

Den 16. august 2006

**Notat
om
fagudvalgs muligheder for eventuelt at træffe beslutning om nedsættelse af
en undersøgelseskommission, herunder i form af en udvalgsberetning**

Sammenfatning:

På baggrund af en anmodning fra Retsudvalget i forbindelse med udvalgets behandling af Skandinavian Star-sagen redegøres i notatet for fagudvalgs muligheder for eventuelt at indstille/foreslå nedsættelse af en undersøgelseskommission set i forhold til, at det efter Folketingets Forretningsordens § 55 er Udvalget for Forretningsordenen, som kan afgive indstilling til Folketinget om, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission. Det konkluderes, at Folketinget med vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner og forretningsordenens kapitel XVIII vedr. spørgsmål om ministeransvar har ønsket, at beslutninger i Folketinget om nedsættelse af undersøgelseskommissioner sker på baggrund af forudgående behandling i og indstilling fra Udvalget for Forretningsordenen.

I notatet redegøres endvidere for den situation, hvor et udvalgsflertal i en udvalgsberetning opfordrer justitsministeren til at nedsætte en undersøgelseskommission. Det konkluderes, at en udvalgsberetning, som indeholder en opfordring fra et flertal til justitsministeren om at nedsætte en undersøgelseskommission – i modsætning til en beslutning herom i folketingssalen - ikke indebærer en retlig forpligtelse for justitsministeren til at nedsætte en undersøgelseskommission.

1. Retsudvalgets foreløbige drøftelser om en evt. udvalgsberetning om nedsættelse af en undersøgelseskommission i Skandinavian Starsagen

På foranledig af Anne Baastrup (SF) drøftede Retsudvalget på sit møde den 22. juni 2006 en eventuel afgivelse af en udvalgsberetning om nedsættelse af en undersøgelseskommission om Scandinavian Star-sagen.

Forud for mødet blev omdelt et udkast til beretning (REU, alm. del - bilag 647). Beretningsudkastet opfordrede regeringen til at nedsætte en undersøgelseskommission, der skal have til formål at undersøge alle forhold omkring Scandinavian Star-sagen fra 1990 frem til i dag. Kommissionen skal kulegrave myndighedernes efterforskning og behandling af branden ombord på Scandinavian Star. Beretningsudkastet indeholder en beskrivelse af sagen og kommissoriet for en evt. undersøgelseskommission (beretningsudkastet er vedlagt som **bilag 1**).

Retsudvalget besluttede på sit møde den 22. juni 2006 at afvente Justitsministeriets afgørelse i en klage over Rigsadvokatens afgørelse, hvorved Rigsadvokaten afslog at genoptage efterforskningen i sagen, og at sætte sagen på dagsorden for et udvalgsmøde den 17. august 2006 til fornyet drøftelse.

Retsudvalget besluttede endvidere at anmode Lovsekretariatet om et notat om udvalgets muligheder for eventuelt at træffe beslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission, herunder i form af en udvalgsberetning, set i forhold til, at det efter forretningsordenens § 55 er Udvalget for Forretningsordenen, som kan afgive indstilling til Folketinget om, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission.

2. Scandinavian Starsagen

Den 7. april 1990 opstod der brand på skibet Scandinavian Star, der sejlede mellem Oslo og Frederikshavn. I forbindelse med branden omkom 158 mennesker. Efter branden blev det aftalt, at efterforskningen i sagen skulle opdeles mellem de norske, svenske og danske myndigheder. De norske myndigheders undersøgelser pegede på, at branden var påsat, og at den mest sandsynlige brandstifter var en dansk passager, der selv omkom ved branden. Ved Højesterets dom af 22. november 1993 blev kaptajnen på Scandinavian Star, skibets reder og direktøren i rederiet straffet for overtrædelse af lov om skibes sikkerhed med hæfte i 6 måneder. Rigsadvokaten og Justitsministeriet har efterfølgende i henholdsvis 1996-1997 og 1999-2000 behandlet en række anmodninger om genoptagelse af de danske myndigheders efterforskning af sagen.

Senest har Justitsministeriet den 13. juli 2006 truffet afgørelse i den sag, hvor en række personer, herunder Mike Axdal, Korsør, overlevende og pårørende til omkomne ved ulykken, har klaget til Justitsministeriet over Rigsadvokatens afgørelse af 28. januar 2005, hvorved Rigsadvokaten afslog at genoptage efterforskningen i sagen vedrørende branden på Scandinavian Star. Mike Axdal har i klagen navnlig anført, at personer, som var reele ejere af Scandinavian Star, planlagde og påsatte branden på Scandinavian Star, og at motivet var at få udbetalt forsikringssummen. Justitsministeriet fandt i ministeriets afgørelse ud fra en samlet vurdering ikke grundlag for at ændre Rigsadvokatens afgørelse af 28. januar 2005 om ikke at genoptage efterforskningen i sagen.

En overordnet kronologisk oversigt over myndighedernes behandling af sagen fremgår af Justitsministeriets pressemeddelelse af 13. juli 2006 (**bilag 2**). Justitsministeriets afgørelse af 13. juli 2006 er vedlagt som **bilag 3**.

Scandinavian Star-sagen har løbende været genstand for behandling i Retsudvalget herunder i form af modtagelse af skriftlige henvendelser og deputationer fra bl.a. Mike Axdal, Korsør, og spørgsmål til justitsministeren.

3. Lov om undersøgelseskommissioner og Forretningsordenen for Folketinget

Lov om undersøgelseskommissioner trådte i kraft den 1. juli 1999. Med loven blev indført en ny ordning for undersøgelser af sager om fejl og forsømmelser i forvaltningen.

Af lov om undersøgelseskommissioners § 1, stk. 1 fremgår:

- at justitsministeren kan nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning, og
- at en sådan kommission skal nedsættes, hvis Folketinget vedtager beslutning herom.

Det er således justitsministeren, der har kompetencen til at nedsætte undersøgelseskommissioner. Hvis Folketinget vedtager beslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission er justitsministeren retligt forpligtet til at nedsætte en undersøgelseskommission.

Det fremgår af § 1, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner, at hvis der er vedtaget en folketingsbeslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission, skal den nærmere udformning af kommissoriet ske i samråd med Udvalget for Forretningsordenen eller et underudvalg nedsat af udvalget.

Lov om undersøgelseskommissioner regulerer ikke situationer, hvor initiativet til nedsættelse af en kommission kommer fra Folketinget i en anden form end en beslutning truffet i Folketingssalen. Der henvises nærmere herom til afsnit 4 nedenfor.

I forbindelse med vedtagelsen af loven om undersøgelseskommissioner i 1999 blev der i Forretningsordenen for Folketinget indføjet et nyt kapitel XVIII (§§ 54-59) om spørgsmål vedrørende ministeransvar. Bestemmelserne indeholder bl.a. regler om nedsættelse af undersøgelseskommissioner og behandlingen af beretninger fra undersøgelseskommissioner.

Af forretningsordenens § 55 fremgår, at Udvalget for Forretningsordenen kan afgive indstilling om, at der nedsættes en undersøgelseskommission efter reglerne i lov om undersøgelseskommissioner. Den i § 55 nævnte indstilling kan være en betænkning over et privat beslutningsforslag eller en selvstændig betænkning og indstilling, hvis sagen starter i Udvalget for Forretningsordenen. Det fremgår endvidere, at den nærmere udformning af bestemmelserne om kommissionens opgave sker af udvalget i samråd med justitsministeren.

Bestemmelsen vedrører således den situation, hvor Folketinget har taget initiativ til nedsættelse af en undersøgelseskommission i form af en folketingsbeslutning. I forarbejderne til § 55 er anført:

”Et forslag til folketingsbeslutning [om nedsættelse af en undersøgelseskommission] forudsættes efter 1. behandlingen henvist til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, og det forudsættes, at dette inddrager det omtalte underudvalg.”

Tilsvarende fremgår af forarbejderne til § 1, stk. 1, 2. pkt., i lov om undersøgelseskommissioner:

”Hvis initiativet kommer fra Folketinget i form af et beslutningsforslag, der fremsættes af enkeltmedlemmer eller grupper, bør dette forslag efter 1. behandlingen henvises til Udvalget for Forretnings-

ordenen, der inddrager det omtalte underudvalg. Det forventes, at der i dette underudvalg kan opnås et sagligt erfaringsgrundlag, som er nyttigt ved afgørelse af, om en undersøgelseskommision bør nedsættes.”

Det må på baggrund af ovenstående lægges til grund, at Folketinget med vedtagelsen af lov om undersøgelseskommisioner og forretningsordenens kapitel XVIII vedr. spørgsmål om ministeransvar har ønsket, at beslutninger i Folketinget om nedsættelse af undersøgelseskommisioner sker på baggrund af forudgående behandling i og indstilling fra Udvalget for Forretningsordenen.

Dette forhold afskærer imidlertid ikke fagudvalg fra at behandle forhold af almen vigtig betydning indenfor deres sagsområde herunder med henblik på en eventuel nedsættelse af en undersøgelseskommision, så længe den endelige indstilling fra Folketinget til justitsministeren om nedsættelse af en undersøgelseskommision fremkommer efter behandling i Udvalget for Forretningsordenen i overensstemmelse med lov om undersøgelseskommisioner og Folketingets Forretningsordenen.

Det kan tilføjes, at drøftelsen om afgrænsningen mellem Udvalget for Forretningsordenen og fagudvalg hidtil primært har vedrørt opfølgningen på beretninger fra undersøgelseskommisioner. Der henvises herom til Kommentaren til Lov om undersøgelseskommisioner, Embedsansvaret og Folketingets Rolle (2002), s. 372 og 373 (sammenfatning om afgrænsningen i forhold til andre udvalg) (vedlagt som **bilag 4**).

4. Om den situation, hvor et udvalgsflertal i en beretning opfordrer justitsministeren til at nedsætte en undersøgelseskommision

Udvalget for Forretningsordenens beretning af 28. august 2002 over forslag til folketingsbeslutning om kommission til undersøgelse af Farumsagen (B 84) indeholdt som bilag et notat af 4. juli 2002 fra Lovsekretariatet om nedsættelse af en undersøgelseskommision, når Folketinget har truffet beslutning herom i Folketingssalen m.v. (vedlagt som **bilag 5**). For så vidt angår den situationen, hvor et udvalgsflertal i en udvalgsberetning opfordrer justitsministeren til at nedsætte en undersøgelseskommision, fremgår bl.a. følgende af notatet:

”Efter loven om undersøgelseskommisioner § 1, stk. 1, kan justitsministeren nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning. En sådan kommission skal nedsættes, hvis Folketinget vedtager beslutning herom.

Loven regulerer ikke situationer, hvor initiativet til nedsættelse af en kommission, kommer fra Folketinget i anden form end en beslutning truffet i Folketingssalen, f.eks. en situation, hvor et udvalgsflertal i en beretning opfordrer justitsministeren til at nedsætte en undersøgelseskommision.

I en sådan situation er justitsministeren ikke efter loven om undersøgelseskommissioner eller anden lovgivning retligt forpligtet til at nedsætte en undersøgelseskommission.

En anden ting er, at justitsministeren kan risikere at blive draget politisk til ansvar, hvis ministeren ikke efterkommer udvalgsflertallets opfordring om at nedsætte en kommission, i sin yderste konsekvens ved vedtagelse af et mistillidsvotum efter grundlovens § 15.”

Som reaktion på udvalgsflertallets opfordring i udvalgsberetningen over B 84 til justitsministeren om at nedsætte en undersøgelseskommission i Farumsagen oplyste justitsministeren i et brev af 18. september 2002 til Udvalget for Forretningsordenen (**bilag 6**) bl.a., at regeringen fortsat ikke kunne støtte forslaget om at nedsætte en undersøgelseskommission i den daværende fase af Farumsagen, og at det var regeringens opfattelse, at Folketingets videre drøftelser om, hvorvidt der burde nedsættes en undersøgelseskommission i Farum-sagen, måtte finde sted i folketingssalen.

I det følgende folketingsår (2002-03) vedtog Folketinget den 5. december 2002 B 2 - Forslag til folketingsbeslutning om kommission til undersøgelse af Farumsagen. Beslutningsforslaget blev vedtaget med 62 stemmer (S, DF, SF og EL) mod 49 (V, KF, RV og KRF). Justitsministeren nedsatte herefter - efter forudgående drøftelse med Udvalget for Forretningsordenen om udformningen af kommissoriet - den 6. august 2003 en undersøgelseskommission til undersøgelse af Farumsagen.

Som det fremgår af ovenstående indebærer en udvalgsberetning, som indeholder en opfordring fra et flertal til justitsministeren om at nedsætte en undersøgelseskommission – i modsætning til en beslutning herom i folketingssalen - ikke en retlig forpligtelse for justitsministeren til at nedsætte en undersøgelseskommission. Praxis fra Farumsagen viser endvidere, at risikoen for et eventuelt politisk ansvar ikke (nødvendigvis) bevirker, at justitsministeren nedsætter en undersøgelseskommission, når der foreligger en opfordring herom fra et udvalgsflertal i en udvalgsberetning.