

Lovforslag nr. L 65. Fremsat den 28. oktober 1998 af justitsministeren (Frank Jensen)

Forslag

til

Lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste

§ 1. Der nedsættes en undersøgelseskommission bestående af 3 medlemmer, der udpeges af justitsministeren. Formanden udpeges efter fælles indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret. Et medlem udpeges efter indstilling fra Advokatrådet. Et medlem udpeges efter indstilling fra Rektorkollegiet.

Stk. 2. Efter aftale med undersøgelseskommissionen udpeger justitsministeren en person, der som udspørger i overensstemmelse med undersøgelseskommissionens bestemmelser tilrettelægger og foretager afhøringer i kommissionen.

Stk. 3. Undersøgelseskommissionen antager den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand.

§ 2. De personer, der efter § 1 deltager i undersøgelsens gennemførelse, skal være uvildige og uafhængige i forhold til de myndigheder og personer, hvis forhold er omfattet af undersøgelsen.

§ 3. Undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge, klarlægge og vurdere, om Politiets Efterretningstjeneste siden 1968 i sin virksomhed i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark har efterlevet de regler og retningslinier for tjenestens virksomhed, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

Stk. 2. På grundlag af den i stk. 1 nævnte undersøgelse, klarlæggelse og vurdering skal undersøgelseskommissionen udtale sig om, hvorvidt der af embedsmænd må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anled-

ning til, at staten søger et retligt ansvar gennemført.

Stk. 3. Den i stk. 2 nævnte udtalelse skal alene afgives i det omfang, undersøgelseskommissionens formand ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

§ 4. Undersøgelseskommissionen afgør efter samråd med udspørgeren, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges. Undersøgelsen skal tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed eller til tredjemand ikke skades.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionens formand leder kommissionens møder.

Stk. 3. Undersøgelseskommissionen skal føre en protokol over møderne i kommissionen.

Stk. 4. Undersøgelseskommissionen kan anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen.

§ 5. Enhver har pligt til at stille dokumenter og andet foreliggende materiale til rådighed for undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det. Pligten gælder ikke i det omfang, der efter § 8 ikke er pligt til at afgive forklaring om indholdet af materialet. Materiale, der er udarbejdet af en minister eller embedsmand i embeds medfør, kan ikke nægtes stillet til rådighed under henvisning til, at den pågældende minister eller embedsmand efter § 8 ikke har pligt til at afgive forklaring om indholdet af materialet.

Stk. 2. Pligten efter stk. 1 gælder, uanset om de pågældende oplysninger er undergivet tavshedspligt.

§ 6. Opfyldes den pligt, der er nævnt i § 5, stk. 1, ikke, kan undersøgelseskommissionen give skriftligt pålæg om, at materialet skal udleveres eller på anden måde stilles til rådighed for kommissionen.

Stk. 2. Efterkommes pålægget ikke, finder retsplejelovens § 178 tilsvarende anvendelse.

§ 7. Enhver er efter anmodning fra undersøgelseskommissionen forpligtet til at afgive forklaring for kommissionen som vidne, jf. dog § 8.

§ 8. Pligten til at afgive forklaring som vidne gælder ikke for en minister i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, afhøringen vedrører. Vidnepligten gælder heller ikke for en embedsmand i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar eller disciplinæransvar for den pågældende i anledning af de nævnte forhold.

Stk. 2. Vidnepligten gælder i øvrigt med de undtagelser, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 18. Retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, finder dog ikke anvendelse.

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

Stk. 2. Den, der har afgivet forklaring, har ret til at få en udskrift af sin forklaring.

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

§ 11. Den minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, har ret til at lade sig bistå af en bisidder, der beskikkes af kommissionen.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionen kan på ethvert tidspunkt beslutte at tilbagekalde en beskikkelse af en bisidder, hvis afgørende hensyn til den i stk. 1 nævnte person eller til andre lande, statens sikkerhed, undersøgelsens gennemførelse eller tredjemand taler for det.

§ 12. Bisidderen har ret til at overvære afhøringer af sin klient i undersøgelseskommissionen. Bisidderen har endvidere adgang til at overvære afhøringer af andre i det omfang, afhøringerne foregår i offentlige møder, jf. § 18, stk. 2. Undersøgelseskommissionen kan give bisidderen adgang til at overvære afhøringer af andre for lukkede døre, hvis væsentlige hensyn til bi-

sidderens mulighed for at varetage sin klients interesser taler for det.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionen skal give bisidderen adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, der er af betydning for den pågældendes klient. Bisidderen har ret til at få udskrift af forklaringer afgivet af klienten samt af forklaringer afgivet af andre i offentlige møder, jf. § 18, stk. 2.

Stk. 3. Bisidderen kan gøre sin klient bekendt med samtlige oplysninger, som bisidderen har fået adgang til. Undersøgelseskommissionen kan dog give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med bestemte oplysninger, hvis afgørende hensyn til andre lande, statens sikkerhed, undersøgelsens gennemførelse eller tredjemand taler for det. Bisidderen må ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere materiale, som bisidderen har modtaget fra undersøgelseskommissionen, til sin klient.

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

Stk. 5. Bisidderen kan foretage uddybende afhøring af sin klient og af andre vidner i det omfang, bisidderen efter stk. 1 har adgang til at overvære afhøringen.

§ 13. Undersøgelseskommissionen skal inden afhøringen orientere den minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, og dennes bisidder om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionen skal efter bevisførelsen orientere den pågældende minister eller embedsmand og dennes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning.

Stk. 3. Ministre og embedsmænd samt deres bisiddere har ved undersøgelsens afslutning ret til at afgive en skriftlig udtalelse til kommissionen om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, som undersøgelsen rejser vedrørende de pågældende.

§ 14. Justitsministeren fastsætter salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen afgiver indstilling til justitsministeren herom.

F. t. l. om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste

§ 15. De personer, der efter § 1 deltager i undersøgelsens gennemførelse, har under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til.

Stk. 2. Den tavshedspligt, der er nævnt i stk. 1, finder tilsvarende anvendelse på bisidderen samt på personer, der efter § 4, stk. 4, anmodes om at yde bistand til kommissionen.

§ 16. Den tavshedspligt, der følger af § 15, stk. 1, er ikke til hinder for, at undersøgelseskommissionen udleverer materiale, der indgår i undersøgelsen, til vidner og deres bisiddere, hvis det er af betydning for at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.

Stk. 2. Der er tavshedspligt med hensyn til materiale, der udleveres efter stk. 1. Straffelovens §§ 152-152 e finder tilsvarende anvendelse.

§ 17. Lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, lov om offentlige myndigheders registre og ombudsmandsloven gælder ikke for den virksomhed, der udøves af undersøgelseskommissionen.

§ 18. Møder i undersøgelseskommissionen foregår for lukkede døre.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionen kan dog bestemme, at møder er offentlige i det omfang, der foretages afhøring om generelle spørgsmål vedrørende efterretningstjenestens virksomhed i tiden før 1990.

Stk. 3. Undersøgelseskommissionens beslutninger efter stk. 1 og 2 kan ikke påkæres.

§ 19. Undersøgelseskommissionens beslutninger kan af enhver, der har retlig interesse heri, inden 2 uger efter, at beslutningen er meddelt den pågældende, indbringes for Østre Landsret, jf. dog § 18, stk. 3. Indbringelsen sker ved indgivelse af kæreskrift til undersøgelseskommissionen. Reglerne om kæremål i borgerlige sager finder i øvrigt tilsvarende anvendelse. Afholdes retsmøde, foregår mødet for lukkede døre.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionens beslutninger om nægtelse af at beskikke en bestemt person som bisidder og om tilbagekaldelse af en bisidderbeskikkelse indbringes for Den Særlige Klageret. Stk. 1, sidste pkt., og retsplejelovens § 737 finder tilsvarende anvendelse.

§ 20. Undersøgelseskommissionen afgiver en beretning om resultatet af sin undersøgelse til justitsministeren, der offentliggør beretningen.

§ 21. Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Baggrund og formål.

Gennem årene har der ved adskillige lejligheder været debat om Politiets Efterretningstjeneste (PET). Debatten har ofte vedrørt det spændingsfelt, der kan være mellem på den ene side en efterretningstjenestes virksomhed og på den anden side politisk motiverede aktiviteter i samfundet.

I den senere tid har debatten om PET været meget omfattende. På samme måde er det også i en række andre europæiske lande et aktuelt tema at drøfte, hvorledes efterretningstjenesters rolle bør være i et nutidigt demokratisk samfund. De forskellige drøftelser herom må antages til dels at afspejle, at der med murens fald og afslutningen på den kolde krig er sket nogle afgørende ændringer i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation i Europa og dermed også i de grundlæggende vilkår for efterretningstjenesternes virksomhed.

Et væsentligt omdrejningspunkt for den seneste tids danske debat har været en regeringserklæring af 30. september 1968 med følgende indhold:

»Regeringen har i dag besluttet, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

At sådanne registreringer hidtil har fundet sted har ofte givet anledning til debat både under den nuværende og tidligere regering. Det beror naturligvis på et skøn, om registreringer af denne art er nødvendige. De sikkerhedsmæssige hensyn står her over for hensynet til, at den enkelte borger frit kan udfolde sig.

Principielt må det erkendes, at en virksomhed, der holder sig inden for de grænser, der er afstukket ved lovgivningen, ikke bør give anledning til registrering hos politiet. Efter at have afvejnet disse modstående hensyn har regeringen fundet det forsvarligt efter omstændighederne at opgive registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Såfremt der fra tidligere måtte være registrerede oplysninger af denne art, vil de blive tilintetgjort.«

I den aktuelle debat har ikke mindst denne erklæring dannet udgangspunkt for bl.a. drøftelser om,

hvorledes det til stadighed sikres, at borgernes ret til at udøve lovlige politiske aktiviteter ikke bliver krænk- et - eller kan blive oplevet som krænk- et - i forbindelse med varetagelsen af PET's opgaver.

Et andet aspekt i debatten har været spørgsmålet om PET's hidtidige overholdelse af gældende regler og retningslinier. Også i denne sammenhæng har et dominerende element været PET's rolle i relation til politisk motiverede aktiviteter.

Efter at en række spørgsmål af den omhandlede karakter var blevet rejst, bad Justitsministeriet i marts 1998 PET om at redegøre bl.a. for tjenestens efterforskning og informationsindsamling i forhold til den yderste politiske højre- og venstrefløj og i forbindelse med faglige konflikter. PET's redegørelse herom blev offentliggjort i april 1998.

Endvidere besluttede regeringen i april 1998 at nedsætte et udvalg, der skal overveje en række spørgsmål om det fremtidige regelsæt for PET og til dels også Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Af kommissoriet for dette udvalg (Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester) fremgår således, at man skal gennemgå regelgrundlaget for PET og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af tjenestens virksomhed. Udvalget skal også overveje spørgsmål om den enkelte borgers ret til at få indsigt i registrerede oplysninger om sig selv, herunder indsigt i oplysninger fra en tidligere, afsluttet (historisk) periode.

Når regeringen herudover nu foreslår, at der iværksættes en bagudrettet undersøgelse af dele af PET's virksomhed, skyldes det, at der i løbet af sommeren 1998 er fremkommet oplysninger, der skaber tvivl om, hvorvidt PET i enhver henseende har overholdt gældende regler og retningslinier for tjenestens virksomhed.

For det første drejer det sig om to dokumenter, der viser, at PET i december 1968 - altså få måneder efter udstedelsen af den omhandlede regeringserklæring - besluttede (fortsat) at registrere medlemmer af bl.a. DKP's central-komité og Københavnsledelse samt VS's hovedbestyrelse og Københavnsledelse, selv om

de pågældende alene var kendt som medlemmer af de nævnte ledelser. Denne registrering fandt efter det foreliggende sted frem til august 1974.

Af en notits af 19. december 1968 fra PET fremgår således bl.a.:

». . at følgende personer skal registreres - også hvis de alene er kendt som medlemmer af:

DKP's centralkomite og DKP's Københavnsledelse
DKU's hovedbestyrelse og DKU's Københavnsledelse

VS's hovedbestyrelse og VS's Københavnsledelse
SUF's landsledelse og SUF's Københavnsledelse

Da forannævnte i dag blev bestemt har vi gået sagerne igennem fra B. 67.530 og tilbage til B. 61.980, hvorved formentlig allerede en hel del af disse personer er makuleret . . .«

Og i en notits af 21. august 1974 fra PET hedder det bl.a.:

». . Siden regeringsbeslutningen af 30/9-1968, hvorefter man ikke længere måtte registrere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, har det her i afdelingen været almindeligt, at personer i DKP's, DKU's, VS's og SUF's topledelse skulle være registreret. - Det er i dag bestemt, at disse personer ikke mere må registreres . . .«

Registrering af et politisk partis ledende eller menige medlemmer kan være i fuld overensstemmelse med regeringserklæringen af 30. september 1968. En sådan registrering vil navnlig kunne ske, hvis et politisk parti med rimelighed kan mistænkes for at være rammen om eller udgangspunkt for alvorlige ulovligheder. Der er i så fald ikke tale om lovlig politisk virksomhed, og det følger derfor af regeringserklæringen, at registrering kan finde sted.

Dette kræver imidlertid, at to centrale betingelser er opfyldt. For det første kræves det, at PET har foretaget en vurdering, der giver grundlag for en sådan mistanke. For det andet skal dette mistankegrundlag forelægges for de kontrolorganer, der fører tilsyn med PET.

Det har ikke af det foreliggende materiale været muligt at se, på hvilket grundlag PET gennemførte denne registreringspraksis. Det er derfor ikke muligt uden en nærmere undersøgelse at afklare, om den registreringspraksis, som PET besluttede i december 1968 og fortsatte frem til august 1974, har ligget inden for rammerne af regeringserklæringen.

For det andet er der i løbet af sommeren 1998 opstået tvivl om, i hvilket omfang og på hvilket grundlag personoplysninger, som efter regeringserklæringen fra september 1968 ikke længere måtte registreres, er blevet opført og bevaret i arbejdskartoteker hos tjenesten navnlig i perioden 1968 til 1985.

Det anførte indebærer, at der umiddelbart kan rejses tvivl om PET's overholdelse af regeringserklæringen fra september 1968, hvis forbud mod at registrere danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed må anses for at have en principiel og grundlæggende karakter.

Regeringen finder, at oplysninger, der giver grundlag for en sådan tvivl, må undersøges og afklares. Sker det ikke, vil det kunne skade tilliden til PET's virksomhed. Og netop i et demokratisk samfund må der være tillid til, at efterretningstjenesten udøver sin virksomhed på retmæssigt grundlag.

Den rejste tvivl vil ikke kunne afklares på en grundig og retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde uden en egentlig undersøgelse, der giver mulighed for at stille spørgsmål til den relevante personkreds.

På den baggrund er det regeringens opfattelse, at der med henblik på at opnå størst mulig afklaring bør nedsættes en undersøgelseskommission til at gennemføre en bred undersøgelse af PET's virksomhed siden 1968. Undersøgelsen bør ikke begrænses til PET's registreringspraksis, men bør også omfatte andre dele af PET's virksomhed i forhold til politiske partier, faglige konflikter, politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark, herunder efterretningstjenestens overvågningsaktiviteter.

Formålet med undersøgelsen skal være at belyse, om PET siden 1968 ved udøvelsen af den nævnte virksomhed har efterlevet de regler og retningslinier for tjenestens virksomhed, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

Selv om spørgsmålet om ansvar for enkeltpersoner i anledning af det passerede ikke forekommer nærliggende - navnlig med hensyn til forhold, der ligger mange år tilbage - har regeringen fundet det rigtigst, at det som led i undersøgelsen også vurderes, om der i forhold til embedsmænd er grundlag for at søge et retligt ansvar gjort gældende.

Endvidere vil ministres forhold blive belyst. I overensstemmelse med hidtidig praksis skal undersøgelseskommissionen dog ikke udtale sig om ministres eventuelle retlige og politiske ansvar.

Det har samtidig været afgørende for regeringen, at en sådan undersøgelse gennemføres på en måde, der ikke skader Politiets Efterretningstjenestes mulighed for også fremover at løse de opgaver, som påhviler den.

Det foreliggende lovforslag har til formål at etablere en sådan kommissionsundersøgelse.

Om forslagets nærmere indhold henvises til pkt. 2 om hovedpunkter i lovforslaget og til forslagets bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

2. Hovedpunkter i lovforslaget.

En gennemførelse af lovforslaget vil indebære, at der nedsættes en særlig undersøgelseskommission bestående af tre medlemmer, der udpeges af justitsministeren. Formanden (en landsdommer) udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret. De to andre medlemmer udpeges efter indstilling fra henholdsvis Advokatrådet og Rektorkollegiet.

Kommissionen skal undersøge, klarlægge og vurdere, om Politiets Efterretningstjeneste siden 1968 i sin virksomhed i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark har efterlevet de regler og retningslinier for tjenestens virksomhed, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

Undersøgelsen angår således efterretningstjenestens virksomhed på »det politiske område«. Uden for undersøgelsen falder bl.a. efterretningstjenestens virksomhed i alle sager om spionage, terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben m.v., hvor mistanken retter sig mod personer uden tilknytning til politiske partier m.v. i Danmark. Sager, hvor personer med en sådan tilknytning måtte være mistænkt for spionage, terrorisme m.v., er derimod omfattet af undersøgelsen.

Undersøgelsen har ikke til formål at afdække de aktiviteter af efterretningsmæssig interesse, der har fundet sted i politiske miljøer siden 1968. Sådanne aktiviteter vil dog have betydning for undersøgelsen i det omfang, aktiviteter af denne art eller mistanke herom er indgået i grundlaget for efterretningstjenestens virksomhed.

På grundlag af undersøgelsen, klarlæggelsen og vurderingen af, om Politiets Efterretningstjeneste har efterlevet gældende regler og retningslinier, skal undersøgelseskommissionen udtale sig om, hvorvidt der af embedsmænd må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at staten søger et retligt ansvar gennemført. En sådan udtalelse skal alene afgives i det omfang, undersøgelseskommissionens formand ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor til § 3, hvor der bl.a. er redegjort for de begrænsninger, der gælder i forhold til tidligere embedsmænd og med hensyn til forhold, der ligger mange år tilbage i tiden.

Undersøgelseskommissionen skal tilrettelægge og gennemføre undersøgelsen på en sådan måde, at forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed og til tredjemand ikke skades. Dette stiller særlige krav til omgangen med det materiale, der indgår i un-

dersøgelsen. Det indebærer også, at den beretning, som undersøgelseskommissionen skal afgive, ikke må indeholde oplysninger, der f.eks. kompromitterer forholdet til udenlandske samarbejdspartnere, efterretningstjenestens kilder eller aktuelle efterforskninger.

Undersøgelseskommissionen oplyser sagen dels ved hjælp af foreliggende materiale, dels ved at indkalde personer til at afgive forklaring for undersøgelseskommissionen. Undersøgelseskommissionen får i den forbindelse mulighed for at etablere særlige efterforskningshold, der kan bistå kommissionen med f.eks. indhentning og gennemgang af materiale m.v.

Der er fastsat særlige retsgarantier for de - nuværende og tidligere - ministre og embedsmænd, hvis forhold undersøges. Som eksempel kan nævnes regler om beskikkelse af bisidder og om adgang til - på grundlag af en tilkendegivelse om sagens stilling fra kommissionen - at afgive en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning (kontradiktion).

Undersøgelseskommissionen afslutter sit arbejde med afgivelsen af en beretning. Beretningen afleveres til justitsministeren, der offentliggør den.

Den foreslåede undersøgelse bygger i vidt omfang på den model, der blev anvendt ved undersøgelsen af den færøske banksag, jf. lov nr. 356 af 8. juni 1995. Den bygger også på det lovudkast vedrørende undersøgelseskommissioner med dommerdeltagelse, der er indeholdt i Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer (afgivet af det såkaldte Nordskov Nielsen-udvalg). Lovforslaget indeholder dog en række afvigelser i forhold til Nordskov Nielsen-udvalgets lovudkast. De fleste afvigelser er begrundet i hensynet til at sikre fortroligheden af det efterretningsmateriale, der indgår i undersøgelsen.

3. Åbne eller lukkede døre?

Et særligt spørgsmål er, om forklaringer i undersøgelseskommissionen skal afgives for lukkede døre eller i offentlige møder (for åbne døre).

Ved en undersøgelse som den foreliggende, der angår Politiets Efterretningstjenestes virksomhed, må udgangspunktet være, at undersøgelsen foregår for lukkede døre.

Det skyldes en flerhed af hensyn, herunder navnlig hensynet til efterretningstjenestens fremtidige virkemuligheder og ikke mindst hensynet til beskyttelse af enkeltpersoner.

For det første kan der peges på hensynet til at beskytte efterretningstjenestens kilder. Hvis navne på kilder/meddelere kommer frem i et offentligt møde i

kommissionen, eller de kan udledes af de oplysninger, der fremkommer i et sådant møde, vil det kunne have en efter omstændighederne meget alvorlig skadevirkning i forhold til den pågældende kilde/meddeler. Ligeledes vil det kunne få meget alvorlige skadevirkninger for efterretningstjenestens mulighed for fremover at få personer til at bidrage med oplysninger af efterretningsmæssig interesse med den deraf følgende forringelse af efterretningstjenestens muligheder for at løse sine opgaver.

For det andet må der lægges stor vægt på hensynet til, at navne på personer, som har været i efterretnings-tjenestens søgelys, ikke nu fremdrages og blotlægges offentligt mange år efter. Det ville således være i strid med almindelige retsplejemæssige principper, hvis personer, som ikke dengang blev retsfulgt, nu i forbindelse med afhøring af ansatte i efterretningstjenesten skulle udsættes for offentlig omtale af de mistanker, som efterretningstjenesten på et tidspunkt har rettet mod dem.

For det tredje kan peges på hensynet til undersøgelsens gennemførelse og kvalitet. Det må således antages, at det i en undersøgelse som den foreliggende vil fremme mulighederne for at opnå en sammenhængende og dækkende forklaring, hvis oplysningerne kan afgives for lukkede døre.

Der kan også nævnes hensynet til, at forholdet til udenlandske samarbejdspartnere ikke skades. Dette har sammenhæng med, at samarbejdet med andre efterretningstjenester generelt bygger på, at oplysninger om efterretningsvirksomhed behandles fortroligt. Er der ikke tillid hertil, vil udenlandske samarbejdspartnere blive tilbageholdende med at give oplysninger til den danske efterretningstjeneste. Dette vil forringe efterretningstjenestens muligheder for i fremtiden at løse sine opgaver.

Endelig kan der peges på en række andre hensyn, der taler for lukkede døre. Det gælder således f.eks. hensynet til aktuelle efterforskninger og til ikke at afsløre enkeltheder og praktiske fremgangsmåder ved udøvelse af efterretningsvirksomhed.

De nævnte hensyn fører til, at i hvert fald forklaringer, hvorved der gives oplysninger om konkrete sager, må afgives for lukkede døre. Det samme gælder forklaringer om forhold, hvor de hensyn, der er redegjort for ovenfor, i øvrigt gør sig gældende.

De hensyn, der gør lukkede døre påkrævet, gør sig imidlertid ikke gældende med hensyn til samtlige forhold, der skal afdækkes i forbindelse med undersøgelsen. En række nærmere afgrænsede spørgsmål vil efter omstændighederne kunne belyses i offentlige møder, uden at de ovennævnte hensyn tilsidesættes.

Det drejer sig for det første om generelle oplysninger om Politiets Efterretningstjenestes arbejdsopgaver og generelle organisation samt den sikkerhedspolitiske baggrund for tjenestens virke i den periode, undersøgelsen angår. For det andet drejer det sig om de regler og generelle retningslinier, der gælder for tjenestens virksomhed. Endvidere drejer det sig om afhøringer til belysning af det generelle samspil mellem Politiets Efterretningstjeneste på den ene side og på den anden side Justitsministeriet, regeringens sikkerhedsudvalg, Wamberg-udvalget og det parlamentariske kontroludvalg. Endelig drejer det sig om afhøringer, der har til formål at belyse den rent praktiske fremgangsmåde i forbindelse med registrering i efterretningstjenestens registre og sletning herfra.

På den baggrund foreslås det, at undersøgelseskommissionen kan bestemme, at forklaringer, der skal belyse de ovennævnte generelle spørgsmål, afgives for åbne døre.

For at sikre, at oplysninger om aktuelle forhold kan beskyttes mod utilsigtet offentliggørelse, foreslås det, at adgangen til at foretage afhøring for åbne døre om de nævnte generelle spørgsmål begrænses tidsmæssigt til tiden før 1990.

Med den foreslåede ordning bliver der mulighed for, at offentligheden kan følge med i de afhøringer, der belyser de overordnede rammer og spilleregler for efterretningstjenestens virksomhed frem til Berlinmurens fald samt de kontrolmekanismer, der har været gældende. Ved denne afgrænsning sikres det samtidig, at der ikke i åbne møder afsløres oplysninger om enkeltsager, navne på personer og grupperinger, trusselsvurderinger m.v. Der henvises til forslagets § 18.

Den personkreds, der vil skulle afhøres om sådanne generelle spørgsmål, vil primært omfatte justitsministre, ledende embedsmænd i Justitsministeriet samt chefen, eventuelt souschefen, for Politiets Efterretningstjeneste. Det forudsættes, at der ikke bliver tale om at afhøre andre ansatte i Politiets Efterretningstjeneste for åbne døre. Det vil eventuelt også kunne komme på tale i offentlige møder at afhøre særligt sagkyndige til belysning af den sikkerhedspolitiske situation i den periode, undersøgelsen angår.

Den foreslåede bestemmelse forudsætter, at undersøgelseskommissionen udskiller de afhøringstemaer, der angår de anførte generelle spørgsmål vedrørende efterretningstjenestens virksomhed i tiden før 1990, således at afhøringer herom samles i møder, der er offentlige. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen på forhånd giver offentligheden underretning om tid og sted for møder, der foregår for åbne døre.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at man ved afhøringer for lukkede døre kan komme ind på generelle spørgsmål, når dette indgår som et naturligt led i forbindelse med de temaer, afhøringen angår. Dette gælder også ved afhøring af justitsministre, ledende embedsmænd i Justitsministeriet samt chefen/souschefen for Politiets Efterretningstjeneste. Er hovedtemaet for afhøringen derimod de ovenfor nævnte generelle spørgsmål, forudsættes det, at dette tema udskilles med henblik på at foretage afhøring af de nævnte personer i møder for åbne døre.

Det skal fremhæves, at de forhold, der ikke vil blive belyst i offentlige møder, vil blive behandlet og klarlagt i den øvrige del af undersøgelsen, og at de vil indgå i den beretning, der skal offentliggøres, jf. § 20. Herved vil indholdet af det, der er kommet frem i undersøgelsen, herunder også i afhøringer for lukkede døre, blive tilgængeligt for offentligheden.

Med henblik på at undgå, at spørgsmålet om åbne eller lukkede døre løbende kan gøres til genstand for kæremål til Østre Landsret, foreslås det, at undersøgelseskommissionens beslutninger om, hvorvidt afhøringer skal foregå for åbne eller lukkede døre, ikke kan påkæres, jf. § 18, stk. 3.

4. Andre konsekvenser af undersøgelsens særlige karakter.

Hensynet til at beskytte de ofte meget følsomme oplysninger, der indgår i en undersøgelse som den foreliggende af Politiets Efterretningstjeneste, har ikke kun betydning for spørgsmålet om, hvorvidt undersøgelsen bør gennemføres for åbne eller lukkede døre. Beskyttelseshensynet har også betydning for andre spørgsmål om undersøgelsens tilrettelæggelse og gennemførelse.

For det første kan nævnes udformningen af den beretning, som undersøgelseskommissionen skal afgive, og som skal offentliggøres. Det er vigtigt, at beretningen indeholder en fyldestgørende redegørelse for de spørgsmål, som undersøgelseskommissionen efter kommissoriet skal undersøge, klarlægge og vurdere. Det er imidlertid samtidig vigtigt, at beretningen udformes på en sådan måde, at den ikke skader efterretningstjenestens aktuelle efterforskninger og fremtidige virkemuligheder, herunder i forhold til udenlandske samarbejdspartnere, samt hensynet til tredjemænd (kilder, tidligere mistænkte m.v.) Ved udformningen af beretningen må kommissionen således foretage en meget nøje afbalancering af på den ene side hensynet til at give en fyldestgørende redegørelse og på den anden side hensynet til, at de nævnte interesser ikke skades. Der henvises til forslagens § 20.

Det nævnte beskyttelseshensyn har endvidere betydning for omgangen med det materiale, der indgår i undersøgelsen. Ved andre undersøgelser har det været almindeligt, at relevant materiale udleveres til undersøgelsesorganet. Ved en undersøgelse som den foreliggende taler hensynet til dokumentets sikkerheden imidlertid for, at materialet forbliver i PET, således at kommissionen får adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af materialet dér. Heroverfor står, at det kan være vanskeligt for undersøgelseskommissionen at gennemføre undersøgelsen, hvis den ikke har en umiddelbar og let adgang til materialet. Også disse modstående hensyn må afbalanceres i forhold til hinanden, jf. forslagens §§ 4 og 5.

Den særlige karakter af de oplysninger, der indgår i undersøgelsen, har også betydning for, i hvilket omfang de involverede ministre og embedsmænd samt deres bisidderer kan få adgang til det materiale, der indgår i eller frembringes som led i undersøgelsen.

Efter forslaget fra Nordskov Nielsen-udvalget skal bisidderne have adgang til alt materiale, der indgår i undersøgelsen. De skal endvidere have adgang til at overvære afhøring af samtlige vidner, ligesom de har ret til at få udskrift af forklaringerne.

Efter regeringens opfattelse vil en så vid adgang for bisidderne til at få udleveret undersøgelsens materiale være vanskeligt at forene med hensynet til at sikre, at de ofte meget fortrolige oplysninger ikke kommer på afveje. Samtidig er det imidlertid vigtigt, at bisidderne har mulighed for på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde at varetage deres klienters interesser i forbindelse med undersøgelsen.

Udformningen af bisidderordningen i det foreliggende forslag bygger på en afbalancering af disse modstående hensyn.

Det foreslås således, at bisidderen som udgangspunkt kun har adgang til materiale, der er af betydning for den pågældendes egen klient. Bisidderen har endvidere som udgangspunkt kun ret til at overvære afhøringer af sin egen klient og til at få udskrift af dennes forklaringer. I det omfang, forklaringer afgivet af andre er af betydning for klienten, har bisidderen ret til at gøre sig bekendt med indholdet og - hvis det findes sikkerhedsmæssigt forsvarligt - få en udskrift af forklaringen. Foregår afhøringer i offentlige møder, har bisidderen ret til at overvære afhøringerne og til at få udskrift af de afgivne forklaringer. Der henvises til forslagens § 12, stk. 1 og 2.

Kan der i lyset af det, der hidtil er fremkommet i undersøgelsen, efter kommissionens opfattelse blive spørgsmål om at afgive belastende vurderinger - det være sig bevisvurderinger, retlige vurderinger eller

ansvarsvurderinger - af en persons forhold, må der af retssikkerhedsmæssige grunde på dette tidspunkt ske en udvidelse af de beføjelser, der tilkommer den pågældende persons bisidder. Det foreslås derfor, at undersøgelseskommissionen i denne - typisk sene - fase af undersøgelsen kan give bisidderen adgang til at overvære (gen-)afhøringer af andre, der finder sted for lukkede døre, hvis væsentlige hensyn til bisidderens mulighed for at varetage sin klients interesser taler for det. Der henvises til forslagens § 12, stk. 1, sidste pkt. I en sådan situation må kommissionen ligeledes ved en fornyet gennemgang sikre sig, at bisidderen har fået stillet alt det materiale til rådighed, der er af betydning for klienten, herunder udskrift af relevante forklaringer afgivet af andre, jf. forslagens § 12, stk. 2.

Der foreslås ingen begrænsning i den retsgaranti, der består i, at personer, der kan risikere belastende vurderinger, efter bevisførelsens afslutning skal have en tilkendegivelse herom fra kommissionen og på grundlag heraf have adgang til at afgive en skriftlig udtalelse (kontradiktion), inden kommissionen færdiggør beretningen, jf. forslagens § 13, stk. 2 og 3.

Efter regeringens opfattelse vil den beskrevne ordning tilgodese hensynet til de involveredes retssikkerhed samtidig med, at hensynet til at gardere de følsomme oplysninger, der indgår i undersøgelsen, så vidt muligt sikres.

5. Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser m.v.

Gennemførelsen af den foreslåede undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste vil medføre en række udgifter. Herunder kan bl.a. nævnes vederlæggelse af undersøgelseskommissionens medlemmer, udspørgeren samt sekretariatsbistand og anden praktisk eller sagkyndig bistand, herunder eventuel substitution i de pågældendes hovedstillinger, lokaleudgifter, udgifter til bisidderne, kontorholdsudgifter m.v.

Vederlæggelsen af undersøgelseskommissionens medlemmer fastsættes af Justitsministeriet efter drøftelse med Finansministeriet. Udgifterne i forbindelse med undersøgelseskommissionens virksomhed afholdes af statskassen i overensstemmelse med de retningslinier, der gælder for undersøgelsesretter. For så vidt angår fastsættelse af salær og godtgørelse til bisidderne henvises i øvrigt til lovforslagets § 14.

Udgifterne afholdes af Justitsministeriets konto for strafferetspleje m.v.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet. Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

6. Hørte myndigheder m.v.

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen for Folketinget sendt til høring hos Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Dansk Politiforbund, Dansk Kriminalpolitiforening, Advokatrådet, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Rektorkollegiet.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

Til § 1

Bestemmelsen fastsætter, hvordan undersøgelseskommissionen skal sammensættes.

Præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret skal i fællesskab indstille én person til formand for kommissionen. Det forudsættes, at den indstillede er landsdommer.

Et medlem udpeges efter indstilling fra Advokatrådet.

Det tredje medlem af kommissionen udpeges efter indstilling fra Rektorkollegiet. Det forudsættes, at den indstillede har særlig indsigt i sikkerhedspolitiske forhold i den periode, der er omfattet af undersøgelsen. Den indstillede behøver ikke nødvendigvis at have tilknytning til de institutioner, der er repræsenteret i Rektorkollegiet.

Reglerne i ligestillingslovgivningen gælder ikke i forbindelse med indstilling og udpegnings af medlemmer af den foreslåede undersøgelseskommission. Indstillingerne er offentligt tilgængelige.

Den i *stk. 2* nævnte udspørger udpeges efter aftale med kommissionen. Udspørgeren har til opgave at tilrettelægge og foretage afhøringer i kommissionen. Arbejdet sker på kommissionens ansvar og under kommissionens instruktion.

Efter *stk. 3* antager undersøgelseskommissionen den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand.

Bestemmelsen giver bl.a. mulighed for, at kommissionen kan sammensætte særlige efterforskningshold, der kan bistå kommissionen med indhentning, gennemgang og systematisering af materiale m.v.

Det forudsættes, at Justitsministeriet stiller personaleadministrativ bistand til rådighed, herunder f.eks. med hensyn til lønansøgning.

Det forudsættes endvidere, at kommissionen foretager sikkerhedsgodkendelse af sekretariatet og andre, der antages til at bistå kommissionen.

Til § 2

Bestemmelsen opstiller de habilitetskrav, der gælder for medlemmerne af kommissionen, udspørgeren og sekretariatet. De pågældende personer skal være uvildige og uafhængige i forhold til de myndigheder og personer, hvis forhold er omfattet af undersøgelsen. Der må således ikke foreligge omstændigheder, der er egnede til at rejse tvivl om den fuldstændige upartiskhed hos de personer, der deltager i undersøgelsens gennemførelse.

Habilitetskravene udelukker ikke alene personer, der har været ansat eller på anden måde haft tilknytning til Politiets Efterretningstjeneste, men f.eks. også personer, der i den offentlige debat på forhånd har tilkendegivet deres opfattelse af de spørgsmål, der skal undersøges og vurderes af kommissionen.

Til § 3

I bestemmelsen fastsættes det, hvilke opgaver undersøgelseskommissionen skal udføre.

Kommissionens opgaver (kommissorium) omfatter dels en beskrivende del (»fact finding«) med visse retlige vurderinger, dels en ansvarsbedømmelsesdel.

Den beskrivende del med visse retlige vurderinger er angivet i bestemmelsens *stk. 1*.

Undersøgelseskommissionen skal undersøge, klarlægge og vurdere, om Politiets Efterretningstjeneste siden 1968 i sin virksomhed i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark har efterlevet de regler og retningslinier for tjenestens virksomhed, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

En besvarelse heraf indebærer klarlægelse af de faktiske omstændigheder (efterretningstjenestens virksomhed siden 1968 på »det politiske område«) med henblik på, at det kan vurderes, om gældende regler og retningslinier har været overholdt.

Der findes ingen særlig lovgivning om den virksomhed, der udøves af Politiets Efterretningstjeneste. Med udtrykket »regler ...fastsat af Folketinget« sigtes derfor navnlig til de almindelige regler, der gælder for politiets virksomhed, herunder retsplejelovens regler om efterforskning af formodet strafbart forhold og straffelovens og forvaltningslovens regler om tavshedspligt.

Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er herudover reguleret af retningslinier fastsat eller godkendt af regeringen (justitsministeren). Som eksempel kan nævnes de retningslinier, der fremgår af regeringserklæringen af 30. september 1968, jf. ovenfor under pkt. 1 i de almindelige bemærkninger. Endvidere kan nævnes retningslinierne fra 1983 vedrørende

efterforskning på det politiske område. Det følger af udformningen af kommissoriet, at sådanne retningslinier også indgår i det grundlag, efterretningstjenestens virksomhed skal bedømmes i forhold til.

Den tidsmæssige afgrænsning af undersøgelsen til 1968 er ikke til hinder for, at forhold fra årene forud for 1968 inddrages i undersøgelsen i det omfang, det har betydning for forståelsen af regeringserklæringen af 30. september 1968.

Efterretningstjenestens »virksomhed« omfatter f.eks. forskellige former for overvågning m.v., herunder aflytning, brug af agenter og kontaktnet m.m. Det omfatter også personregistreringer og andre strukturerede samlinger af personoplysninger, herunder de såkaldte arbejdskartoteker. Også registrering af politiske partier, grupperinger, bevægelser m.v. er omfattet.

Undersøgelsen er ikke begrænset til afsluttede sager, men omfatter også verserende sager i det omfang, de falder inden for kommissoriets afgrænsning. Den risiko, som inddragelsen af verserende sager kan udgøre for igangværende efterforskninger og samarbejdet med udenlandske efterretningstjenester m.v., er søgt imødegået dels ved reglerne om, at afhøringer som udgangspunkt foregår for lukkede døre, jf. § 18, dels ved bestemmelsen i § 4, stk. 1, 2. pkt., hvorefter undersøgelsen skal tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at bl.a. forholdet til andre lande og stats sikkerhed ikke skades.

Undersøgelsen angår kun den del af efterretningstjenestens virksomhed, der i perioden har været rettet mod politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark.

Uden for undersøgelsen falder for det første efterretningstjenestens virksomhed i forbindelse med sikkerhedsgodkendelser i det omfang, der er tale om sikkerhedsgodkendelse af personer uden tilknytning til politiske partier m.v. Har en person derimod været kendt af efterretningstjenesten som medlem af et politisk parti eller en politisk-ideologisk præget gruppe, og er denne oplysning indgået i en sag om sikkerhedsgodkendelse, vil dette være omfattet af undersøgelsen.

Uden for falder endvidere den del af Politiets Efterretningstjenestes virksomhed, der udelukkende angår kontraspionage, bekæmpelse af terrorisme, hindring af spredning af masseødelæggelsesvåben, personbeskyttelse og rockerefterforskning. Denne generelle begrænsning gælder ikke blot i forhold til verserende sager, men også i forhold til afsluttede sager.

Uden for undersøgelsen falder herefter efterretningstjenestens virksomhed i alle sager om spionage,

terrorisme m.v., hvor mistanken retter sig mod personer uden tilknytning til politiske partier m.v. i Danmark. Sager, hvor personer med en sådan tilknytning måtte være mistænkt for spionage, terrorisme m.v., er derimod omfattet af undersøgelsen.

Hovedformålet med undersøgelsen er at få klarlagt foreneligheden af Politiets Efterretningstjenestes virksomhed på de områder, der er angivet i kommissoriet, med de til enhver tid gældende regler og retningslinier. En undersøgelse med dette sigte vil også kunne belyse ministres forhold, herunder f.eks. om en minister har godkendt anvendelse af efterforsknings-skridt i strid med lovgivningens regler, eller om efterretningstjenesten med ministerens viden har fulgt andre retningslinier end oplyst af ministeren over for Folketinget.

Efter *stk. 2* har undersøgelseskommissionen også til opgave i et vist omfang at foretage en ansvarsbedømmelse.

Undersøgelseskommissionen skal således på grundlag af den foretagne undersøgelse, klarlæggelse og vurdering udtale sig om, hvorvidt der af embedsmænd må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at staten søger et retligt ansvar gennemført.

Med udtrykket »embedsmænd« sigtes i første række til tidligere og nuværende ansatte i Politiets Efterretningstjeneste og i Justitsministeriet. Kilder og meddelere er ikke omfattet. Det samme gælder selvsagt personer, der har været i efterretningstjenestens søgelys.

Udtrykket »retligt ansvar« sigter i denne sammenhæng navnlig til strafansvar efter straffeloven og disciplinært/tjenstligt ansvar efter tjenestemandslovens regler herom.

For fratrådte embedsmænd, der ikke længere gør tjeneste i staten, gør der sig det særlige gældende, at der ikke kan rejses spørgsmål om disciplinært ansvar, men alene spørgsmål om eventuelt strafansvar, hvis der ikke er indtrådt forældelse. Undersøgelseskommissionen bør i forhold til sådanne fratrådte embedsmænd alene udtale sig om et eventuelt strafansvar. Kommissionen bør således ikke vurdere spørgsmålet om et disciplinært ansvar eller heller ikke udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der f.eks. ville have været grundlag for at søge et disciplinæransvar gennemført, hvis den pågældende fortsat havde været ansat som embedsmand i staten. Baggrunden for denne begrænsning er, at den pågældende forhenværende embedsmand ikke vil have mulighed for at få et sådant belastende udsagn prøvet under en efterfølgende tjenstlig sag. Herved ville undersøgelses-

kommissionens vurdering komme til at stå som den endelige »afgørelse« og dermed få »domsvirkning«.

Embedsmænd, der fortsat er tjenstgørende i staten, kan ud over straffesager også blive mødt med tjenstlige reaktioner, når betingelserne herfor er opfyldt. Selv om kommissionen ikke finder, at der er grundlag for at søge strafansvar eller disciplinært ansvar gjort gældende mod de pågældende, er den ikke afskåret fra at udtale sig om, hvorvidt der må antages at foreligge fejl eller forsømmelser eller kritisable forhold i øvrigt, og hvorvidt der efter kommissionens opfattelse er grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse i den anledning.

Som anført ovenfor vil undersøgelsen inden for kommissoriets rammer kunne belyse ministres forhold, herunder f.eks. om en minister har godkendt anvendelse af efterforsknings-skridt i strid med lovgivningens regler, eller om efterretningstjenesten med ministerens viden har fulgt andre retningslinier end oplyst af ministeren over for Folketinget. Undersøgelseskommissionen skal imidlertid ikke udtale sig om ministres eventuelle ansvar f.eks. efter ministeransvarlighedsloven. I forhold til ministre vil undersøgelseskommissionen kun kunne undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, hvorefter det er overladt til Folketinget at tage stilling til spørgsmålet om ministres politiske og/eller retlige ansvar.

Kommissionen har ikke - og kan som følge af bestemmelsen i grundlovens § 61, 2. pkt., heller ikke tillægges - dømmende myndighed. Dette gælder både for så vidt angår bevisvurderinger og retlige vurderinger, herunder ansvarsbedømmelser.

Bl.a. på den baggrund bør kommissionens vurderinger formuleres forsigtigt og markere kommissionens - i forhold til en dømmende myndighed - begrænsede funktion. Hvis de spørgsmål, kommissionen skal vurdere, giver anledning til tvivl, bør kommissionen efter omstændighederne afstå fra at tage stilling og i stedet præsentere tvivlen og beskrive, hvorpå den beror.

For yderligere at fremhæve, at der ikke er knyttet »domsvirkning« til undersøgelseskommissionens vurderinger, er det i *stk. 3* bestemt, at kommissionen i forhold til de nævnte embedsmænd kun skal fremkomme med udtalelser om ansvarsspørgsmål i det omfang, kommissionens formand ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Beslutningen skal træffes på grundlag af en vurdering af retssikkerheden for de involverede embedsmænd, herunder risikoen for en uønsket »domsvirkning«, der kan være forbundet med vurderingen.

Generelt må i øvrigt gælde, at jo ældre forhold der er tale om, desto mere tilbageholdende bør kommissionen være med at udtale sig om ansvarsspørgsmål.

Dette hænger dels sammen med, at et eventuelt strafansvar for forhold, der ligger blot nogle få år tilbage, vil være forældet. Det strafferetlige ansvar efter de centrale bestemmelser om forbrydelser i offentlig tjeneste i straffelovens kapitel 16, §§ 156 og 157 (og § 155, 1. pkt.), er således undergivet en forældelsesfrist på 2 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1.

Det hænger endvidere - og navnlig - sammen med, at et disciplinært ansvar for gamle forhold ikke bør kunne komme på tale. Dette gælder, selv om der ikke i tjenestemandsløven er fastsat regler om det tjenstlige ansvars forældelse. Der kan i den forbindelse henvises til professor, dr. jur. Jens Peter Christensens udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling (1998). Her redegøres for de gældende regler om forældelse, for den historiske begrundelse for det disciplinære ansvars uforældelighed og for, at der - trods det tjenstlige ansvars principielle uforældelighed - i praksis fra kommissionsdomstole m.v. og tjenstlige undersøgelser er blevet inddraget forældelseslignende synspunkter ved bedømmelsen af, om der har været det fornødne grundlag for at gøre et tjenstligt ansvar gældende, og/eller ved vurderingen af, hvilken sanktion der i givet fald burde komme på tale. I forbindelse med en vurdering af, om der bør indføres regler om forældelse af disciplinært ansvar, og hvordan sådanne regler i givet fald bør udformes, konkluderes det som mest nærliggende at fastsætte en 5-årig forældelsesfrist for tjenstlige forseelser i henhold til tjenestemandsløven.

På den anførte baggrund kan det ikke forventes, at der bliver tale om at afgive udtalelser om tjenstligt ansvar eller kritik i øvrigt i anledning af forhold, der ligger en længere årrække tilbage, medmindre der foreligger særdeles graverende forhold.

Denne begrænsning har kun selvstændig betydning i forhold til embedsmænd, der fortsat er tjenstgørende i staten. For så vidt angår fratrådte embedsmænd følger det allerede af det, som er anført ovenfor i bemærkningerne til stk. 2, at kommissionen ikke kan afgive udtalelser om et eventuelt tjenstligt ansvar for sådanne forhenværende embedsmænd - heller ikke i anledning af forhold, der er af nyere dato.

Det er alene kommissionens formand, der tager stilling til, om det er retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt at afgive udtalelser om ansvarsspørgsmål. Der er i den forbindelse ikke noget til hinder for, at der i forhold til nogle af de berørte embedsmænd foretages ansvarsvurderinger i videre omfang end i forhold til andre embedsmænd, eller at der i relation til samme embedsmand foretages vurderinger af nogle forhold, men ikke - eller kun delvis - af andre.

Det forudsættes, at formanden normalt først træffer beslutning i henhold til stk. 3, når bevisførelsen er afsluttet.

Til § 4

Bestemmelsen i *stk. 1* vedrører tilrettelæggelsen af undersøgelsen.

Udgangspunktet er, at undersøgelseskommissionen selv træffer bestemmelse om undersøgelsens nærmere tilrettelæggelse. Kommissionen er funktionelt uafhængig. Kommissionens beslutninger om undersøgelsens tilrettelæggelse tages efter samråd med udspørgeren. Kommissionen er ikke bundet af udspørgerens forslag og råd til, hvordan undersøgelsen bør gribes an.

Kommissionen er imidlertid ikke frit stillet med hensyn til undersøgelsens tilrettelæggelse. Det fremgår således af bestemmelsens 2. pkt., at undersøgelsen skal tilrettelægges på en sådan måde, at forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed eller til tredjemand ikke skades.

De nævnte hensyn svarer til de hensyn, der er anført ovenfor i de almindelige bemærkninger under pkt. 3 som begrundelse for, at undersøgelsen som udgangspunkt må foregå for lukkede døre. Undersøgelsen skal således tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at efterretningstjenestens aktuelle efterforskninger og fremtidige virkemuligheder, herunder i forhold til udenlandske samarbejdspartnere, samt hensynet til tredjemand (kilder, tidligere mistænkte m.v.) ikke skades.

Det forudsættes derfor, at undersøgelseskommissionen drøfter med PET, hvordan det kan sikres, at de nævnte interesser ikke skades. For at beskytte sådanne interesser må der tages særlige forholdsregler med hensyn til omgangen, herunder opbevaringen, af det materiale, der indgår i undersøgelsen, jf. § 5 og § 12, stk. 2. De nævnte hensyn må ligeledes iagttages i forbindelse med udformningen af den beretning, der efter § 20 skal offentliggøres af justitsministeren, bl.a. således at der i fornødent omfang foretages anonymisering, herunder af kilder og personer, der har været overvåget af efterretningstjenesten.

Undersøgelseskommissionens møder ledes af formanden, jf. *stk. 2*.

Efter *stk. 3* skal undersøgelseskommissionen føre en protokol over møderne i kommissionen. Protokollen er en slags retsbog. Med udtrykket »møderne« sigtes til møder, hvori der foretages afhøring, forberedelsesmøder med bisidderne og lignende.

Protokollen skal bl.a. indeholde oplysninger om følgende forhold:

- tid og sted for undersøgelseskommissionens møder
- navnene på deltagerne i møderne
- kort fremstilling af mødets forløb
- hovedindholdet af afgivne forklaringer, jf. retsplejelovens § 186
- mundtlig orientering efter § 13, stk. 1
- beskikkelser og andre beslutninger i forhold til de involverede personer.

Protokollen, der er kommissionens interne arbejdsdokument, offentliggøres ikke - i modsætning til kommissionens beretning - efter undersøgelsens afslutning. Om fremsendelse af udskrifter af afgivne forklaringer til bisidderne og til den, der har afgivet den pågældende forklaring, henvises til § 9, stk. 2, og til § 12, stk. 2.

Efter *stk. 4* kan kommissionen anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen.

Til § 5

For at sikre, at undersøgelseskommissionen kan få alle relevante oplysninger frem, er det i bestemmelsen fastsat, at enhver har pligt til at stille dokumenter og andet foreliggende materiale til rådighed for kommissionen, når den anmoder om det.

Undersøgelseskommissionen behøver ikke specificere det materiale, der kræves stillet til rådighed. Kommissionen kan på samme måde som en undersøgelsesret ved undersøgelsens start anmode myndigheder og personer om at stille alt relevant materiale til rådighed for kommissionen.

Det forudsættes i den forbindelse, at man i PET og de berørte ministerier foretager en forholdsvis bred afgrænsning af det materiale, der skønnes relevant for undersøgelsen, således at der også medtages materiale, hvor det kan give anledning til tvivl, hvorvidt materialet er af betydning for undersøgelsen. Det forudsættes endvidere, at medarbejdere i PET og ministerierne herefter bistår kommissionen med at gennemgå og sortere materialet med henblik på mere præcist at fastlægge, hvilket materiale der er relevant for undersøgelsen.

Hvis kommissionen i løbet af undersøgelsen bliver bekendt med, at der eksisterer relevant materiale, som ikke indgår i det materiale, der allerede er stillet til rådighed, vil kommissionen specifikt kunne fremsætte en anmodning vedrørende sådant materiale.

Udtrykket »materiale« skal forstås i meget vid betydning. Det omfatter ikke kun dokumenter i traditionel forstand, men også oplysninger på EDB, lydbånd m.v. Det omfatter alt foreliggende materiale, herunder interne dokumenter, håndskrevne notater, personlige

papirer m.v. i det omfang, sådant materiale er af betydning for undersøgelsen.

I bestemmelsen er der ikke taget stilling til, hvordan det relevante materiale i praksis skal stilles til rådighed. Det må således overlades til kommissionen efter drøftelse med Politiets Efterretningstjeneste at afgøre, om materialet eller dele deraf kan udleveres til kommissionen, eventuelt i kopi, eller om materialet af f.eks. sikkerhedsmæssige grunde, jf. § 4, helt eller delvis bør forblive i efterretningstjenestens lokaler.

Det forudsættes, at ordningen med hensyn til at stille materiale til rådighed for undersøgelseskommissionen tilrettelægges på en sådan måde, at Politiets Efterretningstjeneste vil have adgang til materiale, der har betydning for, at efterretningstjenesten fortsat kan udføre sine opgaver, mens undersøgelsen pågår. Ordningen bør endvidere tilrettelægges således, at Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester hos efterretningstjenesten fortsat kan få adgang til materiale, der har betydning for udvalgets arbejde.

Det materiale, der er relevant for undersøgelsen, vil alt overvejende være »myndighedsmateriale«, dvs. materiale, der er indgået til eller udarbejdet af en myndighed eller af ministre og embedsmænd i embeds medfør. Såfremt private optegnelser m.v. måtte have betydning for undersøgelsen, gælder pligten til at stille materiale til rådighed også for sådant privat materiale. Denne pligt er dog undergivet de samme begrænsninger som vidnepligten efter § 8.

Det fremgår af *stk. 2*, at pligten til at stille relevant materiale til rådighed, når kommissionen anmoder om det, gælder, uanset om de pågældende oplysninger er undergivet tavshedspligt. Pligten fortrænger således modstående forskrifter om tavshedspligt.

Hvis offentligt ansatte undlader at opfylde pligten, vil der være tale om en tjenesteforsømmelse, der vil kunne medføre disciplinært ansvar og i grovere tilfælde strafansvar. For nuværende ministres vedkommende vil en sådan pligttilsidesættelse efter omstændighederne kunne indebære en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5.

I øvrigt vil manglende opfyldelse af pligten til at stille materiale til rådighed kunne medføre, at undersøgelseskommissionen meddeler et pålæg med efterfølgende mulighed for at anvende tvangsmidler som nævnt i retsplejelovens § 178, hvis pålægget ikke efterkommes, jf. § 6.

Til § 6

Bestemmelsen hjemler mulighed for at udstede et skriftligt pålæg til den, der ikke opfylder pligten efter

§ 5, og for at anvende tvangsmidler, hvis pålægget ikke efterkommes.

De tvangsmidler efter retsplejelovens § 178, der navnlig kan komme på tale, vil være bøde, løbende bøde og i grove tilfælde forvaring i indtil 6 måneder.

Det er en betingelse for at anvende tvangsmidler, at pligten efter § 5 ikke er behørigt opfyldt, at der er meddelt et skriftligt pålæg, som er kommet frem til den pågældende, og som indeholder oplysning om, at kommissionen uden yderligere varsel vil kunne træffe beslutning om at anvende tvangsmidler efter retsplejelovens § 178, stk. 1, hvis pligten ikke opfyldes inden for en nærmere fastsat frist, og at pålægget ikke er efterkommet inden for den frist, som kommissionen har fastsat i pålægget.

De processuelle regler, der er fastsat i retsplejelovens § 178, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse med de afviselser, der følger af, at kommissionen ikke er en domstol.

En beslutning om anvendelse af tvangsmidler efter § 178 vil kunne indbringes for Østre Landsret efter bestemmelsen i § 19.

Til § 7

I bestemmelsen er det fastsat, at enhver efter anmodning fra kommissionen har pligt til at afgive forklaring for kommissionen som vidne. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 168, hvorefter enhver som udgangspunkt har vidnepligt.

Da genstanden for undersøgelsen er Politiets Efterretningstjenestes virksomhed og ikke de aktiviteter, der er eller har været i efterretningstjenestens søgelys, vil det i første række være relevant at indkalde tidligere og nuværende medarbejdere i Politiets Efterretningstjeneste, medarbejdere i de berørte ministerier og myndigheder samt tidligere og nuværende ministre til at afgive forklaring for undersøgelseskommissionen.

Pligten til at afgive vidneforklaring gælder i øvrigt med de undtagelser og begrænsninger, der er fastsat i § 8.

Til § 8

Efter *stk. 1* gælder pligten til at afgive forklaring som vidne ikke for nuværende eller tidligere ministre i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar i anledning af de forhold, afhøringen vedrører.

Tilsvarende gælder pligten til at afgive vidneforklaring ikke i det omfang, en embedsmand kan risikere strafansvar eller disciplinæransvar i anledning af de forhold, afhøringen vedrører.

Begrænsningen af vidnepligten omfatter også forhenværende embedsmænd i det omfang, de pågældende kan risikere strafansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter.

Undtagelsen fra vidnepligt efter *stk. 1* er absolut i den forstand, at kommissionen ikke har mulighed for at gennembyrde undtagelsen og alligevel pålægge den pågældende at afgive vidneforklaring.

Ud over den undtagelse fra vidnepligten, der følger af *stk. 1*, indebærer bestemmelsen i *stk. 2*, at vidnepligten endvidere er undergivet de undtagelser og begrænsninger, der er fastsat i retsplejelovens §§ 169-172. Dog finder retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, ikke anvendelse.

Det forhold, at retsplejelovens § 169 ikke gælder, betyder, at en embedsmand ikke skal have samtykke fra vedkommende minister for at afgive vidneforklaring. En minister kan heller ikke nægte at afgive forklaring under henvisning til retsplejelovens § 169 (tavshedspligt begrundet i det offentliges interesse).

Den i § 170, stk. 3, indeholdte mulighed for at begrænse vidnepligten gælder heller ikke. Undersøgelseskommissionen kan således ikke undtage personer fra vidnepligt med den begrundelse, at forklaringen vedrører forhold, med hensyn til hvilke personen i medfør af lovgivningen har tavshedspligt (begrundet i private interesser).

Forsvarligheden af den udvidelse af vidnepligten, som det anførte indebærer, skal navnlig ses i sammenhæng med, at undersøgelsen som udgangspunkt foregår for lukkede døre, jf. § 18.

Til § 9

Bestemmelsen indebærer, at reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. for undersøgelseskommissionen. Der sigtes herved ikke til de i retsplejelovens kapitel 18 indeholdte regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse. Spørgsmålet om disse reglers anvendelse er reguleret i § 8. Der sigtes derimod til de øvrige regler om afgivelse af forklaring m.v. i retsplejelovens kapitel 18. Disse regler gælder med de afviselser, der følger af forholdets natur.

Herom kan i hovedtræk anføres følgende:

Undersøgelseskommissionen skal, hvis omstændighederne giver grund dertil, vejlede vidnerne om reglerne om vidneudelukkelse og vidnefritagelse, jf. retsplejelovens § 173, stk. 1. Inden vidnet afhøres, sikrer kommissionen sig, at der ikke er noget til hinder for vidneforklaringens afgivelse. Kommissionen pålægger derefter vidnet at tale sandhed og gør vidnet bekendt med strafansvaret for afgivelse af falsk for-

klaring, jf. retsplejelovens § 181. Er den orientering, der skal ske efter § 13, stk. 1, ikke sket forud for afhøringen, eventuelt i skriftlig form, skal kommissionen, inden afhøringen påbegyndes, mundtligt give vidnet den pågældende orientering.

Er vidnet omfattet af undtagelsesreglen i § 8, stk. 1, vejleder kommissionen vidnet om, at den pågældende ikke har pligt til at udtale sig.

Et vidne kan ikke undlade at give møde for undersøgelseskommissionen, fordi vidnet mener sig berettiget til at nægte at afgive forklaring, jf. retsplejelovens § 179.

Afhøringen foretages af udspørgeren eller af undersøgelseskommissionens medlemmer. Om bisiddernes adgang til at foretage supplerende afhøring henvises til § 12, stk. 5.

Hovedindholdet af forklaringen optages i protokollen, jf. retsplejelovens § 186, stk. 2.

Efter *stk. 2* har den, der har afgivet forklaring, ret til at få en udskrift af sin forklaring. Har den pågældende en bisidder, sender undersøgelseskommissionen endvidere en udskrift af forklaringen til bisidderen, jf. § 12, stk. 2, sidste pkt.

Undersøgelseskommissionens afgørelser i forbindelse med vidneafhøringer kan indbringes for Østre Landsret efter § 19.

Til § 10

Undersøgelseskommissionen er ikke en domstol. Bestemmelserne i straffelovens §§ 158-160 om falsk forklaring for retten gælder derfor ikke umiddelbart for forklaringer, der afgives for undersøgelseskommissionen.

Det fastsættes derfor i § 10, at straffelovens §§ 158-160 finder tilsvarende anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommissionen.

Det forudsættes i den forbindelse, at en minister eller embedsmand, der er omfattet af § 8, stk. 1, ikke kan straffes for afgivelse af falsk forklaring for undersøgelseskommissionen. Den pågældende må for så vidt sidestilles med en »sigtet«, jf. straffelovens § 159, stk. 1.

Til § 11

I *stk. 1* fastsættes, at - tidligere og nuværende - ministre eller embedsmænd, hvis forhold undersøges af undersøgelseskommissionen, har ret til at lade sig bistå af en bisidder, der beskikkes af undersøgelseskommissionen. Dette gælder, uanset om der vedrørende de pågældende personer skal foretages ansvarsvurderinger efter § 3, stk. 2.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen beskikker den, som den pågældende ønsker som bisidder, medmindre der foreligger særlige grunde til at nægte at beskikke den pågældende, jf. herved *stk. 2* om grunde, der kan føre til, at en allerede foretaget beskikkelse tilbagekaldes.

Der er tale om en ret og ikke om en pligt til at lade sig bistå af en bisidder. Hvis en minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, ikke ønsker en bisidder, er der ikke adgang til at påtvinge (tvangsbeskikke) den pågældende en bisidder.

Skulle den situation opstå, at en minister eller embedsmand ikke ønsker en bisidder, forudsættes det, at der gives den pågældende adgang til det materiale, der indgår i sagen, i samme omfang, som en bisidder ville kunne gøre den pågældende bekendt med materialet, jf. § 12, stk. 3. Det indebærer, at kommissionen efter begæring udleverer kopi af relevant materiale, i samme omfang som undersøgelseskommissionen ville give samtykke til, at en bisidder udleverer materialet til sin klient. Kommissionen vil også kunne give den pågældende adgang til - i de lokaler, hvor materialet befinder sig - at gøre sig bekendt med relevant materiale i samme omfang, som en bisidder ville kunne gøre klienten bekendt hermed.

Efter *stk. 2* kan undersøgelseskommissionen på ethvert tidspunkt beslutte at tilbagekalde en beskikkelse af en bisidder, hvis afgørende hensyn til den pågældende minister eller embedsmand eller til andre lande, statens sikkerhed, undersøgelsens gennemførelse eller tredjemand taler for det.

I vurderingen af, om en beslutning om tilbagekaldelse af beskikkelse bør træffes, kan der søges vejledning i de betingelser, der efter retsplejelovens § 736 sammenholdt med § 733, stk. 2, gælder for tilbagekaldelse af en beskikkelse som forsvarer i en straffesag.

Tilbagekaldelse af beskikkelse som bisidder vil f.eks. kunne ske, hvis bisidderen overtræder sin tavshedspligt.

Til § 12

Bestemmelserne i § 12 indeholder en angivelse af bisidderens beføjelser.

Efter *stk. 1, 1. pkt.*, har bisidderen ret til at overvære afhøringer af sin klient i undersøgelseskommissionen. Det gælder, uanset om afhøringen foregår for åbne eller lukkede døre.

Afhøringer af andre har bisidderen som udgangspunkt kun adgang til at overvære, hvis afhøringen foregår i offentlige møder, jf. *stk. 1, 2. pkt.*

Efter *stk. 1, 3. pkt.*, kan undersøgelseskommissionen dog give bisidderen adgang til at overvære afhø-

ringer af andre for lukkede døre, hvis væsentlige hensyn til bisidderens mulighed for at varetage sin klients interesser taler for det.

Der sigtes herved til tilfælde, hvor der efter kommissionens opfattelse i lyset af det, der hidtil er fremkommet i undersøgelsen, kan blive spørgsmål om at afgive belastende vurderinger - det være sig bevisvurderinger, retlige vurderinger eller ansvarsvurderinger - af en persons forhold.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4 i de almindelige bemærkninger.

I *stk. 2* er det fastsat, at bisidderen har ret til at gøre sig bekendt med det materiale, der er af betydning for den pågældendes klient.

Som anført i bemærkningerne til § 5 er det overladt til undersøgelseskommissionen efter drøftelse med Politiets Efterretningstjeneste at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt foreliggende materiale, der indgår i undersøgelsen, rent fysisk bør forblive i efterretningstjenestens lokaler. På den baggrund er bisidderens ret til at gøre sig bekendt med materialet ikke formuleret som en ret til at få det udleveret. Det forudsættes dog, at undersøgelseskommissionen udleverer (kopi af) det relevante materiale til bisidderen, hvis det findes sikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Bisidderen har ret til at få udleveret en udskrift af forklaringer afgivet af klienten. Bisidderen har endvidere ret til at få udskrift af forklaringer afgivet af andre i offentlige møder. I det omfang, forklaring afgivet af andre for lukkede døre er af betydning for klienten, har bisidderen ret til at gøre sig bekendt med indholdet og - hvis det findes sikkerhedsmæssigt forsvarligt - få en udskrift af forklaringen, jf. herved det ovenfor anførte.

Efter *stk. 3* kan bisidderen som udgangspunkt gøre sin klient bekendt med samtlige oplysninger, som bisidderen har fået adgang til. Dette kan f.eks. ske ved, at klienten får adgang til at gennemlæse det relevante materiale på bisidderens kontor. Bisidderen kan også gøre klienten bekendt med relevante oplysninger, som bisidderen ikke selv har fået udleveret, men som bisidderen har haft adgang til at gøre sig bekendt med efter *stk. 2*.

Der kan dog være tilfælde, hvor det af hensyn til andre lande, statens sikkerhed, undersøgelsens gennemførelse eller tredjemand er nødvendigt, at bisidderen - eventuelt midlertidigt - ikke gør klienten bekendt med bestemte oplysninger. Det fastsættes derfor i bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen kan give bisidderen pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med sådanne oplysninger. Bestemmelsen svarer i princippet til retsplejelovens regler om tavshedspålæg til for-

svare i § 745, stk. 4, og § 748, stk. 6, sammenholdt med stk. 5. Det forudsættes, at tavshedspålæg til bisiddere kun gives helt undtagelsesvis og kun, når det efter en konkret vurdering findes absolut nødvendigt.

For det materiale, som bisidderen har fået udleveret, gælder, at bisidderen ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må udlevere det til sin klient. Dette gælder dog selvsagt ikke for udskriften af klientens egen forklaring, som undersøgelseskommissionen selv skal udlevere til den pågældende, jf. § 9, stk. 2.

Efter *stk. 4* kan bisidderen anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte bevisførelse. Bisidderen kan f.eks. anmode kommissionen om at indkalde bestemte personer til at afgive forklaring eller om at indhente nærmere angivet materiale.

Kommissionen træffer selv beslutning om, hvorvidt den ønskede bevisførelse er af betydning for undersøgelsen og dermed om, hvorvidt bisidderens anmodning skal imødekommes, jf. herved § 4, hvorefter det er kommissionen, der tilrettelægger undersøgelsen.

Efter *stk. 5* har bisidderen ret til at foretage en uddybende afhøring af sin klient.

Bestemmelsen forudsætter den ordning, at afhøringen som udgangspunkt foretages af udspørgeren, eventuelt suppleret med spørgsmål fra medlemmerne af kommissionen. Når denne afhøring er afsluttet, kan bisidderen foretage en uddybende afhøring af klienten. Undersøgelseskommissionen kan afskære bisidderen fra at stille spørgsmål til klienten, hvis spørgsmålet ikke har betydning for undersøgelsen, jf. herved princippet i retsplejelovens § 341.

I det omfang, bisidderen efter *stk. 1, 2. og 3. pkt.*, har adgang til at overvære afhøring af andre vidner, har bisidderen tilsvarende adgang til at foretage uddybende afhøring af disse vidner.

Til § 13

I *stk. 1* fastsættes det, at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes besidder om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

Undersøgelseskommissionen afgør selv, om orienteringen skal ske mundtligt eller skriftligt. Hvis den sker mundtligt, bør det anføres i protokollen, hvad den går ud på, jf. bemærkningerne til § 4, stk. 3.

Det forudsættes, at orienteringen normalt gives i så god tid inden afhøringen (dvs. inden den pågældende afhøres første gang), at den pågældende har mulighed for at tage hensyn hertil i forbindelse med forberedel-

sen af sin forklaring (genopfriskning af hukommelsen, gennemlæsning af relevant materiale m.v.).

Sker der i løbet af undersøgelsen væsentlige ændringer i forhold til den orientering, der er givet, bør kommissionen give den pågældende en ny orientering.

Efter *stk. 2* skal undersøgelseskommissionen, efter at bevisførelsen er afsluttet, orientere den pågældende minister eller embedsmand og dennes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning.

Orienteringen behøver ikke at være skriftlig. Orienteringen skal indeholde en angivelse af den bevisvurdering, som kommissionen overvejer at lægge til grund vedrørende den berørte minister eller embedsmands adfærd, og - for så vidt angår embedsmænd, om hvem der kan afgives udtalelser efter § 3, *stk. 2* - de punkter, der eventuelt vil blive gjort til genstand for ansvarsvurdering eller kritik i øvrigt i beretningen.

Orienteringen har til formål at gøre ministre og embedsmænd bekendt med eventuelle belastende vurderinger - det være sig bevisvurderinger, retlige vurderinger eller ansvarsvurderinger -, som kommissionen overvejer at give udtryk for i beretningen, således at de pågældende - inden beretningen færdiggøres - har mulighed for at kommentere den vurdering, som kommissionen overvejer at anlægge vedrørende dem. Orienteringen skal således kunne danne grundlag for den udtalelse, der kan afgives efter *stk. 3*.

Bl.a. på grundlag af den i *stk. 2* nævnte orientering har ministre og embedsmænd samt bisidderer ret til at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og retlige spørgsmål, herunder ansvarsspørgsmål, som undersøgelsen vedrørende den pågældende rejser, jf. *stk. 3*. Der er således ikke adgang til mundtlig procedure.

Undersøgelseskommissionen kan fastsætte en frist for afgivelse af udtalelsen.

Den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder har ikke krav på, at undersøgelseskommissionen iværksætter en høring over indlæg, der er modtaget fra andre berørte ministre/embedsmænd og deres bisidderer. Hvis kommissionen finder det hensigtsmæssigt, kan den beslutte at iværksætte en sådan høringsprocedure.

Til § 14

Efter bestemmelsen er det justitsministeren, der skal fastsætte salær og godtgørelse til bisidderne. Beløbet afholdes af statskassen.

Fastsættelsen skal ske efter de takster, der gælder for salær og godtgørelse til forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen skal afgive indstilling til justitsministeren om salær og godtgørelse til de enkelte bisidderer.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at bisidderen indgår aftale med f.eks. faglige organisationer om betaling af et højere salær end det, der følger af § 14. I så fald er den del af salæret, der overstiger det ovenfor nævnte sædvanlige forsvarersalær, statskassen uvedkommende.

Til § 15

Bestemmelsen regulerer navnlig undersøgelseskommissionens og bisiddernes tavshedspligt.

Efter *stk. 1* har medlemmerne af undersøgelseskommissionen og andre personer, der deltager i undersøgelsens gennemførelse, under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til. Indebærer et brud på tavshedspligten en overtrædelse af f.eks. straffelovens § 109, vil der kunne straffes efter denne kvalificerede straffebestemmelse.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen kan udlevere kopi af udkast til protokoltilførsel til den, der har afgivet forklaring for kommissionen, hvis dette findes nødvendigt for at sikre sig, at forklaringen bliver gengivet korrekt i protokollen. Tavshedspligten er heller ikke til hinder for, at en udskrift af den endelige protokoltilførsel udleveres til den, der har afgivet forklaringen, jf. § 9, *stk. 2*, eller for opfyldelse af pligterne i forhold til bisidderer, jf. § 12, *stk. 2*.

Om udlevering af materiale i øvrigt til ministre, embedsmænd og eventuelt andre, der indkaldes til at afgive forklaring, henvises til § 16. For så vidt angår den endelige beretning, som undersøgelseskommissionen skal afgive, henvises til § 20.

Det følger af *stk. 2*, at bisidderne er undergivet den samme tavshedspligt som den, der gælder for medlemmerne af kommissionen. Det samme gælder for personer, der efter § 4, *stk. 4*, anmodes om at yde bistand til kommissionen, og som i den forbindelse får udleveret materiale fra kommissionen.

Tavshedspligten er ikke til hinder for, at bisidderen gør sin klient bekendt med indholdet af det materiale, som bisidderer har adgang til, jf. § 12, *stk. 3*. Har bisidderer imidlertid fået pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med bestemte oplysninger, vil det være i strid med tavshedspligten, hvis det alligevel sker. Det samme gælder, hvis bisidderer i strid med § 12, *stk. 3*, udleverer materiale til klienten.

Til § 16

For at sætte et vidne i stand til at besvare spørgsmål under en afhøring kan det være nødvendigt at gøre vidnet bekendt med materiale, som indgår i undersøgelsen. Dette kan ske forud for afhøringen, f.eks. ved at materialet sendes til bisidderen, hvis dette findes forsvarligt, eller ved at vidnet under selve afhøringen får materialet forevist.

Bestemmelsen giver derfor kommissionen adgang til - uanset tavshedspligten efter § 15, stk. 1 - at udlevere materiale til vidnerne og deres bisiddere, hvis det er af betydning for at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.

For at sikre, at oplysningerne i det materiale, som kommissionen gør vidnet bekendt med efter stk. 1, ikke gøres frit tilgængelige, er der i *stk. 2* fastsat en særlig bestemmelse om tavshedspligt med hensyn til de pågældende oplysninger.

Til § 17

Undersøgelseskommissionen er ikke en domstol. Den er heller ikke en almindelig offentlig myndighed, der skal udføre forvaltningsretlige opgaver. Den skal alene udføre de opgaver, som fremgår af dens kommissorium i § 3, og på den måde, som fremgår af den foreslåede lovs øvrige bestemmelser. Der er derfor ikke behov for, at kommissionen omfattes af den forvaltningsretlige lovgivning.

I overensstemmelse hermed foreslås det, at lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, lov om offentlige myndigheders registre og ombudsmandsloven ikke gælder for den virksomhed, der udøves af kommissionen. Afløses loven om offentlige myndigheders registre af en ny lov om behandling af personoplysninger, gælder den nye lov heller ikke for den virksomhed, der udøves af kommissionen.

Til § 18

Bestemmelsen indebærer, at møderne i undersøgelseskommissionen som udgangspunkt skal foregå for lukkede døre. Bestemmelsen omfatter også møder, hvor der foretages afhøring.

Efter *stk. 2* kan undersøgelseskommissionen dog bestemme, at møder er offentlige i det omfang, der foretages afhøring om generelle spørgsmål vedrørende efterretningstjenestens virksomhed i tiden før 1990.

Kommissionens beslutninger om, hvorvidt afhøring skal foregå for åbne eller lukkede døre, kan ikke påkæres, jf. *stk. 3*.

Der henvises i det hele til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger.

Til § 19

Det foreslås, at undersøgelseskommissionens beslutninger - bortset fra beslutninger om åbne eller lukkede døre - skal kunne indbringes for Østre Landsret.

Indbringelsen kan ske af enhver, der har retlig interesse heri. Fristen er 14 dage regnet fra det tidspunkt, hvor beslutningen er meddelt (kommet frem til) den pågældende. Indbringelsen sker ved, at der indgives et kæreskrift til undersøgelseskommissionen.

For behandlingen i Østre Landsret gælder i øvrigt reglerne om kæremål i borgerlige sager, jf. retsplejelovens kapitel 37. Dette indebærer bl.a. følgende:

Kære har ikke opsættende virkning, medmindre undersøgelseskommissionen eller landsretten træffer bestemmelse herom, jf. retsplejelovens § 395.

Medmindre undersøgelseskommissionen omgår sin beslutning, sender den - inden en uge efter modtagelsen af kæreskriftet - kæreskriftet, kopi af den påkærede afgørelse og bilag af betydning for kæresagen til landsretten, jf. retsplejelovens § 396, stk. 1. Kommissionen kan vedlægge en erklæring om kæreren, jf. retsplejelovens § 396, stk. 2.

Landsrettens afgørelse træffes ved kendelse på det indkomne skriftlige grundlag, jf. retsplejelovens § 398, stk. 1. Hvor særlige grunde taler derfor, kan landsretten bestemme, at der skal foretages mundtlig forhandling, jf. retsplejelovens § 398, stk. 2. Sker dette, foregår mødet efter forslaget § 19, stk. 1, sidste pkt., for lukkede døre.

Landsrettens afgørelse kan ikke kæres, jf. retsplejelovens § 392, stk. 1, nr. 1. Procesbevillingsnævnet kan dog give kæretilladelse, jf. retsplejelovens § 392, stk. 2.

Efter *stk. 2* indbringes undersøgelseskommissionens beslutninger om nægtelse af beskikkelse af en bestemt bisidder og om tilbagekaldelse af en bisidderbeskikkelse for Den Særlige Klageret.

Kæremål fremsættes skriftligt for undersøgelseskommissionen eller erklæres mundtligt til undersøgelseskommissionens protokol, jf. retsplejelovens § 970, jf. § 737.

Kæremålet behandles mundtligt, hvis der fremsættes anmodning herom, eller retten bestemmer det. Foretages der mundtlig forhandling, afholdes retsmødet for lukkede døre.

Kæremål har ikke opsættende virkning, medmindre dette bestemmes af undersøgelseskommissionen eller af Den Særlige Klageret, jf. retsplejelovens § 969 stk. 2, sammenholdt med § 737.

Den Særlige Klageret er ikke bundet ved den bedømmelse af de faktiske omstændigheder, hvorpå undersøgelseskommissionens beslutning om at afvise

F. t. l. om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste

den pågældende som bisidder er grundet. Klageretten kan i den forbindelse pålægge undersøgelseskommissionen at tilvejebringe supplerende oplysninger, jf. retsplejelovens § 972, sammenholdt med § 737.

Den Særlige Klagerets afgørelse kan ikke appelleres. Dette følger ligeledes af retsplejelovens § 737.

Til § 20

I bestemmelsen fastsættes det, at kommissionen skal afgive en beretning om resultatet af sin undersøgelse til justitsministeren, der offentliggør den.

Indholdet og formen af beretningen afgøres af undersøgelseskommissionen. Selv om den tavshedspligt, der efter § 15 gælder for undersøgelseskommissionen, ikke er til hinder for, at der i beretningen medtages fortrolige oplysninger, er kommissionen imidlertid ikke frit stillet i så henseende. Som det fremgår af § 4, skal undersøgelsen tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed eller til tredjemand ikke skades. Dette indebærer, at den endelige beretning

skal udarbejdes således, at dens offentliggørelse ikke skader de nævnte interesser.

Undersøgelseskommissionens protokol, der bl.a. indeholder de afgivne forklaringer, skal afleveres sammen med beretningen til justitsministeren, men offentliggøres ikke. Det forudsættes i den forbindelse, at de relevante dele af afgivne forklaringer gengives i beretningen på en sådan måde, at hensynet til at give et dækkende billede af de dele af efterretningstjenestens virksomhed, der er omfattet af undersøgelsen, tilgodeses, samtidig med at de nævnte hensyn til efterretningstjenestens fremtidige virkemuligheder m.v. beskyttes.

I det omfang, udtalelser efter § 13, stk. 3, kan offentliggøres uden at skade de nævnte hensyn, forudsættes det, at sådanne udtalelser (med anonymisering) optrykkes som bilag til beretningen.

Til § 21

Bestemmelsen angiver tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Til lovforslag nr. L 65. Skriftlig fremsættelse (28. oktober 1998)

Justitsministeren (Frank Jensen):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste.

(Lovforslag nr. L 65).

Med lovforslaget skabes der grundlag for, at der gennemføres en kommissionsundersøgelse af Politiets Efterretningstjenestes virksomhed på "det politiske område" siden 1968.

Det har til stadighed været regeringens holdning, at der ikke må kunne rejses tvivl om PET's overholdelse af de regler og retningslinier for tjenestens virksomhed, der er fastsat af Folketinget eller regeringen.

Centralt står i denne sammenhæng regeringserklæringen af 30. september 1968 om, at registrering af danske statsborgere ikke må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Når regeringen nu foreslår, at der gennemføres en bagudrettet kommissionsundersøgelse af PET's virksomhed på "det politiske område" siden 1968, skyldes det, at der i løbet af sommeren 1998 er kommet dokumenter og oplysninger frem, der skaber tvivl om PET's overholdelse af regeringserklæringen.

Det drejer sig for det første om to dokumenter, der viser, at PET i december 1968 - altså få måneder efter udstedelsen af regeringserklæringen - besluttede (fortsat) at registrere medlemmer af bl.a. DKP's central-komité og Københavnsledelse samt VS's hovedbestyrelse og Københavnsledelse, selv om de pågældende alene var kendt som medlemmer af de nævnte ledelser. Denne registrering fandt efter det foreliggende sted frem til august 1974.

Det har ikke af det foreliggende materiale været muligt at se, på hvilket grundlag PET gennemførte denne registreringspraksis.

For det andet er der i løbet af sommeren 1998 opstået tvivl om, i hvilket omfang og på hvilket grundlag personoplysninger, som efter regeringserklæringen ikke længere måtte registreres, er blevet opført og bevaret i arbejdskartoteker i tjenesten navnlig i perioden 1968 til 1985.

Regeringen finder, at oplysninger, der giver grundlag for en sådan tvivl, må undersøges og afklares. Sker det ikke, vil det kunne skade tilliden til PET's virksomhed.

Den rejste tvivl vil ikke kunne afklares på en grundig og retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde uden en egentlig undersøgelse, der giver mulighed for at stille spørgsmål til den relevante personkreds.

På den baggrund er det regeringens opfattelse, at der med henblik på at opnå størst mulig afklaring bør nedsættes en undersøgelseskommission til at gennemføre en bred undersøgelse af PET's virksomhed på "det politiske område" siden 1968. Formålet med kommissionsundersøgelsen skal være at belyse, om efterretningstjenesten på dette område har efterlevet de regler og retningslinier for tjenestens virksomhed, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

De oplysninger, der senest er kommet frem om den daværende justitsminister Knud Thestrups dagbogsoptegnelser af 2. marts 1971, understøtter behovet for en sådan bagudrettet undersøgelse af PET's virksomhed.

Om indholdet af forslaget kan i hovedtræk oplyses følgende:

Det foreslås, at der nedsættes en undersøgelseskommission bestående af tre personer, som udpeges af justitsministeren. Formanden (en landsdommer) udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, mens de to øvrige medlemmer udpeges efter indstilling fra henholdsvis Advokatrådet og Rektor-kollegiet. Der stilles i forslaget krav om, at de

pågældende skal være uvildige og uafhængige i forhold til de myndigheder og personer, hvis forhold skal undersøges.

Undersøgelseskommissionen skal undersøge, klarlægge og vurdere, om Politiets Efterretningstjeneste (PET) siden 1968 i sin virksomhed i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark har efterlevet de regler og retningslinier for tjenestens virksomhed, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

Endvidere skal undersøgelseskommissionen - på grundlag af den nævnte undersøgelse, klarlæggelse og vurdering - udtale sig om, hvorvidt der af embedsmænd må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at staten søger et retligt ansvar gennemført. Ministres forhold vil blive belyst, men i overensstemmelse med hidtidig praksis skal kommissionen ikke udtale sig om ministres eventuelle retlige eller politiske ansvar.

Undersøgelsen skal tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed eller til tredjemand ikke skades.

Undersøgelseskommissionen oplyser sagen dels ved hjælp af foreliggende materiale hos PET og andre berørte myndigheder m.v., dels ved at indkalde personer til at afgive forklaring.

Møder i kommissionen foregår som udgangspunkt for lukkede døre. Kommissionen kan dog

bestemme, at møder er offentlige i det omfang, der foretages afhøring om generelle spørgsmål vedrørende efterretningstjenestens virksomhed i tiden før 1990. Med den foreslåede ordning bliver der mulighed for, at offentligheden kan følge med i de afhøringer, der belyser de overordnede rammer og spilleregler for PET's virksomhed frem til Berlinmurens fald samt de kontrolmekanismer, der har været gældende. Samtidig sikres det, at der ikke i møder for åbne døre afsløres oplysninger om enkeltsager, navne på personer og grupperinger, trusselsvurderinger m.v.

Forslaget indeholder bestemmelser, der sikrer, at undersøgelsen gennemføres på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde. Der er således fastsat regler om beskikkelse af bisiddere for de involverede personer og om adgang til - på grundlag af en tilkendegivelse fra kommissionen om sagens stilling efter bevisførelsens afslutning - at afgive en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning (kontradiktion).

Undersøgelseskommissionen afslutter sit arbejde med afgivelsen af en beretning. Beretningen afleveres til justitsministeren, der offentliggør den.

Idet jeg i øvrigt tillader mig at henvise til lovforslaget og bemærkningerne hertil, skal jeg anbefale lovforslaget til det høje Tings velvillige behandling.