaard, Sten Frimann Tinning, Keld Albrechtsen og Jørgen Lenger blev anklageskriftet i overensstemmelse med sædvanlig praksis fremlagt for alle Folketingets medlemmer. I sagen mod Claus Hjort Frederiksen blev partilederne orienteret om sagen under møder, hvor de havde anledning til at stille spørgsmål til Rigsadvokaten og chefen for Politiets Efterretningstjeneste. Man ønskede fra Regeringens side at holde anklageskriftets oplysninger i en meget snæver kreds for ikke at dele højt klassificerede oplysninger med alle de 179 medlemmer af Folketinget.¹⁹

I sagen mod Anne Grete Holmgaard, Sten Frimann Tinning, Keld Albrechtsen og Jørgen Lenger var det kendt hvilke oplysninger, der var videregivet; nemlig *"fotokopier af monopoldirektoratets redegørelser om henholdsvis kunstgødningsbranchen og varmeisoleringsmaterialeindustrien"*. Det var også kendt på hvilken måde oplysningerne var videregivet og til dels til hvem; nemlig ved *"udlevering" "til interesserede"*. Det var også kendt, at dette var foregået *"fra Christiansborg"*.

I sagen vedrørende Claus Hjort Frederiksen var det indtil Højesterets kendelse af 27. oktober 2023 (se ovenfor) ikke forventeligt, at det ville blive offentligt kendt præcist hvilke oplysninger, der er videregivet af Claus Hjort Frederiksen, til hvem disse oplysninger er videregivet, under hvilke omstændigheder der er sket videregivelse, og i hvilken form eller på hvilken måde videregivelse er sket. Efter Højesterets kendelse ville der have været mulighed for at offentligheden kunne få et nærmere indblik heri i det omfang anklageskriftet, der ifølge Højesteret kunne læses op i retten, indeholder sådanne oplysninger. Det var som beskrevet en konsekvens af den fremgangsmåde, som Regeringen valgte - hvor kun en snæver kreds af Folketingets medlemmer fik indsigt i oplysningerne - at ikke alle Folketingets medlemmer fik indsigt i anklageskriftet.

13. Debat om den proces Regeringen valgte til afklaring af mulighederne for at rejse tiltale mod Claus Hjort Frederiksen

Den proces, som Justitsministeren valgte for at afklare, om der kunne opnås samtykke i Folketinget efter grundlovens § 57 til at tiltale Claus Hjort Frederiksen, skabte en del debat.

¹⁹ Se Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 760 fra medlem af Folketinget Sophie Løhde (V) af 18. maj 2022, sidste afsnit.

Professor emeritus Carsten Henrichsen har i Altinget den 21. juni 2022²⁰ således udtalt følgende om sagens konsekvenser:

”Svaret på det dilemma, som sagen rejste, er, at Folketinget må forlade sig på, at anklagemyndigheden ved behandlingen af de konkrete straffesager er uimodtagelig for politiske direktiver og alene agerer ud fra objektive og saglige grunde.

Det gælder uanset, at det efter loven tilkommer justitsministeren at afgøre, om der skal rejses tiltale i sager af den foreliggende art. For selvfølgelig kan og må der ikke rejses strafferetlig tiltale, uden at der er saglig og objektiv grund til det, og det er en vurdering, som anklagemyndigheden må foretage, og som justitsministeren må tilslutte sig eller afvise, hvis han ikke mener, der er sagligt grundlag for en tiltale.

I mangel på nærmere oplysninger om grundlaget for tiltalen mod Claus Hjort Frederiksen, kunne folketingsmedlemmerne endvidere forlade sig på deres respektive partiers indstilling med baggrund i den orientering om sagen, som Rigsadvokaten – rent undtagelsesvist og med skyldigt tavshedsplæg – tilbød at give til partiformændene.

Til syvende og sidst - og måske mere afgørende – måtte Folketinget forlade sig på, at det er de uafhængige domstole, som afgør, om der er grundlag for at fælde dom i en sag som den foreliggende. Her er den tiltalte beskyttet af de retssikkerhedsgarantier, som sikres efter dansk retspleje.

I alle tilfælde er det en tillidssag, om Folketinget vil forlade sig på disse garantier, og det plejer normalt ikke at være noget problem, hverken når det gælder anklagemyndighedens vurdering af tiltalespørgsmål, partiernes indstilling til Folketingets sager eller domstolenes afgørelse af de konkrete sager, de får forelagt til prøvelse.”

Af flere grunde kan dette synspunkt ikke tiltrædes. Folketinget kan ikke henvises til blot at forlade sig på anklagemyndighedens vurdering af sagen. Spørgsmålet om ophævelse af et folketingsmedlems immunitet er netop ved grundloven henlagt til Folketingets afgørelse. Det er heller ikke i overensstemmelse med grundlovens § 57, blot at henvide til, at spørgsmålet om domfældelse eller ej i sidste ende henhører under domstolene. Det argument tager på inden måde højde for hele formålet med grundlovens § 57 om den parlamentariske immunitet. At henvide Folketingets medlemmer til at forlade sig på at sagen i sidste ende afgøres af uafhængige domstole er at se helt bort fra grundlovens § 57, hvilket helt åbenlyst er ulovhjemlet.

Selv om der ikke har været sager i nyere tid, hvor et medlem af Folketinget ønskes tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, så var der også før den seneste grundlovsændring i 1953 regler i den tidligere gældende Borgerlig straffelov fra 1930 om straf for videregivelse af strengt fortrolige oplysninger om statens sikkerhed.²¹ Det kan således ikke hævdes, at det ved

²⁰ <https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/professor-emeritus-hjort-sagen-maa-forventes-at-faa-et-retsligt-efterspil>

²¹ Borgerlig straffelov af 15. april 1930, § 103 hvorefter ”den som aabenbarer Statens hemmelige Underhandlinger, Raadslagninger eller Beslutninger i sager, hvorpaa Statens Sikkerhed beror, eller som angaar betydelige samfundsøkonomiske Interesser overfor Udlandet...” kunne straffes med fængsel indtil 16 år.

affattelsen af den nuværende grundlov var utænkeligt, at en sådan situation kunne opstå, og at grundloven derfor ikke kan antages at regulere et sådant tilfælde. Muligvis har man ved affattelsen af grundloven ikke specifikt haft tilfælde som sagen mod Claus Hjort Frederiksen i tankerne.²² Deraf kan imidlertid ikke uden videre sluttes, at situationen ikke skal behandles med skyldig hensyntagen til grundlovens regler. Mere nærliggende er nok, at man ved affattelsen af grundloven faktisk havde tillid til, at Folketingets medlemmer var værdige til den tillid, som det kræves at skulle give samtykke efter grundlovens § 57 også i sager, der krævede indsigt i højt klassificerede oplysninger. Dermed ikke sagt at grundloven stiller krav om, at alle Folketingets medlemmer skal have den samme og fulde indsigt i alle sagens oplysninger.

14. Sammenligning af den sædvanlige procedure for behandling af sager efter grundlovens § 57 og proceduren i Claus Hjort Frederiksens sag

Som beskrevet i afsnit 8 og 11 indhentes samtykke efter grundlovens § 57 normalt ved, at Justitsministeren fremsender en anmodning om samtykke til Folketingets formand, hvorefter anmodningen behandles i Udvalget for Forretningsordenen, jf. § 25 i Forretningsordenen for Folketinget. Det er fast praksis, at der samtidig fremsendes en kopi af det aktuelle anklageskrift, når beslutningsforslaget fremsendes til Folketingets behandling. I Folketinget undergives beslutningsforslaget én behandling med taletider som ved lovforslags 2. behandling. Det fremgår af forretningsordenens § 17, stk. 4. Ved et lovforslags 2. behandling kan alle dele af lovforslaget drøftes, herunder eventuelle ændringsforslag. Ved 2. behandlingens afslutning stemmes om eventuelle ændringsforslag.²³ Med den beskrevne procedure sikres altså en reel behandling af beslutningsforslaget – og Folketingets medlemmer har mulighed for at forholde sig til beslutningsforslaget og der kan foregå en drøftelse heraf, inden der stemmes om beslutningsforslaget.

Følges den sædvanlige procedure sikres, at alle Folketingets 179 medlemmer får nærmere indsigt i den sag, der skal tages stilling til og stemmes om. Det sikres ligeledes, at alle medlemmer får mulighed for at tilkendegive deres holdning til sagen, som på den måde sikres en reel parlamentarisk behandling.

Den indledende og afklarende procedure, som regeringen valgte i sagen med Claus Hjort Frederiksen, involverede som nævnt primært kun partilederne, der havde mulighed for at få fuld indsigt i anklageskriftet. Partilederne var afskåret fra at dele de oplysninger, som de fik med deres folketingsgrupper. De menige partimedlemmer måtte derfor under drøftelserne i partigrupperne måtte nøjes med information om, at sagen drejede sig om straffelovens § 109. Partilederne var formentlig valgt, fordi de var forudsat at repræsentere alle

²² I Kristeligt Dagblad den 12. maj 2022 har professor emeritus Jørn Vestergaard fremført det synspunkt, at en situation som den der foreligger i sagen mod Claus Hjort Frederiksen nok ikke var forudsat af grundlovens fædre. <https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/professor-om-hjort-sag-den-havde-grundlovens-faedre-ikke-set-komme>

²³ Jf. Dansk Statsret 3. Udgave af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, side 164

partimedlemmerne og at de ved deres tilkendegivelser under disse indledende drøftelser talte på hele partiets vegne.

Der var derfor tale om en drøftelse som reelt kom til at erstatte en sædvanlig forelæggelse for Folketinget.

Da sagen "strandede" på, at der ikke kunne forventes opnået flertal for at give samtykke efter grundlovens § 57 på dette ufuldstændigt oplyste grundlag, hvis sagen blev forelagt i Folketinget i form af et beslutningsforslag efter den sædvanlige procedure, blev der aldrig fremsat et beslutningsforslag om ophævelse af Claus Hjort Frederiksen's immunitet. Konsekvensen heraf blev, at Claus Hjort Frederiksen ikke blev tiltalt, mens han sad i Folketinget, og at en væsentlig sag om eventuel overtrædelse af straffelovens § 109 ctr. Folketingsmedlemmets immunitet reelt set fandt sin afslutning på baggrund af en uformel proces, som i betydelig grad afveg fra sædvanlig fast praksis. Folketingets medlemmer fik derved ikke mulighed for at sikre, at Claus Hjort Frederiksen kunne tiltales, for en (formodet) alvorlig overtrædelse af straffeloven. Netop et sådant udfald (tiltale) er resultatet af alle tidligere sager efter grundlovens § 57.

Herefter kan man med rette rejse spørgsmålet, om den proces, der blev valgt til afklaring af Folketingets holdning, er ønskelig ud fra demokratiske hensyn, når det tages i betragtning, at der ikke blot var tale om en drøftelse af "processen", men at der reelt blev truffet en afgørelse af Regeringen på baggrund af drøftelser primært med enkelte medlemmer af Folketinget (partilederne). Partilederne havde ganske vist mulighed for at drøfte spørgsmålet om ophævelse af immuniteten med de øvrige partimedlemmer, men nogen drøftelse i Folketinget i egentlig forstand som forudsat i folketingets forretningsorden blev der ikke tale om.

Her skal bemærkes, at justitsministeren i samrådet den 19. maj 2022 netop udtalte: *"Jeg har så tidligere i dag konstateret, at der ikke er flertal i Folketinget for ophævelse af immunitet"*.

Ganske vist blev resultatet, at der ikke blev rejst tiltale og man kan derfor hævde det synspunkt, at Claus Hjort Frederiksen's parlamentariske immunitet derved var sikret og hensynet til grundlovens § 57 således opfyldt.

Det er imidlertid ikke hensigten med § 57 fuldstændigt at frede Folketingets medlemmer i alle sager – kun i sager, hvor der er fare for, at en regering misbruger muligheden for at hindre parlamentarikerne i at arbejde. Sager, der rejses berettiget, bør føre til tiltale rejsning og det blev ikke muligt for Folketingets medlemmer at træffe beslutning herom med den proces, der blev fulgt og som nævnt førte til, at der end ikke blev fremsat et beslutningsforslag om tiltalerejsning for Folketinget.

15. Vurdering og konklusion

Det væsentligste – og så vidt ses eneste – argument, Justitsministeren anførte for kun at give oplysninger om indholdet i tiltalen mod Claus Hjort Frederiksen til en snæver kreds af folketingsmedlemmer, var, at *"Den konkrete sag indeholder imidlertid højt klassificerede*

oplysninger, som skal beskyttes af hensyn til statens sikkerhed".²⁴ Der ligger implicit heri, at Justitsministeren ikke havde tillid til (alle) medlemmerne af Folketinget eller i hvert fald ikke tillid til, at alle 179 ville kunne leve op til den fortrolighed, som kendskab til en sådan viden kræver.

Folketingsmedlemmer kan efter grundlovens § 57 kun tiltales med Folketingets samtykke. Da Folketinget består af 179 medlemmer, må *udgangspunktet* være, at sager, hvor dette samtykke søges indhentet, skal forelægges *alle* 179 medlemmer. Dette underbygges af, at Folketinget kun kan tage beslutning, når over halvdelen af medlemmerne er til stede og deltager i afstemningen jf. grundlovens § 50 som omtalt ovenfor i afsnit 2. Det har, i mangel af hjemmel til andet, den konsekvens, at der ikke kan træffes beslutning af et antal Folketingsmedlemmer, der er mindre end halvdelen – og det endda selv under den forudsætning, at alle 179 medlemmer havde haft mulighed for at deltage. En beslutning efter grundlovens § 57 træffes ved simpelt flertal. Hvis dette udgangspunkt skal fraviges, må der påvises en klar hjemmel hertil. En fravigelse kan ikke begrundes alene i det forhold, at der er et – måske praktisk relevant – ønske om, at holde de for en stillingtagen til sagen nødvendige oplysninger i en snæver kreds.

Som det er beskrevet ovenfor besluttede Justitsministeren, at der på baggrund af indstillingen fra Rigsadvokaten, skulle rejses tiltale mod Claus Hjort Frederiksen. Efter at have gennemført samtalerne med partilederne traf Justitsministeren derefter beslutning om (på daværende tidspunkt) ikke at rejse tiltale. Derved kom de uformelle drøftelser med partilederne reelt til at erstatte en beslutning truffet af Folketinget efter Grundlovens § 57 – uden at de sædvanlige procedurer og den sædvanlige praksis var fulgt.

Det er uklart efter hvilke kriterier, det blev lagt til grund, at netop partilederne kunne vises den tillid og den fortrolighed, der krævedes for at modtage den fortrolige information. Det synes at have været afgørende, at det begrænsede antal af informerede i sig selv skulle være en sikkerhed for, at oplysningerne forblev fortrolige. Der er næppe tvivl om, at dette ud fra en logisk betragtning er rigtigt, men det i sig selv kan ikke næppe uden lovhjemmel medføre, at grundlovens bestemmelse om, at det er Folketinget, der skal tage stilling til, om der skal gives samtykke, kan fraviges. Grundlovens § 57 blev næppe tilsidesat af Regeringen med den proces, der blev gennemført, men en afklaring af Folketingets holdning i sager efter grundlovens § 57 bør enten gennemføres efter de sædvanlige regler og den foreliggende praksis - eller på en anden formaliseret måde jf. nærmere afsnit 16.

Ovenfor er omtalt det faktiske forløb i Claus Hjort Frederiksen sagen.

Havde regeringens drøftelser med partilederne ført til, at sagen efterfølgende blev forelagt Folketinget efter den sædvanlige praksis med fremsættelse af et beslutningsforslag, skulle sagen have været afgjort af alle 179 medlemmer af Folketinget efter den sædvanlige proces som beskrevet ovenfor. Som grundlag for afgørelsen ville medlemmerne også i den situation have skullet træffe afgørelse på baggrund forskellige informationsniveauer.

²⁴ Se Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 760 fra medlem af Folketinget Sophie Løhde (V) af 18. maj 2022, 5. Afsnit, 1. pkt..

De medlemmer af *Folketinget*, der ikke ville være blevet orienteret om indholdet af tiltalen mod Claus Hjort Frederiksen, og som derfor i realiteten måtte henholde sig til den beslutning, som partilederen havde truffet på baggrund af den fortrolige orientering, som denne havde modtaget, ville blive stillet i en urimelig situation. De medlemmer af Folketinget, som ikke havde modtaget samme oplysninger som partilederne, ville i praksis have været henvist til alene at træffe deres afgørelse på baggrund af partiledernes indstilling og uden selv at have indsigt i sagens indhold. Det har de selvsagt ret til at lade sig "nøje med", men – set ud fra et demokratisk perspektiv – er det ikke ønskeligt. Det giver ikke mening at gøre sig overvejelser om, hvorvidt partierne ville stille medlemmerne frit ved en afstemning i Folketinget. Det normale er, at medlemmerne følger "partidisciplinen" og at medlemmerne kun stilles fri i såkaldt »etiske« afstemninger.

Løsgængere ville i dette tilfælde ligesom andre "menige" medlemmer af Folketinget alene have haft oplysningen om, at det drejede sig om eventuel overtrædelse af straffelovens § 109 at forholde sig til. Som nævnt har Justitsministeriet ikke besvaret en henvendelse om, hvordan løsgængere i Folketinget skulle orienteres. Generelt savnes en regulering af, hvordan løsgængere er stillet i forbindelse med arbejdet i Folketinget.

Man må formode, at Justitsministeren betragtede drøftelserne med og informeringen af partilederne som en "uformal", indledende og afklarende proces. Grundloven beskriver ikke en sådan uformel drøftelse, og som beskrevet ovenfor resulterede processen de facto i en beslutning; nemlig at der ikke blev rejst tiltale mod Claus Hjort Frederiksen. Som også beskrevet er det en beslutning, der havde en række konsekvenser, som normalt kun bør følge af en egentlig behandling af spørgsmålet i Folketinget.

Sådan en beslutning burde enten have været truffet af Justitsministeren, inden sagen efter de sædvanlige procedurer blev forelagt Folketinget eller af Folketinget efter egentlig drøftelse og beslutning efter de regler, der normalt følges og den praksis, der er udviklet med henblik på indhentelse af Folketingets samtykke.

Grundloven indeholder ikke en udtrykkelig regel om, at alle medlemmer af Folketinget skal behandles ens, og den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning²⁵ kan næppe umiddelbart overføres til at gælde i denne sammenhæng.

Derimod ligger der implicit i grundlovens krav om, at samtykke efter grundlovens § 57 skal gives af "Folketinget" direkte et krav om, at alle 179 medlemmer af Folketinget skal have mulighed for at tage stilling.

Der savnes en klar hjemmel til at fravige det krav, som også ligger bag den praksis, der entydigt er indarbejdet i Folketingets Forretningsorden, der klart beskriver, at beslutningsforslag, der fremlægges for Folketinget i disse sager, skal undergives én behandling med taletider som ved lovforslags 2. behandling.

Grundloven stiller ikke krav om en bestemt detaljeringsgrad hvad angår de oplysninger, der skal gives til Folketinget i sager om ophævelse af immunitet, men sagen bør oplyses til et

²⁵ Den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning fastsætter princippet om, at sager med i det væsentlige ens forhold skal behandles lige, gælder næppe direkte her, hvor der ikke er tale om forvaltning i traditionel forstand

niveau, hvor medlemmerne kan vurdere sagen på et rimeligt grundlag. Det følger implicit af, at beslutningen om ophævelse af folketingsmedlemmers immunitet i grundloven er henlagt til "Folketinget".²⁶

Flere folketingsmedlemmer krævede at få fuld indsigt i anklageskriftet. Det har de ikke et ubetinget krav på, selv om det i alle tidligere sager har været sådan, at anklageskriftet blev videregivet til Folketinget. Det er alene Folketinget, der beslutter, hvilke oplysninger der ønskes for at opnå samtykke. Folketinget vil således være berettiget til at lade sig "nøje" med en lavere detaljeringsgrad. Folketinget kan også lade sig nøje med at tage stilling på baggrund af partiledernes indstilling og en information om, at det drejer sig om en sag om eventuel overtrædelse af straffelovens § 109.

I sagen om Claus Hjort Frederiksen blev immuniteten ikke ophævet, fordi flere folketingsmedlemmer ikke ville acceptere at skulle tage stilling til sagen uden at få et vist niveau af oplysninger.

16. Konsekvenser og forslag til etablering af udvalg til behandling af § 57 - sager

Hvis sager om overtrædelse af straffelovens § 109 som ønsket af flere medlemmer af Folketinget kun kan forelægges for Folketinget ved, at der gives alle Folketingets medlemmer fuld indsigt i hele anklageskriftet – og man ikke mener, at kunne give en generel orientering uden fuldt ud at oplyse, hvori den påståede forbrydelse består –, må der fremover udvises tillid til samtlige Folketingets medlemmer. Uden en sådan tillid kan det i praksis blive vanskeligt at rejse tiltale i sager efter straffelovens § 109. Det er ikke et acceptabelt resultat, selv om grundloven synes at forudsætte, at Folketingets medlemmer faktisk er værdige til en sådan tillid.

Navnlig når der henses til, at kernen i grundlovens § 57 er, at den skal sikre, at Folketinget kan arbejde uforstyrret og at medlemmerne af Folketinget beskyttes mod eventuelt misbrug fra regeringens side forekommer det som udgangspunkt relevant, i en så alvorlig sag som der er tale om, når et folketingsmedlem ønskes tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, at fastholde regeringen på den praksis, der er udviklet efter grundlovens § 57 og hvorefter anklageskriftet vedlægges beslutningsforslaget som bilag.

Viser de sig ikke værdige til denne tillid, vil folketingsmedlemmer, der måtte videregive oplysninger i strid hermed, selv kunne straffes efter straffelovens § 109, ligesom det nu vil være tilfældet med de partiledere, som blev oplyst om indholdet af anklageskriftet.

Alternativet til dette formelle udgangspunkt bør det overvejes ved lov at etablere et udvalg efter de principper som kendetegner de udvalg, som er omtalt i afsnit 4-7.

Udvalget kan enten etableres som et stående udvalg (Folketingets Forretningsorden § 7, stk. 1) eller som et særligt udvalg (Folketingets Forretningsorden § 7, stk. 7) efter reglerne om forholdstal (Folketingets Forretningsorden § 36).

²⁶ Der ses ikke i forarbejderne til grundlovens § 57 at være taget stilling til i hvilket omfang medlemmerne af Folketinget kan og skal informeres om detaljerne i de sager, der forelægges efter § 57.

Formålet med et sådant udvalg er helt overordnet at sikre, at der i sager, der vedrører højt klassificerede oplysninger for eksempel om efterretnings- eller sikkerhedsforhold etableres et forum, som regeringen kan meddele alle sagens oplysninger, således at oplysningerne ikke deles med alle Folketingets medlemmer. Et sådant udvalg skal have til opgave at afgive indstilling til Folketinget vedrørende spørgsmålet om eventuel tiltalerejsning. Udvalget bør tillige have mulighed for at indhente alle nødvendige oplysninger til belysning af den sag, der skal træffes afgørelse. Disse principper kendes fra eksempelvis Indfødsretsudvalget, Udvalget om forsvarets og politiets efterretningstjenester samt Udvalget til Prøvelse af Valgene.

Det kan i denne forbindelse overvejes, at inddrage Folketingets Ombudsmand i udvalgsarbejdet.

Med et sådant udvalg kan det i fremtidige sager undgås, at regeringen kommer i den situation, at højt klassificerede oplysninger skal deles med alle Folketingets 179 medlemmer. Udvalget bør formentlig være bredere sammensat end Udvalget om forsvarets og politiets efterretningstjenester, da der ikke kan ses bort fra, at netop denne typer sager kan have væsentlige principielle og politiske elementer, og derfor bør vurderes af mere repræsentativ kreds af Folketingsmedlemmer, således at Folketinget sikres et reelt grundlag for beslutning om tiltalerejsning efter grundlovens § 57. Derved sikres også, at Folketingets medlemmer ikke kun efterlades med den mulighed at stemme nej på grund af et utilstrækkeligt beslutningsgrundlag.

Overordnet vil etableringen af en sådan ordning kunne være med til at understøtte Folketingets tillid til de oplysninger om disse sager, som ligger til grund for, at der ønskes accept efter grundlovens § 57; en tillid som er væsentlig for Folketingets kontrol med regeringen, og som tillige vil give regeringen sikkerhed for, at højt klassificerede oplysninger ikke spredes i en større kreds.