



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Udvalget for Forretningsordenen
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 8. marts 2021
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Nanna Therkelsen
Sagsnr.: 2020-750-0629
Dok.: 1874256

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af lov om undersøgelseskommissioner og retsplejeloven (Indførelse af granskningskommissioner, Folketingets samtykke til nedlæggelse af undersøgelseskommissioner m.v.) (L 172)

I. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 12. februar 2021 til den 3. marts 2021 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Aarhus Retshjælp, Advokatrådet, Akademikerne (AC), Amnesty International, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsretten, Ase Lønmodtager, Centralorganisationernes Fællesudvalg, CEPOS, Civilstyrelsen, Danmarks Frie Fagforening, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Danske Advokater, Danske Medier, Danske Regioner, Datatilsynet, De Frie Funktionærer, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Særlige Klageret, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Det Faglige Hus, Det Juridiske Fakultet – Københavns Universitet, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, DJØF, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Familieretshuset, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, FTF, Forhandlingsfællesskabet, Færøernes Landsstyre, Gadejuristen, Grønlands

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Landsret, HK Kommunal, HK Landsklubben for Politiet og Anklagemyndigheden, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Højesteret, IBIS, Institut for Menneskerettigheder, Institut for Samfund og Globalisering – Roskilde Universitet, Institut for Statskundskab – Københavns Universitet, Institut for Statskundskab – Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab – Aalborg Universitet, Institut for Statskundskab – Aarhus Universitet, International Rehabilitation Center for Torture Victims, Juridisk Institut – Syddansk Universitet, Juridisk Institut – Aalborg Universitet, Juridisk Institut – Aarhus Universitet, Justitia, KL, Kraka, Kristelig Fagforening (Krifa), Københavns Rets hjælp, Landsforeningen for beskikkede advokater, Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Lederne, Ligebehandlingsnævnet, Naalakkersuisut, Nordisk Ministerråd, Offentligt Ansattes Organisationer, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Procesbevillingsnævnet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, samtlige byretter, samtlige ministerier, Sørenskriveren på Færøerne, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Sø- og Handelsretten, Tinglysningsretten, Veron, Vestre Landsret og Østre Landsret.

II. Høringssvarene

1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Advokatrådet, Akademikerne (AC), Arbejdsretten, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Civilstyrelsen, Danske Advokater, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Told og Skatteforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Djøf, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Familieretshuset, Forhandlingsfællesskabet, Forsvarsministeriet, Færøernes Landsstyre, Grønlands Landsret, Institut for Menneskerettigheder, Institut for Statskundskab – Aarhus Universitet, KL, Kristelig Fagforening (Krifa), Ligebehandlingsnævnet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsrevisionen, Skatteministeriet, Sørenskriveren på Færøerne, Sundhedsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Samtlige høringssvar er vedlagt. Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Arbejdsretten, Civilstyrelsen, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Familieretshuset, Forsvarsministeriet, Grønlands Landsret, Institut for Menneskerettigheder, KL, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Politiforbundet, Rigsrevisionen, Skatteministeriet, Sorenskriveren på Færøerne, Sundhedsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Ligebehandlingsnævnet ønsker ikke at udtale sig i anledning af lovforslaget.

2. Generelt

Advokatrådet anfører, at Advokatrådet ser positivt på, at der med lovforslaget indføres et undersøgelsesformat, der vil skulle kunne gennemføres hurtigere, men med udgangspunkt i den grundlæggende struktur for undersøgelseskommissioner.

Det er efter Advokatrådets opfattelse endvidere positivt, at granskningskommissionerne vil være underlagt de retssikkerhedsgarantier, der er fastsat i undersøgelseskommissionsloven, således at kommissionens uafhængighed samt de involverede personers retssikkerhed sikres.

Akademikerne noterer sig, at der med lovforslaget lægges op til, at Folketinget fremover kan nedsætte uafhængige granskningskommissioner, som forankres i Folketinget, og at denne nye undersøgelsesform kan gennemføres hurtigere end undersøgelseskommissioner. Akademikerne bemærker desuden, at granskningskommissioner vil kunne nedsættes for at undersøge nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning. Det forudsættes dog, at kommissionen i forbindelse med nedsættelsen af en granskningskommission afgrænses med et klart fokus på sagens centrale problemstillinger, således at granskningskommissionen afgrænses med et klart fokus på sagens centrale problemstillinger, således at granskningskommissionen kan afslutte sit arbejde inden for 1 år efter sin nedsættelse.

Akademikerne finder det afgørende, at retssikkerheden ikke kompromitteres i en ny undersøgelsesform. Akademikerne lægger derfor vægt på, at lovforslaget indfører de samme retssikkerhedsgarantier i en granskningskommission som i en undersøgelseskommission.

Endelig kvitterer Akademikerne for, at lovforslaget indeholder justeringer af reglerne for undersøgelseskommissioner, der gennemfører anbefalingerne fra Udvalget om Undersøgelseskommissioner, som er gengivet i betænkning nr. 1571/2018. Akademikerne henviser i øvrigt til høringssvaret fra Djøf.

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) og Dansk Told og Skatteforbud (DTS) bemærker, at for CFU og DTS er medlemmernes retssikkerhed yderst væsentlig, uanset om der er tale om en undersøgelseskommission eller en granskningskommission. Det er afgørende vigtigt, at eventuelle besparelshensyn eller hensyn til behovet for et hurtigt resultat på ingen måde må gå forud for retssikkerheden.

CFU og DTS noterer sig med tilfredshed, at gennemførelsen af undersøgelser i granskningskommissioner vil tage udgangspunkt i den grundlæggende struktur for undersøgelseskommissioner for så vidt angår kommissionens uafhængighed og de involverede personers retssikkerhed.

CFU og DTS noterer sig endvidere med tilfredshed, at det følgende fremgår af lovbemærkningernes indledning (side 5): ”Det er samtidig afgørende for regeringen, at der ikke gives køb på navnlig de retssikkerhedsgarantier, der følger af lov om undersøgelseskommissioner (undersøgelseskommissionsloven)”. CFU og DTS bemærker, at CFU og DTS er meget tilfredse med, at regeringen lægger så stor vægt på, at retssikkerhedsgarantierne ikke mindskes.

Endelig giver CFU udtryk for at være tilfreds med, at granskningskommissioner kun tænkes anvendt til undersøgelser, der har et afgrænset område og kan afsluttes inden for kort tid.

Danske Advokater bemærker, at Danske Advokater er optaget af, at retssikkerheden sikres, og hilser det derfor velkomment, at retssikkerhedsgarantierne fra lov om undersøgelseskommissioner videreføres i forhold til granskningskommissioner.

Danske Advokater noterer desuden med tilfredshed, at tidsfaktoren for granskningskommissioner skal være i overensstemmelse med retssikkerheden. Det vil således efter forslaget være en forudsætning for at nedsætte en granskningskommission, at kommissionens arbejde vurderes at kunne udføres inden for 12 måneder med den påkrævede grundighed, der er nødvendig for en fyldestgørende og retssikkerhedsmæssigt betryggende gennemførelse af undersøgelsen.

Ligeledes bemærker Danske Advokater, at Danske Advokater er tilfredse med, at granskningskommissionen ikke kan tilpligtes at afgive sin beretning, før kommissionen vurderer, at dette kan ske på fyldestgørende og retssikkerhedsmæssigt betryggende vis.

Den Danske Dommerforening finder det positivt, at det i bemærkningerne direkte siges, at gennemførelsen af undersøgelser i granskningskommissioner vil skulle tage udgangspunkt i den grundlæggende struktur for undersøgelseskommissioner, herunder for så vidt angår kommissionens uafhængighed og de involverede personers retssikkerhed.

Dommerforeningen bemærker endvidere, at granskningskommissioner ligesom undersøgelseskommissioner er selvstændige, uafhængige kollegiale myndigheder, der selv tilrettelægger deres undersøgelse. Det indebærer efter bemærkningerne blandt andet, at Folketinget i kommissoriet alene vil kunne opfordre kommissionen til at afslutte sit arbejde inden en nærmere angiven frist, men at Folketinget ikke vil kunne udstede retligt bindende instruktioner til kommissionen herom. Kommissionen kan således ikke tilpligtes at afgive sin beretning, førend kommissionen vurderer, at dette kan ske på en fyldestgørende og retssikkerhedsmæssigt betryggende måde. Endelig fremgår det, at Folketinget kan anmode om kommissionens generelle orienteringer om undersøgelsens fremdrift.

Desuden bemærker Dommerforeningen, at den nye undersøgelsesform skal kunne gennemføres hurtigere end undersøgelseskommissioner efter de hidtil gældende regler. Det er Dommerforeningens opfattelse, at en forudsætning herfor blandt andet er, at kommissoriet er kortfattet og præcist. Herom siges det i bemærkningerne til lovudkastet blandt andet, at granskningskommissioner alene skal anvendes i de tilfælde, hvor der er behov for en undersøgelse af afgrænset karakter, det vil sige målrettet undersøgelse af relativt afgrænsede forhold. Videre siges det, at granskningsudvalget, der fastlægger kommissoriet for undersøgelsen, forpligtes til at tilstræbe et afgrænset

kommissorium, så kommissionen kan afslutte sit arbejde inden for et år efter nedsættelsen af kommissionen. Hertil kan Dommerforeningen tilføje, at tidshorizonten i væsentlig grad hænger sammen med, hvor hurtigt Folketinget kan stille det nødvendige sekretariat til rådighed for granskningskommissionen.

Djøf noterer sig, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det er afgørende, at der med en ny undersøgelsesform ikke gives køb på de retssikkerhedsgarantier, der følger af lov om undersøgelseskommissioner. Med de fornødne tilpasninger, der følger af granskningskommissioners parlamentariske forankring, foreslås det i udkastet til lovforslag, at de regler, der i dag gælder for undersøgelses i undersøgelseskommissioner med dommerdeltagelse, skal finde tilsvarende anvendelse for granskningskommissioner for så vidt angår tilrettelæggelse og gennemførelse af undersøgelser ved granskningskommissioner, herunder vidne- og oplysningspligt, de berøres retsstilling, tavshedspligt og domstolsprøvelse af kommissioners beslutninger. På denne baggrund og med denne forudsætning har Djøf ingen bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Djøf har endvidere noteret sig, at de forslag til ændringer af lov om undersøgelseskommissioner, som Udvalget om Undersøgelseskommissioner foreslog indført i betænkning nr. 1571/2018, foreslås indført. Djøf har ligeledes ingen bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) bemærker, at det for FH er vigtigt, at det implicerede medlems retssikkerhed ikke forringes, uanset hvilken kommissionsform der anvendes. Derfor ser FH det også som positivt, at det i bemærkningerne til lovforslaget (side 5) er skrevet, at der ikke gives køb på de gældende retssikkerhedsgarantier, der følger af undersøgelseskommissionsloven.

FH finder det desuden positivt, at det i bemærkningerne (side 26) er skrevet, at en nedsættelse af en granskningskommissionen ikke bør ske, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære faste undersøgelsesorganer.

Forhandlingsfællesskabet henviser til eventuelle høringssvar fra Fagbevægelsens Hovedorganisationer og Akademikerne samt fra Forhandlingsfællesskabets medlemsorganisationer.

Kristelig Fagforening (Krifa) støtter den nye undersøgelsesform og oplever det som en forbedring af den parlamentariske kontrol.

Retspolitisk Forening anfører, at foreningen kan tiltræde behovet for i visse tilfælde at effektivisere arbejdet i undersøgelseskommissioner gennem den foreslåede granskningskommissionsordning samtidig med, at man bevarer retssikkerhedsgarantierne og kommissionens uafhængighed. Retspolitisk Forening anser det for en kvalitet ved ordningen, at den er baseret på en direkte parlamentarisk forankring frem for, at sammensætningen af kommissionen og dens kommissorium som udgangspunkt udgår fra Justitsministeriet.

Retspolitisk Forening bemærker desuden, at foreningen – på grundlag af de historiske erfaringer og ud fra principielle betragtninger – helt kan tiltræde, at justitsministeren ikke fremover vil kunne nedlægge igangværende undersøgelseskommissioner.

Justitsministeriet har noteret sig ovennævnte bemærkninger til lovforslaget.

3. Granskningskommissionens opgaver

Dansk Folkeoplysnings Samråd (DFS) bemærker, at DFS ikke forstår, hvorledes der i lovforslaget både står, at en granskningskommission ikke kan få til opgave at vurdere, om ministeransvarlighedsloven eller andre relevante ansvarsregler må antages at være overtrådt eller vurdere, hvorvidt der er grundlag for at antage, om en minister har begået fejl, samtidig med at der i lovforslaget står, at kommissionen har til opgave at udtale sig om, hvorvidt der må antages at være begået fejl eller forsømmelse af en sådan karakter, at der foreligger grundlag for at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

DFS bemærker desuden, at det i lovforslaget er uklart, hvorvidt granskningskommissionen må vurdere/udtale sig om, hvorvidt undersøgelsen giver grundlag for, at den undersøgte sag skal fremmes yderligere, f.eks. ved en retslig tiltale. DFS synes både at kunne læse ud af lovforslaget, at granskningskommissionen alene må tilvejebringe materiale, på hvilket grundlag, anklagemyndigheden mv. afgør om sagen skal fremmes, og at kommissionen har til opgave at udtale sig om, hvorvidt der må antages at være begået fejl eller forsømmelser af en sådan karakter, at der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

DFS anbefaler, at dette fremstår tydeligere.

Justitsministeriet bemærker hertil, at det fremgår af grundlovens § 61, 2. pkt., at særdomstole med dømmende myndighed ikke kan nedsættes. I overensstemmelse hermed følger det af lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til § 1 b), at en granskningskommission ikke har dømmende myndighed, jf. undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 1.

Formålet med granskningskommissionens virksomhed vil navnlig – som politiets i ordinære straffesager – være at tilvejebringe et materiale som grundlag for vedkommende myndigheds afgørelse af, om sagen skal fremmes, eksempelvis ved at der rejses tiltale, eller disciplinærfølgning indledes.

En granskningskommission vil efter lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til § 1 b), kunne tillægges de samme typer af opgaver, som en undersøgelseskommission kan tillægges efter undersøgelseskommissionslovens § 4.

En granskningskommission vil således bl.a. kunne få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar, jf. undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 1. pkt.

En granskningskommission vil imidlertid ikke kunne få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, jf. undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 2. pkt. En granskningskommission kan således ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger af ministres forhold, herunder vurdere, om ministeransvarlighedsloven (eller andre relevante ansvarsregler) må antages at være overtrådt, og endnu mindre om rigsretstiltale vil være rimeligt begrundet. En granskningskommission kan heller ikke bemyndiges til at tage stilling til det mere begrænsede, generelt formulerede spørgsmål om, hvorvidt der er grundlag for at antage, at en minister har begået fejl eller forsømmelser. En granskningskommissions opgave bør – som undersøgelseskommissioner – for så vidt angår ministre således alene være at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets egen stillingtagen til spørgsmålet om ministres politiske og/eller retlige ansvar, jf. grundlovens §§ 15 og 16. I den forbindelse kan subjektive forhold vedrørende ministeren også undersøges og klarlægges, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til oplysninger, der blev videregivet til Folketinget.

Der henvises til bemærkningerne til den foreslåede § 1 b, jf. lovforslagets § 1, nr. 3.

4. Undersøgelsens tilrettelæggelse

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) og Dansk Told og Skatteforbund (DTS) bemærker, at de afhøringsstemaer, der udarbejdes – for at gøre det nemmere og hurtigere for en bisidder at vurdere relevansen af en forklaring – bør være væsentligt mere præcise, end de er i dag, hvor der i realiteten blot gøres opmærksom på, hvilke bilag der potentielt vil blive spurgt ind til. Det bemærkes også, at afhøringsstemaerne bør foreligge langt tidligere, end det sker i dag, således at bisidderen så tidligt som muligt kan tage stilling til, hvorvidt deltagelse er relevant eller ej. Dette vil kunne fremme afviklingen af møderne og vil dermed kunne fremme den ønskede gennemførelse af kommissionsarbejdet.

FH bemærker, at det – for at medvirke til en hurtigere sagsgang, som er formålet med en granskningskommission – bør overvejes nøje, om proceduren for afhøringsstemaer skal ændres. Afhøringsstemaerne bør ligge så tidligt i forløbet som muligt, så bisidderen tidligt kan vurdere, hvorvidt han eller hun skal deltage. FH opfordrer endvidere til, at afhøringsstemaerne præciseres, så det for den enkelte bisidder er lettere at vurdere, hvad der mere præcist vil blive spurgt ind til.

Institut for Statskundskab – Aarhus Universitet bemærker, at det i Beretning nr. 3 af 21. december 2020 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen er gjort til en forudsætning, at kommissoriet for granskningskommissioner skal udformes således, at ”kommissionen kan afslutte sit arbejde inden for højst 1 år fra nedsættelsen af kommissionen”. Instituttet bemærker i forlængelse heraf, at det imidlertid i praksis forholder sig sådan, at det ved iværksættelsen af en undersøgelse af denne karakter kan være vanskeligt at overskue opgavens præcise omfang. Det er derfor nødvendigt, at det i bemærkningerne til lovforslaget understreges, at granskningskommissionens formand inden for granskningens hovedformål i sin tilrettelæggelse af arbejdet kan foretage de afgrænsninger af opgaven, som er nødvendige for at overholde etårsfristen.

Justitsministeriet bemærker, at det af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til § 1 b), fremgår, at reglerne for tilrettelæggelse af undersøgelser, herunder om beslutningskompetence vedrørende undersøgelsens

tilrettelæggelse, antagelse af sagkyndig bistand og protokolførsel, der efter undersøgelseskommissionslovens kapitel 4 gælder for undersøgelseskommissioner, vil skulle gælde tilsvarende for granskningskommissioner.

Med forslaget § 1, nr. 4, foreslås det at ændre undersøgelseskommissionslovens § 5, stk. 1, således at formandens kompetence i forbindelse med tilrettelæggelsen af arbejdet styrkes i forhold til gældende ret. Der henvises til forslaget § 1, nr. 4, og bemærkningerne hertil. Den foreslåede ændring vil efter forslaget også finde anvendelse for granskningskommissioner.

Det anførte indebærer bl.a., at det ifølge den foreslåede ordning vil være kommissionsformanden, der efter samråd med kommissionens øvrige medlemmer og udspørgeren afgør, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges. Kommissionsformanden vil efter samråd med kommissionens øvrige medlemmer og udspørgeren træffe beslutning om bl.a., hvilket materiale der har betydning for undersøgelsen og derfor bør indhentes, hvilke personer der skal anmodes om at afgive forklaring for kommissionen, og hvilke myndigheder eller personer der skal anmodes om skriftligt at besvare spørgsmål mv. På samme måde vil det være kommissionsformanden, der efter samråd med kommissionens øvrige medlemmer og udspørgeren afgør, hvornår de enkelte undersøgelseskridt skal tages, f.eks. på hvilket tidspunkt af undersøgelsen afhøringer skal foregå.

Det vil med den foreslåede ordning ligeledes være op til kommissionens formand, medlemmer og udspørger, hvornår og hvordan afhøringstemaer skal udformes og anvendes.

Det bemærkes i den forbindelse, som det fremgår af pkt. 2.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at den foreslåede ordning indebærer, at granskningskommissioner – ligesom undersøgelseskommissioner – vil være selvstændige, uafhængige kollegiale myndigheder, der selv tilrettelægger deres undersøgelse.

Det anførte indebærer bl.a. også, at Folketinget – som justitsministeren i forhold til undersøgelseskommissioner – i kommissoriet vil kunne opfordre granskningskommissionen til at afslutte sit arbejde inden for en nærmere angiven frist, men at Folketinget ikke vil kunne udstede retligt bindende instruktioner herom. Granskningskommissionen kan således ikke tilpligtes at afgive sin beretning, førend kommissionen vurderer, at dette kan ske på fyldestgørende og retssikkerhedsmæssigt betryggende vis.

5. Retten til og brugen af bisiddere

Advokatrådet bemærker, at der med lovforslaget bliver mulighed for at lægge større vægt på sagsbehandlingstiden ved afgørelser om nægtelse eller tilbagekaldelse af bisidderbeskikkelse.

Advokatrådet har naturligvis forståelse for, at det tilstræbes, at gennemførelsen af en granskningskommission ikke forsinkes væsentligt alene som følge af et ønske om en bestemt bisidder fra den person, hvis forhold undersøges. Den pågældende persons ret til frit at vælge en bisidder er dog en central rettighed, som der kun bør foretages indskrænkninger i, hvor særdeles tungtvejende modstående hensyn gør sig gældende.

CFU og **DTS** bemærker, at det fremgår af lovbemærkningerne, at der foreslås ændringer vedrørende nægtelse eller tilbagekaldelse af beskikkelse af bisidder og vedrørende kompetencen til at træffe afgørelse om bisidderes salærer og godtgørelse, og at det er tanken, at disse ændringer vil gælde såvel undersøgelses- som granskningskommissioner.

CFU og DTS finder det helt centralt, at bisidderen som det langt overvejende udgangspunkt har ret til at overvære alle de afhøringer, som bisidderen finder er relevante for deres klienter. Det bemærkes i den forbindelse, at det er svært, hvis ikke næsten umuligt, for en kommission at vurdere fuldstændigt, hvorvidt en afhøring af et vidne kan have relevans for en bisidder eller ej. Dette skyldes, at bisidderen kan kende til sammenhænge mellem vidnerne, som kommissionen ikke har mulighed for at se ud fra det skriftlige materiale.

CFU og DTS bemærker ligeledes, at afskæring af salær til bisidder aldrig bør ske på bekostning af retssikkerheden. Enhver usikkerhed om relevans af en afhøring bør komme klienten til gode ved, at bisidderen får mulighed for at deltage i afhøringen med betaling af honorar herfor.

Endelig finder CFU det også vigtigt, at tilbagekaldelse af beskikkelse kun bør ske, såfremt kommissionen endeligt vurderer, at klienten ikke kan pålægges et ansvar i forhold til kommissoriet for undersøgelsen, hvilket klart bør fremgå af det brev, der fremsendes i anledning af tilbagekaldelsen af beskikkelsen.

FH bemærker, at der med lovforslaget lægges op til en ændring af undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, således at der ved tilbagekaldelse af en beskikkelse af bisidder skal kunne lægges vægt på sagsbehandlingstiden. FH bemærker hertil, at en sådan tilbagekaldelse kun bør ske, når kommissionen endeligt har vurderet, at den implicerede part ikke kan pålægges et ansvar.

For så vidt angår forslaget om, at kommissioner skal have mulighed for at lægge større vægt på sagsbehandlingstiden ved afgørelser om nægtelse eller tilbagekaldelse af bisidderbeskikkelse, bemærker Justitsministeriet, at kommissionen med den foreslåede ændring af undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 5, på ethvert tidspunkt vil kunne bestemme, at den valgte bisidder ikke må fungere som sådan, og tilbagekalde en beskikkelse af en bisidder, hvis afgørende hensyn til den involverede person eller væsentlige hensyn til undersøgelsens gennemførelse taler for det.

Den foreslåede ordning, hvorefter "væsentlige hensyn" til undersøgelsens gennemførelse kan begrunde en beslutning om, at den valgte bisidder ikke må fungere som sådan, eller at en beskikkelse af en bisidder skal tilbagekalde, vil indebære, at der ved en beslutning efter undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, i højere grad end efter gældende ret vil kunne lægges vægt på hensynet til sagsbehandlingstiden for undersøgelsen. Undersøgelseskommissionen vil ved denne afgørelse kunne søge vejledning i de betingelser, der efter retsplejelovens § 735, stk. 3, nr. 2 (jf. § 730, stk. 3), skal være opfyldt for, at retten kan nægte at beskikke en advokat, som sigtede ønsker, eller afvise en valgt forsvarer.

Den foreslåede ændring af undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, vil også gælde for granskningskommissioners virksomhed, jf. lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til § 1 b).

Med forslaget gennemføres en af anbefalingerne fra Udvalget om Undersøgelseskommissioners betænkning nr. 1571 af 25. oktober 2018. Forslaget har – ligesom de øvrige forslag til gennemførelse af udvalgets anbefalinger – til formål at effektivisere gennemførelsen af kommissionsundersøgelser i tråd med udvalgets overvejelser.

Med forslaget lægges ikke op til at ændre ved, at udgangspunktet er, at personer, der involveres i en kommissionsundersøgelse, har ret til frit valg af bisidder. Kommissionen vil efter forslaget blot kunne lægge øget vægt på

sagsbehandlingstiden, når den skal træffe beslutning om nægtelse eller tilbagekaldelse af bisidderbeskikkelse. Det bemærkes i den forbindelse, at sagsbehandlingstiden allerede i dag indgår i vurderingen efter undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3.

Forslaget skal i øvrigt ses som en tilpasning af undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, med henblik på, at bestemmelsen svarer til betingelserne i retsplejeloven for, at retten i straffesager kan nægte at beskikke en advokat, som sigtede ønsker, eller afvise en valgt forsvarer (jf. det ovenfor anførte om retsplejelovens § 735, stk. 3, nr. 2 (jf. § 730, stk. 3)). Udvalgets anbefaling har således til formål at tydeliggøre i ordlyden af undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, at kommissionen ved beslutning om nægtelse eller tilbagekaldelse af bisidderbeskikkelse kan søge vejledning i dette kriterium i retsplejeloven.

Det bemærkes, at den foreslåede ændring af undersøgelseskommissionslovens § 21, stk. 3, ikke angår spørgsmålet om, hvorvidt en involveret person har ret til en bisidder.

For så vidt angår forslaget om overførsel af kompetencen til at træffe afgørelser om bisidderes salær og godtgørelse fra justitsministeren til kommissionen bemærkes det, at det følger af den gældende bestemmelse i undersøgelseskommissionslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., at justitsministeren fastsætter salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager.

Med lovforslagets § 1, nr. 6, foreslås lovens § 24, stk. 1, 1. pkt., ændret, således at det vil være undersøgelseskommissionen selv, der fastsætter salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager.

Den foreslåede ordning vil svare til den almindelige ordning efter retsplejeloven, hvorefter salær og godtgørelse for en beskikket advokat eller en beskikket forsvarer fastsættes af den ret, der har foretaget beskikkelsen, og vil navnlig kunne bidrage til at give bedre mulighed for i praksis at afskære salær til en bisidder for deltagelse i afhøringsmøder, der på forhånd må anses for at være uden hverken direkte eller indirekte betydning for den pågældendes klient.

Med forslaget lægges der op til at gennemføre en af anbefalingerne fra Udvalget om Undersøgelseskommissioners betænkning nr. 1571 af 25. oktober 2018. Forslaget har – ligesom de andre forslag til gennemførelse af udvalgets anbefalinger – til formål at effektivisere gennemførelsen af kommissionsundersøgelser i tråd med udvalgets overvejelser.

Efter forslaget vil det kun være muligt at afskære salær til en bisidder for deltagelse i afhøringsmøder, hvis det på forhånd må anses for at være uden hverken direkte eller indirekte betydning for den pågældendes klient.

Den foreslåede ændring af undersøgelseskommissionslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., vil også gælde for granskningskommissioners virksomhed, jf. lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til § 1 b). Den foreslåede ændring indebærer ikke en ændring af de materielle kriterier for fastsættelsen af salær til en bisidder, men lægger alene op til en overførsel af kompetencen til at fastsætte salæret.

6. Orientering af ansættelsesmyndigheden

CFU noterer sig, at det af lovbemærkningerne fremgår, at såfremt en granskningskommission finder, at der er grundlag for at gøre et disciplinært/ansættelsesretligt ansvar gældende over for nuværende eller tidligere embedsmænd/andre offentligt ansatte, tilsiger hensynet til ansættelsesmyndigheden, at pågældende gøres bekendt med beretningen forud for dens offentliggørelse.

I den forbindelse bemærker CFU, at der imidlertid også er et hensyn til embedsmanden. Dette hensyn tilsiger, at underretningen af ansættelsesmyndigheden først skal ske, når den afhørte og dennes bisidder har haft mulighed for at afgive deres endelige bemærkninger til kommissionens retlige vurdering og til det materiale, der i øvrigt bliver offentliggjort. Det tilsiger desuden, at ansættelsesmyndigheden har tavshedspligt i forhold til vurderingen fra kommissionen, indtil der foreligger en offentliggørelse.

FH bemærker, at det i bemærkningerne til lovforslaget anføres, at der – i tilfælde, hvor en granskningskommission vurderer, at der er grundlag for et ansættelsesretligt eller disciplinært ansvar – forinden kommissionens offentliggørelse sker en orientering af den ansættende myndighed. Det bemærkes, at den ansættende myndighed ikke bør orienteres, før den afhørte part reelt har haft mulighed for at afgive sine bemærkninger til kommissionens vurderinger.

Justitsministeriet bemærker hertil, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til § 1 c), at hvis granskningskommissionen finder, at der er grundlag for at gøre et disciplinært (eller tilsvarende ansættelsesretligt) eller strafferetligt ansvar gældende over for nuværende eller tidligere embedsmænd eller andre offentligt ansatte i anledning af pågældendes offentlige tjeneste, tilsiger hensynet til den pågældende, at ansættelsesmyndigheden gøres bekendt med beretningen forud for dens offentliggørelse. I det omfang beretningen måtte indeholde en sådan vurdering, forudsættes det således, at granskningskommissionen samtidig med oversendelse til Folketinget oversender beretningen til vedkommende ansættelsesmyndighed. Det forudsættes samtidig, at ansættelsesmyndigheden gives en rimelig frist til at sætte sig ind i granskningskommissionens vurdering af den pågældendes forhold, før beretningen offentliggøres.

Det bemærkes endvidere, at der med lovforslaget ikke lægges op til at ændre bestemmelsen i § 23, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner, hvorefter en person, hvis forhold undersøges, og dennes bisidder ved undersøgelsens afslutning har ret til at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende.

7. Lovregulering af advokatundersøgelser mv.

Institut for Statskundskab – Aarhus Universitet bemærker, at lovforslaget skal ses i sammenhæng med de tilpasninger af Folketingets forretningsorden, som følger af beretning nr. 3 af 21. december 2020 om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring. Institut for Statskundskab noterer i den sammenhæng det positive i, at man styrker den parlamentariske kontrol med regeringen ved, at medlemmer af det forudsatte granskningsudvalg i Folketinget, ”der tilsammen repræsenterer en tredjedel af Folketingets medlemmer”, kan indstille, at der skal iværksættes en egentlig undersøgelse, herunder hvilken form for undersøgelse der skal tages i anvendelse, og at denne indstilling som udgangspunkt bør imødekommes af Udvalget for Forretningsordenen.

Instituttet vurderer det også som værdifuldt, at man ved siden af de foreslåede granskningskommissioner tillige peger på muligheden for at henlægge en undersøgelse til henholdsvis en uvildig advokatundersøgelse eller en faglig ekspertudredning, som ”primært anvendes til at opnå klarhed over institutionelle forhold i forbindelse med et hændelsesforløb frem for enkeltper-

soners handlinger og undladelser”, og hvor der ikke foretages ansvarsvurderinger. Det er forudsat, at begge typer af undersøgelser iværksættes af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen efter indstilling fra Folketingets nye granskningsudvalg.

Institut for Statskundskab peger i forlængelse heraf på det ønskelige i, at man i lovforslaget også regulerer advokatundersøgelsers adgang til dokumenter fra de myndigheder mv., som nedsættes af Folketinget, samt etablerer en pligt til offentliggørelse af den beretning, der afgives efter afslutningen af en sådan advokatundersøgelse. Instituttet henviser i den sammenhæng til overvejelser i betænkning nr. 1571/2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer. Instituttet påpeger desuden, at det tilsvarende er en forudsætning for gennemførelsen af faglige ekspertudredninger, at den udredningsgruppe, som får ansvaret for undersøgelsen, får adgang til alle dokumenter, således som det var tilfældet i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten om håndtering af covid-19 i foråret 2020, der blev afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe.

Justitsministeriet bemærker, at advokatundersøgelser i dag i det væsentlige er ulovregulerede, bortset fra de advokatetiske regler, der indeholder visse bestemmelser, som også finder anvendelse for advokaters virksomhed med gennemførelse af advokatundersøgelser. Desuden skal en advokat i medfør af retsplejelovens § 126 iagttage god advokatskik. Kravet omfatter også advokatens virke i forbindelse med en advokatundersøgelse.

At advokatundersøgelser i det væsentlige er ulovregulerede betyder bl.a., at der ikke for advokatundersøgelser er hjemmel til f.eks. at kræve vidner afhørt eller materiale udleveret.

På den baggrund er det forudsat i forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven, at en advokatundersøgelse ikke bør anvendes, hvis det på forhånd må antages, at advokaten ikke – på skriftligt grundlag – på forsvarlig måde kan udtale sig om spørgsmålet om eventuelt retligt ansvar for de involverede embedsmænd. I en sådan situation bør der i stedet nedsættes en undersøgelseskommission, eventuelt med en advokat som medlem. Endvidere er det forudsat, at det bør overvejes at nedsætte en undersøgelseskommission, hvor advokaten – på skriftligt grundlag – forventes at skulle klarlægge et kompliceret faktisk begivenhedsforløb ved systematisering og tolkning af et ganske omfattende og uoverskueligt materiale. Herved sikres det,

at undersøgelsen – af hensyn til de involverede embedsmænd m.v. – foregår under retssikkerhedsmæssigt betryggende former.

At tildele advokatundersøgelser beføjelser med hensyn til vidnepligt, udlevering af materiale mv. vil efter Justitsministeriets opfattelse kræve mere indgående overvejelser, herunder om spørgsmålet om retssikkerhedsmæssige garantier.

Der henvises i den forbindelse til Udvalget om Undersøgelseskommissioners betænkning nr. 1571 af 25. oktober 2018, side 352-356, hvoraf det bl.a. fremgår, at hvis man måtte ønske at imødegå den kritik af advokatundersøgelser, som bl.a. er opstået som følge af, at sådanne undersøgelser gennemføres på skriftligt grundlag, gennem lovregulering i form af tildeling af beføjelser med hensyn til vidnepligt, udlevering af materiale mv., vil det aktualisere en række yderligere overvejelser om rammerne for advokatundersøgelser mv. Videre anfører udvalget, at såfremt der måtte være et ønske om at benytte advokatundersøgelser mv. i videre omfang end hidtil eller søge undersøgelsesformen institutionaliseret gennem bindende regulering eller vejledende retningslinjer mv., finder udvalget imidlertid, at der er behov for en mere generel og systematisk behandling af de spørgsmål, som er rejst ovenfor. Udvalget fandt, at en afklaring af disse spørgsmål rakte betydeligt ud over sigtet med nedsættelsen af udvalget og i givet fald mest hensigtsmæssigt burde finde sted i andet regi.

Endelig bemærkes det, at yderligere ændringer af rammerne for kommissionsundersøgelser mv. ikke er omtalt i Folketingets Udvalg for Forretningsordenens beretning af 21. december 2020 om etablering af en ny undersøgelsesform med en særlig parlamentarisk forankring, som danner grundlag for fremsættelsen af lovforslaget. Det er således ikke i beretningen, herunder i forbindelse med beretningens omtale af advokatundersøgelser mv., forudsat, at f.eks. advokatundersøgelser skal gøres til genstand for lovregulering.

De ovenfor anførte betragtninger gør sig i øvrigt efter Justitsministeriets opfattelse tilsvarende gældende for overvejelser om lovregulering af ekspertudredninger mv.

8. Forholdet til gældende databeskyttelsesretlige regler

Datatilsynet forudsætter, at reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven vil blive iagttaget i forbindelse med eventuel behandling

af personoplysninger foranlediget af lovforslaget. Udkastet giver i øvrigt ikke umiddelbart Datatilsynet anledning til yderligere bemærkninger.

Justitsministeriet har noteret sig det anførte.

Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til § 1 b), hvor det bl.a. fremgår, at de databeskyttelsesretlige regler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven vil finde anvendelse for granskningskommissioner i samme omfang som for undersøgelseskommissioner. Der henvises desuden til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 9, hvoraf det bl.a. fremgår, at i det omfang en undersøgelseskommission foretager behandling af personoplysninger ved brug af automatisk databehandling, eller hvor oplysningerne er eller vil blive indeholdt i et register, vil de databeskyttelsesretlige regler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven finde anvendelse på behandlingen.

9. Anordningshjemmel

Færøernes Landsstyre bemærker, at det alene er de dele af lovforslaget, der vedrører ændringer i lov om undersøgelseskommissioner, der skal kunne sættes i kraft for Færøerne ved kongelig anordning, idet ændringer i retsplejeloven fastsættes ved lov. Det bemærkes desuden, at dette bør fremgå af lovforslagets § 4.

Justitsministeriet bemærker, at der – efter dialog med Færøernes Landsstyre – er taget højde for bemærkningen i den fremsatte udgave af lovforslaget. Det fremgår således af det fremsatte lovforslags § 4, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men at § 1 (vedrørende ændringer i lov om undersøgelseskommissioner) ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.

III. Lovforslaget

Der er ikke foretaget ændringer i lovforslaget som fremsat den 24. februar 2021.