

Forslag

til

Lov om ministres ansvar.

Fremsat den 6. november 1963 af *justitsministeren*.

§ 1. Loven angår ministres ansvar for deres embedsførelse.

§ 2. Borgerlig straffelovs almindelige del finder anvendelse.

§ 3. Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnet handling, når

- 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret,
- 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig,
- 3) han har undladt at forebygge handlinger af den pågældende beskaffenhed ved i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.

§ 4. En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

§ 5. Straffen efter § 4 er bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Er forholdet begået af uagtsomhed, er straffen bøde eller hæfte.

Stk. 3. Bødestraf fastsættes efter borgerlig straffelovs regler om dagbøder.

§ 6. Bestemmelserne i § 5 gælder kun, såfremt strengere straf ikke er hjemlet i den øvrige lovgivning.

Stk. 2. Borgerlig straffelovs §§ 155-157 gælder ikke for ministre.

§ 7. Ministres strafansvar forældes efter borgerlig straffelovs §§ 93-95. Forældelsesfristen er dog i intet tilfælde mindre end 5 år.

§ 8. Med hensyn til erstatningsansvar i anledning af ministres handlinger gælder de almindelige regler om erstatning for skade forvoldt af personer i statens tjeneste.

Bemærkninger til lovforslaget.

I grundlovens § 13 udtales, at ministrenes ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. En tilsvarende bestemmelse var indeholdt i de tidligere grundlove. Forslag til en særlig lov om ministres ansvar har Justitsmin. j. nr. L.A. 97/59.

våret fremsat flere gange, men blev først gennemført i 1939 (lov nr. 92 af 15. marts 1939). Denne lov trådte imidlertid ikke i kraft, idet den indeholdt en bestemmelse, hvorefter dens ikrafttræden var

17. Fremsatte lovforslag (undt. finans- og tillægsbev.lovforslag).

knyttet til gennemførelsen af det grundlovsforslag, som blev forkastet i 1939. Med hensyn til ministrenes strafansvar gælder reglerne i borgerlig straffelov, navnlig dennes kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv; om deres erstatningsansvar gælder de almindelige erstatningsregler.

I oktober 1959 nedsatte regeringen en kommission til nærmere undersøgelse og overvejelse af problemerne i forbindelse med ministrenes ansvarlighed. Kommissionen afgav betænkning i maj 1962. Et flertal bestående af 12 af kommissionens 13 medlemmer fandt det rigtigst ikke at søge en særlig ministeransvarlighedslov gennemført. Under folketingets åbningsdebat i oktober 1962 erklærede regeringen sig imidlertid villig til at medvirke til, at et forslag til en særlig lov om ministres ansvar blev forhandlet, og til, at en sådan lov blev gennemført, hvis et juridisk holdbart og forsvarligt grundlag kunne findes. I december 1962 fremsatte medlemmer af partierne venstre og det konservative folkeparti forslag til en ministeransvarlighedslov. Et sådant forslag fremsattes desuden i marts 1963 af medlemmerne af partiet de uafhængige. Disse forslag blev undergivet 1. behandling i folketinget og forhandlet i et folketingsudvalg, der imidlertid ikke nåede at afslutte sit arbejde inden folketingsårets udløb. Under forslagernes behandling har deres udformning givet anledning til forskellige indvendinger.

På grundlag af de forhandlinger, der har fundet sted i folketinget og i det nævnte folketingsudvalg, har regeringen fundet det rigtigst at udarbejde et forslag til lov om ministres ansvar.

Forslagets bestemmelser har ligesom reglerne i de tidligere lovforslag i et vist omfang måttet udformes som henvisninger til regler i straffeloven og den almindelige erstatningsret, men bortset herfra tilsigtes det ved loven at give udtømmende regler om ministrenes retlige ansvar.

Ved forslagets udformning er der under hensyn til den almindelige forfatningspolitiske udvikling lagt særlig vægt på spørgsmålene vedrørende ministrenes ansvar som forvaltningschefer og ansvaret for deres virksomhed over for folketinget.

Forslagets § 1 angiver lovens område, §§ 2-7 omhandler ministres strafansvar, medens § 8 vedrører deres erstatningsansvar.

Til § 1.

Bestemmelsen angiver lovens område som ministres ansvar for deres embedsførelse. Denne angivelse svarer til den, der indeholdes i grundlovens § 16,

2. pkt., hvorefter „Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager“.

Til § 2.

Det bestemmes i § 2, at borgerlig straffelovs almindelige del, d. v. s. kapitlerne 1-11, finder anvendelse med hensyn til ministres ansvar for deres embedsførelse. Herved henvises bl. a. til straffelovens regler om ansvar for forsøg på og medvirken til strafbare forhold og om de straffetretlige retsfølger og disses nærmere fastsættelse.

Bestemmelsen i forslagets § 2 er for så vidt overflødig, som borgerlig straffelovs § 2 bestemmer, at straffelovens kapitler 1-11 finder anvendelse på alle borgerlige strafbare forhold, medmindre andet er bestemt. Når det dog er anset for rigtigst at medtage bestemmelsen, har det sammenhæng med det i de indledende bemærkninger anførte synspunkt, hvorefter den særlige ministeransvarlighedslov — gennem selvstændige eller henvisende bestemmelser — udtømmende bør angive betingelserne for ministres ansvar. Det er endvidere lovteknisk hensigtsmæssigt at medtage bestemmelsen, idet denne har karakter af en hovedregel, med hensyn til hvilken der i de følgende paragraffer foretages visse præciseringer og mindre afvigelser. Hertil kommer, at forslagets henvisning til straffelovens almindelige del i en speciel henseende betyder en klargørelse af gældende ret; det har været anset for tvivlsomt, om ansvaret for medvirken ved en kongelig beslutnings tilblivelse alene påhviler den minister, der har kontraseret beslutningen, eller også omfatter ministre, der har medvirket ved beslutningens tilblivelse på anden måde; den sidstnævnte opfattelse fastslås nu klart ved forslagets henvisning til straffelovens almindelige del og dermed til lovens § 23 om medvirken, hvorefter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter „alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen“.

Til § 3.

Bestemmelsen vedrører det ovenfor berørte spørgsmål om ministres ansvar for medvirken til andre handlinger.

For så vidt angår spørgsmålet om ansvar for medvirken til kongens og andre ministres handlinger, bygger forslaget på den opfattelse, at dette spørgsmål bør løses efter straffelovens almindelige regler om medvirken, hvortil forslagets § 2 som nævnt henviser. I denne henseende er forslaget i hovedsagen i overensstemmelse med tidligere forslag. Ministeransvarlighedsloven af 1939 indeholdt

dog i §§ 2-3 en vis begrænsning af ministres ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse; en sådan fravigelse af de almindelige regler er dog næppe tilstrækkeligt begrundet. Endvidere har praktisk taget samtlige forslag indeholdt særlige regler om ministres ansvar for den medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse, som finder sted gennem deres deltagelse i statsråd og ministerråd. Dette spørgsmål er imidlertid af en så forholdsvis begrænset praktisk betydning, at det må forekomme mindre konsekvent at opstille særregler herom, når der, som det fremgår af forslagene, er enighed om, at ministres ansvar for deres deltagelse i ministermøder bør bedømmes efter straffelovens regler om medvirken. Hertil kommer, at anvendelsen af disse regler synes at være den mest hensigtsmæssige løsning også med hensyn til ansvaret for deltagelse i statsråd og ministerråd. På den ene side synes det urigtigt som i § 3 i loven af 1939 at begrænse ansvaret til den medvirken, der udøves ved „forslag, råd eller stemme“; det forhold, at en minister undlader at protestere mod en beslutning, bør i et vist omfang medføre ansvar. På den anden side er det ikke muligt for dette passivitetsansvar at formulere en afgrænsning, som betyder en præcisering af straffelovens medvirkensregler, eller i øvrigt er at foretrække fremfor disse regler.

Derimod er det fundet rigtigst at foretage en præcisering af ministres ansvar for medvirken til underordnede handlinger, der formentlig er det ansvarsspørgsmål vedrørende medvirken, som frembyder størst praktisk interesse. Det er dog også her udgangspunktet, at ministrene er ansvarlige i alle tilfælde, hvor dette følger af straffelovens medvirkensregler, jfr. forslaget § 2. Men 3 væsentlige spørgsmål er trukket frem i § 3, nr. 1-3, og med hensyn til disse spørgsmål er rækkevidden af ministrenes ansvar nærmere fastslået. Bestemmelsen i nr. 1 svarer til § 5, 2. og 3. pkt., i loven af 1939 og indebærer således, 1) at en minister bliver ansvarlig for en underordnet beslutning, når han har undladt at skride ind, skønt han var vidende om, at den pågældende beslutning ville blive truffet, og 2) endvidere at han bliver ansvarlig, hvis han efter at være blevet bekendt med beslutningens udfærdigelse har undladt at skride ind for at hindre dens udførelse. Reglen i nr. 2 svarer til § 6 i loven af 1939, medens bestemmelserne i nr. 3 i forhold til denne lov betegner en ikke uvæsentlig udvidelse. I tidligere forslag er optaget en bestemmelse om, at en minister er ansvarlig for en underordnet handling, når denne er foretaget i henhold til en speciel bemyndigelse fra ministeren. I de tilfælde, der her haves for øje, følger ministerens

ansvar imidlertid klart af straffelovens medvirkensregler, jfr. forslaget § 2, og en speciel præciserende regel er således upåkrævet.

Til § 4.

Til stk. 1. Efter denne bestemmelse kan en minister – forudsat at han har handlet forsætligt eller af grov uagtsomhed, jfr. nedenfor – straffes for enhver tilsidesættelse af embedspligt. Bestemmelsen betegner herved en udvidelse af ministrenes ansvar, idet den i straffelovens § 157 fastsatte ansvarsbegrænsning, som er angivet ved formuleringen „grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed“, ikke er overført til forslaget. Forslagets affattelse modsvarer til dels § 8 i loven af 1939: „.... overtrædelse af bestemmelse i grundloven eller den øvrige lovgivning, som pålægger ministrene tjenesteplichter“. Man har imidlertid ved forslaget formuleret ønsket at markere, at der påhviler ministrene pligter, der ikke er positivt fastslået i lovgivningen, men som dog efter en forfatningsretlig bedømmelse må anses forbundet med stillingen som minister, og at også tilsidesættelse af sådanne pligter kan medføre strafansvar.

Til stk. 2. Bestemmelsen angår ministres ansvar for meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger til folketinget eller fortielse over for tinget. Et ansvar herfor følger allerede af stk. 1, men man har ønsket gennem bestemmelsen i stk. 2 at præcisere dette ansvars rækkevidde. Det væsentligste problem i forbindelse med denne bestemmelse er tilvejebringelsen af en juridisk forsvarlig udformning af reglen om ansvar for fortielse. Man mener dog, at en sådan udformning opnås ved den foreslåede affattelse, der i princippet svarer til affattelsen af § 9 i den norske lov af 1932 om straf for handlinger, der påtales ved rigsretten.

Til stk. 1. og 2. For så vidt angår de subjektive ansvarsbetingelser fremgår det af stk. 1 og af den i stk. 2 indeholdte henvisning til stk. 1, at ansvaret efter § 4 omfatter forhold, der er begået med forsæt eller af grov uagtsomhed. I denne henseende er forslaget i hovedsagen i overensstemmelse med reglerne i straffelovens §§ 155-157, hvorefter forhold, der er begået af uagtsomhed, som ikke er grov, kun kan straffes, hvis der foreligger „oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed“.

Den foreslåede afgrænsning af det subjektive ansvarsgrundlag, som må ses i sammenhæng med den udvidelse af ansvaret, der er omtalt ovenfor i de særlige bemærkninger til stk. 1, synes påkrævet under hensyn til rigsretsprocedurens hele karakter; denne procedure er kompliceret og tidkrævende, og den er udformet med henblik på og må nødvendig-

vis forbeholdes sager af en vis betydning. Hertil kommer, at forseelser, der alene er begået af ringe uagtsomhed, og som derfor ikke alvorligt kan bebrejdes ministeren, må skønnes at finde deres tilstrækkelige reaktion gennem det politiske ansvar.

Til § 5.

Til stk. 1 og 2. Disse bestemmelser om strafferammer svarer i det væsentlige til § 10, stk. 1, i loven af 1939. Strafferammerne er forholdsvis vide, men dette må anses for påkrævet under hensyn til den forskelligartede karakter af de lovovertrædelser, rammerne omfatter. Specielt bemærkes, at man ikke har ansat det for rigtigt at afskrive muligheden for anvendelse af frihedsstraf for uagtsomt forhold.

Det er overvejet, om der i forslaget burde optages en bestemmelse, hvorefter rigsretten under særlige omstændigheder kunne bestemme, at den forskyldte straf skulle bortfalde. Man mener imidlertid, at principielle hensyn taler imod specielt for ministre at gennemføre en sådan regel, der betegner en fravigelse af såvel straffelovens almindelige regler som de regler, der gælder om ansvar for andre personer, som virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Til stk. 3. Det bestemmes her, at bødestraf fastsættes efter borgerlig straffelovs regler om dagbøder. Dette spørgsmål er uden nævneværdig praktisk betydning, men den foreslåede regel er fundet konsekvent under hensyn til, at de omhandlede lovovertrædelser efter deres beskaffenhed må sidestilles med overtrædelser af straffelovens kap. 16.

Til § 6.

Til stk. 1. Ved den foreslåede bestemmelse, hvorefter strafferammerne i § 5 kun gælder, „såfremt strengere straf ikke er hjemlet i den øvrige lovgivning“, henvises navnlig til de bestemmelser i straffelovens kap. 16, som hjemler strengere straf end forslaget § 5, og til visse andre bestemmelser i straffeloven, som kan komme i betragtning med hensyn til ministre, herunder regler i lovens kapitler 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder.

Til stk. 2. Det bestemmes her, at borgerlig straffelovs §§ 155-157 ikke gælder for ministre. Forslagets § 5 træder i stedet for disse bestemmelser, og det må da af lovtekniske grunde anses for rigtigt, at det udtrykkeligt fastslås, at bestemmelserne heretter ikke omfatter ministre.

Til § 7.

Bestemmelsen angår spørgsmålet om strafansvars bortfald ved forældelse. Den vedrører ikke alene

strafansvar efter forslaget § 5, men også ansvar efter de bestemmelser i den øvrige lovgivning, som hjemler strengere straf, og hvortil forslaget § 6 henviser.

Bestemmelsen henviser til de almindelige regler om forældelse af strafansvar for overtrædelser af borgerlig straffelov, men betegner i forhold hertil en skærpelse for så vidt angår spørgsmålet om forældelsesfristens længde. Efter de nævnte almindelige regler er fristen 2 år, hvis den forskyldte straf ikke ville overstige bøde eller hæfte i 2 år. Efter forslaget er forældelsesfristen i intet tilfælde mindre end 5 år. Forældelse kan således aldrig ske, før der er afholdt nyvalg til folketinget.

Til § 8.

Denne regel angår erstatningsansvar i anledning af ministres handlinger og bestemmer, at de almindelige regler om erstatning for skade forvoldt af personer i statens tjeneste finder anvendelse.

Reglen er i og for sig overflødig, men er medtaget ud fra det tidligere omtalte synspunkt, hvorefter loven på udtømmende måde bør gøre op med ministrenes ansvar.

Af formuleringen „Med hensyn til *erstatningsansvaret i anledning af ministres handlinger . . .*“ fremgår, at bestemmelsen ikke alene fastslår ministrenes erstatningsansvar for skade, som de forvolder staten eller andre, men også henviser til den i retspraksis anerkendte regel om statens hæftelse for skade, som personer i statens tjeneste forvolder andre end staten.

Når § 8 med hensyn til ministrenes personlige erstatningsansvar henviser til de almindelige erstatningsregler, betyder det, at ministre ikke alene er ansvarlige for skade forvoldt ved handlinger, der er strafbare efter forslaget § 5, og til visse andre bestemmelser i straffeloven, som kan komme i betragtning med hensyn til ministre, herunder regler i lovens kapitler 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder. Navnlig vil også handlinger begået af ringe uagtsomhed medføre erstatningsansvar. Herefter bliver ministres erstatningsansvar nok videregående, end det i og for sig er rimeligt. § 11 i loven af 1939 begrænsede da også ministres erstatningsansvar til skade forvoldt med forsæt eller ved grov tilsidesættelse af deres embedspligter. Og i udvalgsbetænkningen vedrørende statens og kommunernes erstatningsansvar (1959) foreslås en regel om, at erstatningsansvar, som tjenestemænd eller andre har pådraget sig i statens tjeneste, „kan nedsættes eller bortfalde, når det må anses for rimeligt under hensyn til ringe skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt“.

Når man dog har ment i forslaget at burde indskrænke sig til at henvise til de — for tiden meget vidtgående — almindelige regler om erstatning for

skade forvoldt af personer i statens tjeneste, beror det på to betragtninger: for det første er det principielt mindre rigtigt at lempe erstatningsansvaret specielt for ministre, for det andet mener man ikke

med en sådan særregel at burde foregribe den senere generelle lovgivningspolitiske stillingtagen til de forslag, der indeholdes i den ovenfor nævnte udvalgsbetænkning.