

# Undersøgelseskommissioner på anklagebænken



*En af den nye regerings (V) første embedshandlinger efter folketingsvalget tilbage i maj var at nedlægge den meget omtalte og udskældte Irak-kommission. Kommissionen blev nedsat af den tidligere regering til at grave sig ned i baggrunden for Danmarks deltagelse i Irak-krigen og i spørgsmålet om fangetilbageholdelser i såvel Irak-som Afghanistan-krigen. Selv om det ikke er ulovligt for en regering at lukke en undersøgelseskommission, er det et usædvanligt skridt. Det er ikke set før, og det er også blevet kritiseret. For at bringe balance i regnskabet har regeringen i efteråret til gengæld besluttet at nedsætte en undersøgelseskommission, som skal undersøge den såkaldte Tibet-sag og baggrunden for politiets indgriben over for demonstranter.*

**AF PROFESSOR MICHAEL GØTZE, PH.D.,  
DET JURIDISKE FAKULTET, KØBENHAVNS  
UNIVERSITET.**

Selv om der er både fordele og ulemper ved undersøgelseskommissioner, og selv om den politiske praksis med at nedsætte kommissioner ikke er helt stringent, er det det efter min opfattelse vigtigt at holde fast i, at kommissioner i den rette sammenhæng er et godt redskab til at rydde op. Der er dog god grund til at give kommissioner et serviceeftersyn, nu hvor der har været syv kommissioner på cirka 15 år.

Rent juridisk er undersøgelseskommissioner en hybrid størrelse. Selve nedsættelsen af kommissionen udspringer af Regeringens og/eller Folketingets ønske om en uvildig undersøgelse af den udøvende magt. Der er tale om et kontrolredskab, der er meget tæt knyttet til det politiske niveau, og f.eks. klart tættere end f.eks. en domstolsundersøgelse, ombudsmandsundersøgelse etc. Baggrundstæppet er ofte ophedet kritik i medierne af en bestemt "sag".

Kommissionens opgave er desuden atypisk i forhold til især dommeres arbejde, idet kommissionen kun kan undersøge og afdække, ikke dømme eller konkludere. På baggrund af kritik fra en kommission er det i givet fald op til Folketinget at tage sagen videre til f.eks. en Rigsret, hvad der skete i den historiske Tamil-sag fra 1990'erne. Kommissionen kan også, hvis den er ansvarsvurderende, lægge op til en disciplinær- eller straffesag i forhold til embedsmænd eller andre. Dog er kommissionens funktion stadig kun at lægge bolden til rette for en anden instans og ikke selv at sparke den i mål. Flere undersøgelseskommissioner er således blevet led i en længere kæde af processer og undersøgelser.

## Hvad er der kommet ud af de mange kommissioner?

Hvis vi ser på, hvad der er kommet ud af kommissionerne siden Tamil-sagen, er svaret ret blandet, ud over at debatten om kommissioner typisk øger adrenalinen i det politiske system. Rent indholdsmæssigt er ansvarsvurderinger og konklusioner generelt holdt i en klart forsigtig stil, og der har for det meste været tale om bløde landinger og så godt som frifindelser i de konkrete sager. Frifindende kommissioner har dog også selv sagt værdi, hvis de har et nogenlunde fast grundlag. I Statsløsekommissionens beretning er der fremsat relativt hård kritik af to topembedsmænd for ikke at have sagt tydeligt fra over for en langvarig ulovlig praksis. Sagen er på dette punkt dog svær at vurdere, og der verserer stadig disciplinære efterspil.

Det er et åbent spørgsmål, om kommissionerne herudover har haft fremadrettede og generelle virkninger i forhold til den udøvende magt. Kommissioner bliver fastholdt i et enkelt-sagsfokus. Det kan dog i lyset af kommissionernes hybride natur ikke overraske, at kommissioner sjældent ser fremad og kommer med forslag til ændring af lovgivning etc., selv om denne ekstraopgave for så vidt kan være indskrevet i kommissoriet. Det ligger ikke naturligt til dommere at komme med panoramiske forslag, der rækker langt ud over den konkrete sag.

Det kan her indskydes, at der i september 2015 fremsat en række generelle forslag fra det såkaldte Bo Smith-udvalg i en rapport om "Embedsmanden i det moderne folkestyre". Udvalget er nedsat af DJØF, hvad der på mange måder afspejles i rapportens tilgang. Rent indholdsmæssigt tilfører udvalget, som det selv gentagne gange gør opmærksom på i rapporten, ikke noget nyt. Udvalgets ambition er for så vidt primært at

gentage eksisterende pejlemærker som f.eks. krav om lovlighed, sandhed og faglighed.

Hvis vi kaster et blik på de konkrete kommissioner, der er nedsat efter de nuværende regler, tæller de i alt syv kommissioner. De er sat op i figuren nedenfor. Flere af dem har givet anledning til betydelig omtale i pressen, som f.eks. Irak-kommissionen, Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen.

Rent fagligt spænder de syv kommissioner ganske vidt, hvad der afspejler, at der kun er få materielle grænser i undersøgelseskommissionsloven for, hvad man fra politisk hold kan sætte under lup. Kravet om, at kommissioner skal vedrører forhold af almen vigtig betydning, må siges at være fortolket ret dynamisk siden 1999, og det er i vidt omfang op til Regeringen og Folketinget, hvad kommissionen får i opdrag. Lovens pejlemærker for kommissioners arbejdsområde, herunder at der skal være tale om en almen vigtig sag, må betegnes som ret løse i konturerne. Et grundlæggende problem synes at være den politiske tilbøjelighed til at trække kommissionskortet som trumf i højbetændte sager, og der kan derfor også i det politiske miljø være grund til en vis selvransagelse i forhold til kommissioner.

#### Kommissioners levetid

Et af de typiske og specifikke kritikpunkter mod kommissioner er deres levetid. Retsmaskineriet maler som bekendt langsomt, og det er en indbygget ulempe, at arbejdes varighed skal regnes i år, ikke i måneder. Da kommissioner fungerer ad hoc, skal de altid starte forfra. Desuden er det en velkendt refleks hos mange jurister, ikke mindst dommere, at de bliver ekstra grundige, hvis de konfronteres med en politisk sag. Der kan også være andre grunde til, at processen trækker ud. Her er skrækeksemplet selsagt Farum-kommissionen, som fungerede i 9 år. Den undersøgte forskellige forhold i Farum-

kommunen i perioden 1990 til 2003, men blev undervejs overhalet af ikke mindre end to straffesager mod sagens hovedperson, en tidligere borgmester. De senere kommissioner har fået kortere snor, og Justitsministeriet har fra 2010 valgt at angive en tentativ maksimal funktionsperiode i paradigmet for kommissorier. Der opereres med en periode på to til tre år. Dog er Irak-kommissionen en undtagelse, da den i udgangspunktet fik 5 år.

Kommissioner er ofte et omkostningskrævende, og det gælder især, hvis der indkaldes og afhøres mange vidner. En betydelig udgiftspost er i den forbindelse honorarer til bisiddere, ikke mindst i ansvarsvurderende kommissioner. Fem ud af de syv hidtidige kommissioner har haft til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, og om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. I skattesagen blev der afhørt 45 vidner, hvoraf mange havde bisiddere.

Der var kun lige netop plads til alle bisiddere omkring rundbordet i det prunkløse kommissionslokale på Fremtidsvej i Buddinge. De samlede udgifter for fem af de afsluttede kommissioner løber op i 140 mio. kr. Udgifterne for den afsluttede statsløsekommission er ikke officielt endnu, hvorimod Justitsministeriet har oplyst, at udgifterne Irak-kommissionen indtil nedlæggelsen tidligere i år beløb sig til cirka 14 mio. kr.

#### Justeringer bør overvejes

Erfaringerne giver anledning til at overveje en række justeringer. Der er i hvert fald fire grundelementer, som der i mine øjne kan ses nærmere på.

Et grundlæggende aspekt er tidsaspektet. Her må kommissionerne være forberedt på, at der skal holdes et vist tempo. En maksimal funktionsperiode bør ikke være mere end f.eks. tre år i effektiv tid, hvad der som sagt for så

»Sag«	Funktionsperiode	Kommisionstype	Samlet pris
Farum-kommissionen	9 år (2003-12)	Fact-finding	59 mio. kr.
Dan Lyngge-kommissionen	3 år (2003-06)	Ansvarsvurderende	11 mio. kr.
TDC-kommissionen	2 år (2004-06)	Ansvarsvurderende	20 mio. kr.
Blekingegade-kommissionen	4 år (2010-14)	Fact-finding	20 mio. kr.
Skattesags-kommissionen	2 år (2012-14)	Ansvarsvurderende	28 mio. kr.
Statsløse-kommissionen	4 år (2011-15)	Ansvarsvurderende	Ikke opgjort
Irak-kommissionen	Nedlagt (2012-15)	Ansvarsvurderende	14 mio. kr.

## » Det er en velkendt refleks hos mange jurister, ikke mindst dommere, at de bliver ekstra grundige, hvis de konfronteres med en politisk sag.

vidt allerede er en slags uformel praksis. Der er dog knyttet en mulighed for forlængelse til de angivne perioder i kommissorierne, og der er også givet sådanne dispensationer. Med syltekrukke-kommissioner kan substansen i sagen risikere at blive forældet undervejs. Det kan i den forbindelse overvejes at få en bedre tilskæring af kommissorier. Man kan her nok komme endnu længere i forhold til at foretage en indledende kortlægning af aktuelle og potentielle parallelundersøgelser, når kommissionerne er på overvejelsesstadiet. Det er vigtigt, at kommissionerne reelt kun anvendes som tilbagefaldsposition i forhold til andre og faste kontrolredskaber, hvad der også er sigtet efter undersøgelseskommissionsloven. I Farum-sagen blev de forskellige parallelle undersøgelser af forholdene i Farum-kommune gensidigt procesforlængende, hvad der var uheldigt. Der bør også på det logistiske plan kigges på den spildtid, der ofte synes at gå fra, at kommissionen er nedsat til, at den reelt kan gå i sving.

Der er desuden grund til at finjustere balancen mellem de vidtgående retssikkerhedsgarantier for vidner og kommissioners muligheder for at gennemføre nogenlunde effektive undersøgelser. Pendulet synes muligvis her efter Tamil-sagen at være tippet noget til fordel for f.eks. de embedsmænd, der afhøres, og hvor det i dag kan være ret nemt at vige uden om nærgående spørgsmål. Embedsmandsapparatet har stor magt og må finde sig i, at der kan komme undersøgelser og kritiske spørgsmål. Det er dog klart, at der skal være retssikkerhedsgarantier. Hensynet til de personer, som er i kommissionens søgelys, taler også klart for hurtigere undersøgelseskommissioner. Der kan også ses på det forsigtighedsfilter, som er indbygget i den nuværende ordning, og som undertiden anvendes ret aktivt af kommissioner til at begrunde luftige retlige konklusioner efter de ellers mange års granskninger. Hvis forsigtighed bliver det bærende bedømmelsesprincip, og hvis juraen altid fortyndes med 9/10 dele vand i undersøgelseskommissionernes retlige arbejde, er f.eks. kommissionsfrin-delser ikke meget værd.

I forhold til bedømmelsen af ministres ansvar er det efter afslutningen af bl.a. Statsløsekommissionens arbejde svært at undgå den tanke, at det juridiske ministeransvar i praksis er så godt som usynligt. I denne sag blev den daværende integrationsminister frifundet, og det må betegnes som en relativt mild vurdering af en minister, som ellers set udefra både har haft erfaring og sagkundskab til at indse, at et langvarigt brud på en konvention var retligt problematisk. Sporene fra Tamil-sagen skræmmer tydeligvis fortsat, og man sidder i 2015 tilbage med indtrykket af, at nyere kommissioner meget nødt – uanset omstændighederne – lægger op til, at der kan være grundlag for et ministeransvar.

Endelig kan der på et tidspunkt muligvis være grund til at se på processen med udnævnelse af medlemmer til kommissioner. Det er en ofte fremsat indvending i fagmiljøerne, at udnævnelserne foregår i lukkede kredsløb. Her anføres det undertiden rent fagligt, at man kan få indtryk af, at Justitsministeriet har svært ved at modstå fristelsen til at gå efter at udnævne medlemmer med de ”rette” – systemvenlige – holdninger, snarere end de bedste kvalifikationer.

Trods undersøgelseskommissionernes svagheder – og trods offentligt eksponerede tumulter i Irak-kommissionen – er det vigtigt at holde hovedet koldt. Der er grund til at evaluere, og undersøgelseskommissioner må finde sig i kritik og i undertiden selv at sidde på anklagebænken, men det er for drastisk med aflivning. Kommissioner kan i den rette sammenhæng give et nyttigt indblik i forhold, som ellers ikke ville komme for dagen. Det er ikke et perfekt redskab, men dog det bedste, vi har. ■