

Jens Peter Christensen

Ministeransvar

Med magt må følge ansvar. Derfor indeholder grundloven regler om ministres retlige og politiske ansvar. Ofte høres den påstand, at „en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium“. Hvad angår det retlige ansvar, er påstanden misvisende. Hvad angår det politiske ansvar, er påstanden i princippet rigtig. I praksis forholder det sig imidlertid anderledes. De senere års mange sager om ministres embedsførelse viser, at der som regel foretages et temmelig sikkert beslutningsgrundlag, før Folketinget gør det politiske ansvar gældende i sine mere dramatiske former. Det er ikke noget nyt fænomen, og der kan heller ikke påvises nogen svunden „parlamentarisk guldalder“, hvor det politiske ansvar fungerede anderledes. Det vidner om en vis grad af politisk kultur, men det har også sine økonomiske og politiske omkostninger.

De senere år har været præget af en meget betydelig interesse for ministres og embedsmænds ansvar. Den lange række af kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og dommerundersøgelser siden 1980'ernes start er et håndfast vidnesbyrd herom.¹ I kølvandet på flere af „sagerne“ er embedsmændene blevet mødt med tjenestlige sanktioner, mens ministrene i varierende grad er blevet udsat for kritik. I visse tilfælde har denne kritik været af en sådan styrke, at ministrene har måtte forlade deres embede. I et enkelt tilfælde - tamilsagen - er forløbet kulmineret med gennemførelse af en rigsretssag; noget kun de færreste få år forinden vel havde haft fantasi til at forestille sig kunne ske inden for rammerne af vort nuværende parlamentariske system.

Det er i den offentlige debat blevet hævdet, at de mange sager - og iværksættelsen af undersøgelserne af dem - må ses som udtryk for, at det traditionelle politiske ministeransvar med vedtagelse af mistillidsvotum til ministeren er blevet svækket og ikke fungerer med den effektivitet, der tidligere var tilfældet. Det er i tillæg hertil blevet hævdet, at de mange sager i bund og grund er udtryk for politiske konflikter. Disse konflikter er, hævdes det, med kravene om dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og undersøgelsesretter på urimelig måde blevet iklædt en retlig dragt og blevet forskudt til afgørelse i et retligt forum, frem for fra først af at blive afgjort i det politiske forum, hvor de retteligt hørte hjemme.

Fra anden side er det blevet hævdet, at de mange sager er reelle nok og må tages som udtryk for en svindende og anløben moral i den offentlige administration. I stigende grad er topposterne blevet bemandet med embedsmænd, hvis fremmeste bestræbelse er den politisk-taktiske betjening af ministeren, mens tidligere tiders mere klassiske embedsmandsdyder som retssikkerhed, sagkundskab og grundighed er blevet trængt i baggrunden. Samtidig er ministrenes parlamentarisk-politiske moral blevet ringere. De mange sager, hvor ministre har bevæget sig på kanten af lov og ret, er - hævdes det - et udtryk for, hvilken vej udviklingen i så henseende er gået.

Det kan være svært at skille klinten fra hveden i de synspunkter, der er blevet fremført. Et stykke ad vejen skal dette dog alligevel forsøges i denne artikel. Emnet for artiklen er ministeransvaret og den udvikling, dette ansvar

Jens Peter Christensen

Ministeransvar

Med magt må følge ansvar. Derfor indeholder grundloven regler om ministres retlige og politiske ansvar. Ofte høres den påstand, at „en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium“. Hvad angår det retlige ansvar, er påstanden misvisende. Hvad angår det politiske ansvar, er påstanden i princippet rigtig. I praksis forholder det sig imidlertid anderledes. De senere års mange sager om ministres embedsførelse viser, at der som regel foretages et temmelig sikkert beslutningsgrundlag, før Folketinget gør det politiske ansvar gældende i sine mere dramatiske former. Det er ikke noget nyt fænomen, og der kan heller ikke påvises nogen svunden „parlamentarisk guldalder“, hvor det politiske ansvar fungerede anderledes. Det vidner om en vis grad af politisk kultur, men det har også sine økonomiske og politiske omkostninger.

De senere år har været præget af en meget betydelig interesse for ministres og embedsmænds ansvar. Den lange række af kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og dommerundersøgelser siden 1980'ernes start er et håndfast vidnesbyrd herom.¹ I kølvandet på flere af „sagerne“ er embedsmændene blevet mødt med tjenestlige sanktioner, mens ministrene i varierende grad er blevet udsat for kritik. I visse tilfælde har denne kritik været af en sådan styrke, at ministrene har måtte forlade deres embede. I et enkelt tilfælde - tamilsagen - er forløbet kulmineret med gennemførelse af en rigsretssag; noget kun de færreste få år forinden vel havde haft fantasi til at forestille sig kunne ske inden for rammerne af vort nuværende parlamentariske system.

Det er i den offentlige debat blevet hævdet, at de mange sager - og iværksættelsen af undersøgelserne af dem - må ses som udtryk for, at det traditionelle politiske ministeransvar med vedtagelse af mistillidsvotum til ministeren er blevet svækket og ikke fungerer med den effektivitet, der tidligere var tilfældet. Det er i tillæg hertil blevet hævdet, at de mange sager i bund og grund er udtryk for politiske konflikter. Disse konflikter er, hævdes det, med kravene om dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og undersøgelsesretter på urimelig måde blevet iklædt en retlig dragt og blevet forskudt til afgørelse i et retligt forum, frem for fra først af at blive afgjort i det politiske forum, hvor de retteligt hørte hjemme.

Fra anden side er det blevet hævdet, at de mange sager er reelle nok og må tages som udtryk for en svindende og anløben moral i den offentlige administration. I stigende grad er topposterne blevet bemandet med embedsmænd, hvis fremmeste bestræbelse er den politisk-taktiske betjening af ministeren, mens tidligere tiders mere klassiske embedsmandsdyder som retssikkerhed, sagkundskab og grundighed er blevet trængt i baggrunden. Samtidig er ministrenes parlamentarisk-politiske moral blevet ringere. De mange sager, hvor ministre har bevæget sig på kanten af lov og ret, er - hævdes det - et udtryk for, hvilken vej udviklingen i så henseende er gået.

Det kan være svært at skille klinten fra hveden i de synspunkter, der er blevet fremført. Et stykke ad vejen skal dette dog alligevel forsøges i denne artikel. Emnet for artiklen er ministeransvaret og den udvikling, dette ansvar

er undergået gennem de senere år. Interessen vil først og fremmest samle sig om en vurdering af ministeransvarets normgrundlag, rækkevidde og effektivitet. Vurderingen vil navnlig blive foretaget i lyset af de seneste års forskellige sager, men der vil også være behov for at anskue ministeransvaret i et noget bredere historisk, politisk og retligt perspektiv. Embedsmandsansvaret vil ikke blive særskilt behandlet. Det er planen i et senere nummer af tidsskriftet at drøfte dette emne mere indgående.

Artiklen falder i fire hovedafsnit. I det første præsenteres nogle fakta om ministeransvaret i dansk forfatningspraksis. Formålet med dette afsnit er blandt andet at luge ud i de værste myter om, med hvilken effektivitet og hyppighed ministeransvaret i tidligere tider blev gjort gældende. Dernæst drøftes i andet hovedafsnit ministeransvarets principielle begrundelse og dets to forgreninger: det politiske og det retlige ansvar, samt forholdet imellem disse to typer ansvar. I tredje hovedafsnit drøftes ministeransvarets aktuelle rækkevidde, sådan som det tegner sig i lyset af de gældende retlige og politiske normer og de senere års forskellige sager. I fjerde hovedafsnit formuleres nogle afsluttende synspunkter.

Fakta om ministeransvaret i dansk forfatningspraksis

„Ministeransvarets virkninger viser sig i, at ministrene ofte bliver sigtede, undertiden anklagede, sjældent dømte, og næsten ingensinde straffede“ (Benjamin-Constant).

Benjamin-Constants ord vedrørende det franske ministeransvar i sidste århundrede har også gyldighed for Danmark. I hvert fald når perioden siden enevældens afskaffelse og frem til i dag anskues under ét.

Siden junigrundloven af 1849 er der i 13 tilfælde blevet fremsat forslag i Folketinget om rejsning af rigsretstiltale mod en eller flere ministre. I mindre end halvdelen af tilfældene, nemlig fem, er forslagene blevet vedtaget. Opgjort i antal personer er i alt 15 ministre siden 1849 blevet stillet for Rigsretten. Det overvældende antal, nemlig 13, er blevet frifundet, mens kun to er blevet dømt og straffet (Christensen, 1995). Når perioden siden 1849 vurderes som helhed, synes anklagemyndigheden (Folketinget) således i det væsentlige - i overensstemmelse med Benjamin-Constants konstatering - at have skudt ved siden af skiven, når man har truffet beslutning om rigsretstiltale.

Ser man alene på perioden siden systemskiftet i 1901, hvor det parlamentariske princip fandt politisk anerkendelse, ser regnskabet imidlertid noget anderledes ud. Syv gange er der i Folketinget blevet stillet forslag om rejsning af rigsretssag. I to tilfælde er forslaget blevet vedtaget. Tre ministre har stået anklaget. De to - Sigurd Berg i 1910 og Erik Ninn-Hansen i 1995 - er blevet dømt og straffet, mens den tredje - J.C. Christensen i 1910 - blev frifundet, idet han dog i Rigsrettens præmisser for frifindelsen blev tildelt, hvad der med en ikke-juridisk sprogbrug bedst kan betegnes som en „næse“.

Siden systemskiftet har Folketinget således - i modsætning til perioden forud - i alt væsentligt ramt plet, når beslutning om rigsretstiltale er blevet truffet. Men sådanne beslutninger har til gengæld været overordentlig sjældne.

Hvad angår det politiske ansvar, der i sin mest dramatiske form indebærer, at Folketinget vedtager et mistillidsvotum til statsministeren eller til en fagminister, er det karakteristisk, at dette ansvar kun overordentligt sjældent er blevet gjort gældende. Vedtagne mistillidsvota mod regeringer har vi siden systemskiftet kun oplevet tre gange: Da regeringen Holstein-Ledreborg blev fældet i 1909, da Knud Kristensen og med ham regeringen led samme skæbne i 1947 og da Poul Hartlings smalle venstre-regering måtte gå efter et mistillidsvotum i 1975 (Albæk Jensen, 1989).

Mod enkeltministre er antallet af mistillidsvota endnu lettere at gøre op. Siden systemskiftet har Folketinget simpelthen aldrig vedtaget et sådant. De forestillinger, der synes at herske hos en del af deltagerne i de seneste års debat om parlamentarismens udvikling, om en „parlamentarisk guldalder“, hvor det politiske ansvar var effektivt, og ministre rask væk blev fjernet af Folketinget fra deres poster, når der dukkede tvivlsomme sager op, har således intet hold i virkeligheden. Brug af mistillidsvåbnet har i dansk forfatningspraksis været stort set lige så sjældent som rejsning af rigsretssag.

Imod at bruge antallet af vedtagne mistillidsvota som mål for, hvornår enkeltministre af et flertal i Folketinget er blevet tvunget til at gå af, kan indvendes, at den praktiske situation vil være den, at den pågældende minister, forinden det kommer så vidt, vil være gået „frivilligt“ af, eventuelt efter en kammeratlig samtale med regeringens leder. Sådanne tilfælde af anteciperet mistillid er det selvsagt vanskeligt at gøre præcist op. Under alle omstændigheder synes tilfældene imidlertid at være få.

Som de klareste eksempler fra de seneste år kan nævnes statsminister Poul Schlüters afgang i januar 1993 efter tamilrapportens offentliggørelse og skatte- og økonomiminister Anders Fogh Rasmussens afgang i november 1992 efter offentliggørelsen af kommissionsdomstolens beretning i sagen vedrørende den kreative bogføring. I begge tilfælde er det vist temmelig utvivlsomt, at de pågældende, hvis de ikke var gået „frivilligt“, ville være blevet mødt med et mistillidsvotum af et flertal i Folketinget.

Siden regeringsskiftet i januar 1993 kan der peges på justitsminister Pia Gjellerups afgang i marts 1993, socialminister Bente Junckers afgang i februar 1994 og skatteminister Ole Stavads afgang i november 1994. I alle tre tilfælde synes ministrenes afgang at have være motiveret af den belastning, som deres respektive sager udgjorde for regeringen. I hvert fald i det første og det sidste tilfælde synes der imidlertid ikke at have foreligget en situation, hvor et flertal i Folketinget ville have kunnet samles om et mistillidsvotum, såfremt ministeren ikke selv havde søgt sin afsked.

Forsøger man at skue længere tilbage i tiden, er eksemplerne på anteciperede mistillidstilfælde heller ikke stort. Fra 1980'erne kan nævnes trafikminister Arne Melchior's afgang i 1986 som følge af revisionens skarpe kritik af blandt andet hans praksis med (manglende) bilag i forbindelse med repræsentationsmiddage i hjemmet. Fra 1970'erne kan nævnes undervisningsminister Ritt Bjerregaard's afgang i 1978 som følge af et noget rigeligt forbrug af offentlige midler under et ophold i Paris. Der var næppe i nogen af disse tilfælde reelt

optræk til mistillidserklæringer i Folketinget.

Tilbage i 1960'erne kan nævnes handels-, markeds- og udenrigsøkonomiminister Tyge Dahlgaards afgang i 1967. Tyge Dahlgaard blev af statsminister Jens Otto Krag afskediget som følge af sine noget frimodige udtalelser om, at Danmark blandt andet af hensyn til danske eksportinteresser i mindre grad burde blande sig i Grækenlands, Sydafrikas og Portugals indre anliggender, og at vor udenrigspolitik i for høj grad var præget af ideologi og romantik. Det synes dog usikkert, om der i Folketinget ville have kunnet samle sig flertal om et mistillidsvotum (Kaarsted, 1992: 323, 330 og 347ff). Fra årtiets første halvdel kan nævnes fiskeriminister Larsen-Bjerre, der kun et par uger efter sin udnævnelse tog sin afsked. Baggrunden var en bagatelagtig sag om ulovlig brug af midler i forbindelse med en indsamling, som følge af hvilken Larsen-Bjerre i 1951 var blevet idømt en bøde på 500 kr. Efter pressekritik gik ministeren af, blandt andet med den begrundelse, at der fra Folketingets talerstol skulle kunne tales „uden mindste mug på stemmen“. Noget mistillidsvotum var der næppe optræk til (Kaarsted, 1992: 287f).

Et blik tilbage i tiden bekræfter således det indtryk, at det hører til de absolutte sjældenheder, at ministre i Danmark fældes, direkte eller indirekte, af Folketinget. At påberåbe sig 1980'ernes og de tidlige 1990'eres mange sager som udtryk for, at det politiske ansvar i sin ultimative form - ministerafgangen - skulle have været i særlig grad svækket i forhold til årtierne forinden, er der således ikke belæg for.

Ministeransvarets begrundelse og form

Ministeransvarets principielle begrundelse er enkel: Med magt må følge ansvar. Det er uacceptabelt, hvis landets øverste magthavere ikke kan stilles til regnskab for deres handlinger.

Junigrundloven af 1849 genindførte dette ansvarsprincip, som man havde kendt i middelalderens kongedømme, men som havde været suspenderet under enevælden (Nyholm, 1895: 327). Enevældens grundlov - Kongeloven af 1665 - bestemte i sin artikel II, at kongen skulle anses „for det ypperste og højeste hoved her på jorden over alle menneskelige love, og uden andet hoved eller dommer over sig i gejstlige og verdslige sager end Gud alene“ (Himmelstrup og Møller, 1958: 16f). Selv om Kongen var indehaver af ubegrænset magt, kunne han således ikke drages til ansvar for sin magtudøvelse - undtagen altså lige netop af Vorherre. At ministrene og ikke Kongen blev gjort ansvarlige i 1849 var konsekvent al den stund, at junigrundloven gjorde ministrene til de reelle indehavere af den udøvende magt.

Mens ansvarsprincippet var noget nyt i 1849, er det i dag en grundlæggende præmis, som ikke står til debat. Spørgsmålet er alene, hvorledes ansvaret nærmere skal udformes: Hvor langt skal det række, og i hvilke former skal det kunne gøres gældende?

Hvad angår ministeransvarets form, forgrener det sig i vort forfatningssystem som bekendt i to ansvarstyper: det politiske og det retlige ansvar. Med traditionel statsretlig sprogbrug menes der med det politiske ansvar det an-

svar, der af Folketinget kan gøres gældende mod ministre, og hvis yderste sanktion er vedtagelse af et mistillidsvotum efter grundlovens § 15. I sine mindre dramatiske former kan det politiske ansvar gøres gældende over en skala, der spænder fra almindelig politisk murren i kroene over ministerens embedsførelse til formaliseret tildeling af „næser“ i udvalgsberetninger eller folketingsbeslutninger. Med ministrenes retlige ansvar menes det ansvar, der gøres gældende gennem rigsretssystemet.

Mens det politiske ansvar er retligt ubundet i den forstand, at der ikke gælder nogen retlig norm for, hvilke forhold ved en ministers embedsførelse eller person, Folketinget skal eller kan lægge til grund for sin vurdering af, om et mistillidsvotum eller anden kritik skal rejses, er det retlige ansvar karakteriseret ved, at ansvarsgrundlaget er bundet til lovgivningen, nærmere bestemt ministeransvarlighedsloven fra 1964, der tilsigter at give en udtømmende regulering af ansvarsgrundlaget.

Den traditionelle sprogbrug, hvor der blot sondres mellem det politiske og det retlige ansvar, er i de fleste tilfælde fuldt tilfredsstillende. Når talen er om en nærmere afklaring af forholdet mellem de to typer af ansvar, kan der imidlertid være behov for en mere nuanceret sprogbrug. Der kan således være grund til at sondre mellem på den ene side ministeransvarets to funktioner - henholdsvis den retlige og den politiske - og på den anden side ministeransvarets to ansvarsordninger.

Ministeransvarets retlige funktion er at sikre legaliteten i ministrenes embedsførelse, mens ministeransvarets politiske funktion er at sikre folkerepresentationens indflydelse på regeringens sammensætning og politik. Ministeransvarets to ansvarsordninger udgøres af henholdsvis rigsretssystemet og det parlamentariske ansvarssystem, hvis yderste virkemiddel er mistillidserklæringen (Christensen, 1993b: 9f).

Det interessante er, at der ikke er nogen fuldkommen parallelitet mellem de to ansvarsordninger og ministeransvarets to funktioner. Dette forhold kan man være tilbøjelig til at overse, når den traditionelle statsretlige sprogbrug lægges til grund. Fordelingen af de to funktioner på de to ansvarsordninger afhænger i første række af, om parlamentarismen er anerkendt (Christensen, 1993b: 9f samt Betænkning nr. 312, 1962: 64).

Under ikke-parlamentariske forhold kan det retlige ansvarssystem komme til at spille en central politisk rolle. I flere lande, herunder Norge, blev Rigsretten således murbrækker for gennemførelsen af parlamentarismen. To af de tre danske rigsretssager i forrige århundrede var (mislykkede) forsøg på noget tilsvarende.

Under parlamentariske forhold vil tendensen være, at det politiske ministeransvar (forstået som det ansvar, der sigter på at sikre folkerepresentationens indflydelse på regeringens sammensætning og politik) forskydes fra det retlige til det politiske ansvarssystem. Som det vil fremgå af det følgende afsnit om ministeransvarets aktuelle rækkevidde, synes denne forskydning endda i de senere år at række videre, således at også det retlige ansvar (forstået som det ansvar, der sigter på at sikre legaliteten i ministrenes embedsførelse) i et

vist omfang forskydes til bedømmelse i det politiske ansvarssystem. Det sidste finder udtryk i det forhold, at Folketinget i vidt omfang synes at lægge retligt prægede normer til grund for sin politiske stillingtagen til ministrenes embedsførelse.

Ministeransvarets aktuelle rækkevidde

Selv om ansvarsgrundlaget for det politiske ansvar som nævnt er retligt ubundet, er det karakteristisk, at det politiske ansvar ikke i praksis fungerer på den måde. Efter grundloven kan Folketinget tvinge en minister til at gå af, blot der kan samles et flertal herfor. Også selv om ministeren ikke på nogen måde har forbrudt sig (det objektive ansvarsgrundlag). Og også selv om ministeren hverken har vidst eller burdet vide, hvad der foregik (den subjektive tilregnelser).

Som det er blevet sagt af ministeransvarlighedslovens koncipist er det politiske ministeransvar i princippet „koncentrationen af al menneskelig uretfærdighed“ - men netop kun i princippet. I praksis synes der at være en betydelig tilbøjelighed til at lægge retligt prægede ansvarsprincipper til grund, når der tages stilling til, om der skal rettes bebrejdelser mod ministre for deres embedsførelse. Dette gælder både med hensyn til, hvad der er korrekt ministeradfærd, og med hensyn til om ministeren har udvist subjektiv skyld.

At princippet om subjektiv skyld i vidt omfang lægges til grund, når der i det politiske system rejses kritik af ministre, er formentlig ikke vanskeligt at forklare. Politiske beslutninger kræver ikke blot flertal, de skal også kunne argumenteres. Kravet om subjektiv tilregnelser er en fundamental bestanddel af vort almindelige moralsk-etiske tankegods. Vi vil ikke rette bebrejdelser mod en person, hvis vedkommende hverken har vidst eller burdet vide, hvad han gjorde, da han overtrådte normerne.

Beretningen fra Det særlige Undersøgelsesudvalg i Stavadsagen er det seneste eksempel på den politiske anvendelse af dette ansvarsprincip. I en række tilfælde konstaterer Det særlige Undersøgelsesudvalg i sin beretning, at der af statsministeren og den daværende skatteminister er blevet afgivet „ufyldestgørende“, „problematiske“ og „kritisable“ mm. besvarelser til Folketinget. I de fleste af disse tilfælde konstaterer udvalget imidlertid, at de to ministre på grund af mangelfuld orientering fra deres embedsmænd ikke har vidst bedre, og ministrene går derfor fri for kritik. Kun i et enkelt tilfælde - hvor den daværende skatteminister afgav et efter udvalgsflertallets opfattelse vildledende „ikke-svar“, og hvor dette, i overensstemmelse med ministerens egen forklaring for udvalget, skete helt bevidst - rejses der kritik af ministeren (Beretning nr. 4, 1995: 28-44).

Lige som kravet om subjektiv tilregnelser kan kravet om et objektive ansvarsgrundlag forekomme indlysende. Der skal foreligge en overtrædelse af de gældende normer, før vi vil rette bebrejdelser mod en person. I en politisk sammenhæng er valget af normer principielt frit. Der er således for eksempel intet til hinder for, at et folketingsflertal vedtager et mistillidsvotum til en minister, der - uden at have begået noget retsstridigt - har opført sig på en sådan måde, at man ikke længere har tillid til vedkommende. Mistillids-

erklæringen til statsminister Knud Kristensen i 1947 kan nævnes som et eksempel på noget sådant. I Tyge Dahlgaard sagen i 1967 var der måske optræk til noget tilsvarende. I praksis synes der imidlertid at være en betydelig tilbøjelighed til at lægge retligt prægede normer til grund, når der politisk tages stilling til, om der skal ytres mere alvorlig kritik mod ministre. Heller ikke dette er formentlig vanskeligt at forklare, og atter synes forklaringen at hænge sammen med det forhold, at politik skal kunne argumenteres. De retlige normer for ministres embedsførelse udgør ganske vist kun en del af de normer, der gælder for ministeren. De retlige normer er imidlertid i særlig grad interessante i en politisk argumentationsmæssig sammenhæng, fordi de i kraft af deres retlige status kan påberåbes med en særlig autoritet i kraft af deres almene gyldighed, frigjort fra almindelige partipolitiske vurderinger.

Særligt om det retlige ministeransvar

For en drøftelse af ministeransvarets rækkevidde er det på baggrund af de retlige normers centrale placering naturligt at tage udgangspunkt i det retlige ministeransvar. Hvor langt rækker dette ansvar?

Ofte høres den påstand, at „en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium“. Vurderet ud fra de retlige normer, der gælder for ministrenes ansvar, er en sådan påstand overordentlig misvisende.

Tages ordet ansvar i sin oprindelige betydning - „at svare for sig“, „give modsvaret“, „redegøre for sine handlinger“ - har ministeren ganske vist et meget vidtrækkende ansvar. Det følger direkte af grundlovens § 53, der bestemmer, at et medlem af Folketinget kan „bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring“. En minister har i kraft af denne bestemmelse en pligt til at svare på forespørgsler, der vedrører hans administrationsområde; også selv om forespørgslen vedrører forhold, som ministeren ikke personligt har haft noget med at gøre, eller har haft noget kendskab til. Ministeren kan ikke undslå sig for at (an)svare (Sørensen, 1973: 132ff). I denne meget begrænsede forstand kan man sige, at ministeren har „ansvaret for alt i sit ministerium“.

At ministeren har en pligt til at svare for sig er imidlertid ikke ensbetydende med, at han retligt kan bebrejdes alt, hvad der er foregået i ministeriet. Ministeransvarlighedslovens centrale bestemmelse om ministerens strafferetlige ansvar (det erstatningsretlige lades i denne artikel uomtalt) fastslår herom følgende:

§ 5. 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.

Denne bestemmelse finder direkte anvendelse i de tilfælde, hvor ministeren personligt har været involveret, og jf. sin ordlyd kun hvor ministerens handlinger eller undladelser kan tilregnes ham som forsætlige eller groft uagtsomme. Med en mere dagligdags sprogbrug, der dog ikke rammer helt præcist, bety-

der kravet om forsæt, at ministeren skal have vidst, hvad han gjorde, mens kravet om grov uagtsomhed betyder, at ministeren på en helt uacceptabel måde skal have handlet i strid med, hvad han som minister burde have vidst. Ministeransvarlighedslovens § 5 suppleres af lovens § 3, der nærmere præciserer ministerens ansvar for medvirken til en underordnetes handlinger. Dette medvirkensansvar omtales nærmere nedenfor.

Med hyppige ministerskift kan kravene til, hvad en minister burde have vidst og derfor burde have gjort eller undladt at gøre blive betydeligt svækkede. Et illustrerende eksempel herpå finder man i beretningen fra kommissionsdomstolen i den såkaldte postskandalesag. Kommissionsdomstolen blev nedsat i april 1982 og afgav beretning tre år senere. I beretningen foretog kommissionsdomstolen blandt andet en vurdering af de fem involverede trafikministres embedsførelse og fastslog, at der ikke var grundlag for kritik. Kommissionsdomstolen fremhævede i den forbindelse, at det var karakteristisk for de fem trafikministre, at de kun havde haft „en forholdsvis kort funktionsperiode“, og at det „efter sagens natur må kræve en vis længere funktionsperiode at opnå et sådant kendskab til forholdene i P & T, at det kan danne grundlag for selvstændige initiativer“ (Postkommissionen, 1985: 951).

Fire af de fem involverede trafikministre havde funktionsperioder på henholdsvis to år (Niels Mathiasen), knap to år (Jens Risgaard Knudsen), 18 måneder (Kjeld Olesen) og 14 måneder (Ivar Hansen). Peter Germer har i tilknytning til kommissionsdomstolens udtalelse bemærket, at den ikke kan danne grundlag for generaliseringer om, hvor lang en funktionsperiode en minister rimeligvis må have for at kunne opnå fuldt overblik over sit arbejdsområde, men at funktionsperioder af de nævnte længder ikke i almindelighed kan betegnes som kortvarige (Germer, 1988: 36). Man kan vel hertil føje, at hvis ikke funktionsperioder af en længde som de anførte i almindelighed kan danne grundlag for, at en minister fastholdes på en forpligtelse til at udøve et selvstændigt initiativ, vil konsekvensen være, at ministeransvaret på grund af de i praksis meget hyppige ministerskift udhules i uacceptabelt omfang.

Omkring 1849 forestillede man sig formentlig ministerstyret som et personligt styre. Niels Petersen refererer i sin oversigt over centraladministrationens udvikling et morsomt og illustrativt eksempel herpå i form af en brevveksling fra 1848 om det planlagte finansministerium. I brevvekslingen gav premierminister A.W. Moltke, lederen af landets første konstitutionelle regering, udtryk for, at ministerierne ikke burde blive så store, at ministeren „skulde blive nødsaget til at laane sit Navn til Beslutninger, som toges af Departementscheferne paa dens Vegne“. I et notat fra 1851 om forretningernes fordeling i Kultusministeriet hed det tilsvarende, at „Ministeren aabner selv alle indkomne Breve“ (Petersen, 1962: 33).

Det er klart, at den stærkt voksende forvaltning har gjort forestillingen om et personligt ministerstyre til en illusion. Langt det meste, der sker i statsforvaltningen, er ministeren ikke personligt involveret i. Dette betyder dog ikke ubetinget, at ministeren er ansvarsfri. For ministeren gælder der i sådanne tilfælde de almindelige regler i straffeloven om medvirkensansvar. I

ministeransvarlighedslovens § 3 præciseres i tilknytning hertil tre forskellige medvirkenssituationer.

En minister skal således anses for medvirkende til en underordnetes handling, når (1) ministeren har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret, (2) når den underordnedes handling har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig, eller (3) når ministeren har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser. Navnlig rækkevidden af medvirkensansvaret i den sidste situation vil det være meget vanskeligt at afgrænse præcist.

Ikke kun forvaltningens stærke vækst og den deraf følgende øgede delegation til embedsapparatet har betydet en udhuling af ministeransvaret. Samme virkning har udlægningen af opgaver til kommunerne og til selvstændige forvaltningsorganer, der ikke står under ministerinstruktion, haft. I tillæg hertil kan nævnes de seneste års ganske omfattende udskillelse af driftsopgaver fra den traditionelle ministerstyrede forvaltning til mere eller mindre selvstændige organer i form af offentligt ejede aktieselskaber og bestyrelsesledede statsvirksomheder.

I den netop afsluttede tamilsag blev forhenværende justitsminister Erik Ninn-Hansen dømt for forsætligt at have tilsidesat udlændingelovens § 9 og derved de pligter, der påhvilede ham efter ministeransvarlighedsloven (Rigsrettens dom af 22. juni 1995). Dommen er historisk, blandt andet fordi en minister dermed for første gang siden Junigrundloven blev dømt for forsætligt lovbrud i sin embedsførelse. Da forhenværende indenrigsminister Sigurd Berg i 1910 ved Rigsretten blev idømt en bøde på 1.000 kr med en forvandlingsstraf på 60 dages simpelt fængsel, var det for groft uagtsomt at have tilsidesat sine embedspligter. J.C. Christensen fik ved samme dom en „næse“ for ikke at have handlet forsvarligt ved at nægte sin bistand til en nærmere undersøgelse af Albertis embedsførelse. Da straffeloven imidlertid stillede krav om grov uagtsomhed, kunne J.C. Christensen ikke dømmes til straf, men blev frifundet (Rigsretstidende, 1910: 804f).

Det er naturligvis ikke muligt at vurdere, i hvilke tilfælde en minister - i de situationer, hvor der ikke er blevet rejst rigsretssag - har tilsidesat sine embedspligter på en måde, der ville have gjort ham hjemfalden til straf, hvis en rigsretssag var blevet rejst. Et studium af den lange række af kommissionsdomstolsberetninger mv., der er afgivet siden 1980'ernes begyndelse, efterlader imidlertid det klare indtryk, at forsætlige brud på embedspligterne hører til sjældenhederne (Christensen, 1995). I de tilfælde, hvor en minister er blevet direkte eller indirekte kritiseret i de nævnte undersøgelser, synes der næsten undtagelsesfrit at have været tale om situationer præget af simpel uagtsomhed eller det rent hændelige.

De nævnte undersøgelser tyder således på, at den typiske danske ministerforseelse ikke er den, der består i det forsætlige lovbrud, men den der består i forseelser begået hændeligt eller som følge af en uagtsomhed, der næppe i en rigsretssag ville kunne pådrage ministeren strafansvar.

Den bevidste svindel og korrupsion til egen fordel, der måske hører til det mere dagligdags i visse lande, er der ingen dokumentation for i Danmark (jf. også Grønnegård Christensen, 1993: 221f). Og selv i det ene tilfælde, hvor en minister i Danmark er blevet dømt for bedrageri - nemlig Peder Adler Alberti, der i 1910 blev idømt otte års tugthus for sine bedragerier i sin egenskab af formand for Den sjællandske Bondestands Sparekasse, men ikke i sin egenskab af minister - var bedragerierne kun i ringe grad udslag af et privat vindingsmotiv. Bedragerierne kom først og fremmest de sjællandske bønder til gode, der via den af Alberti oprettede smøreksporforening fik overpris for deres smørekspor til England, en overpris der blev finansieret af stort set de samme bønder, ved at Alberti i det skjulte solgte ud af Den sjællandske Bondestands Sparekasses obligationsbeholdning (Thorsen, 1972: 25ff, 106ff og 126ff). Den gevinst, Alberti høstede, var politisk popularitet - så længe det varede.

Man kan - med rette eller urette - mene, at danske ministre jævnligt er for dårlige og udygtige, og at de burde være bedre, men det er svært i det foreliggende materiale at finde belæg for, at de i særlig grad skulle være uhæderlige.

Det hyppigst rejste problem i relation til de seneste års mange sager har været spørgsmålet om ministerens oplysnings- og sandhedspflicht. I de tilfælde, hvor ministre er gået af i umiddelbar forlængelse af en kommissionsdomstols eller undersøgelsesrets beretning, har det været begrundet i beretningens karakteristik af de respektive ministres forhold til oplysnings- og sandhedsplichten.

Det gjaldt i sagen om den kreative bogføring, hvor skatte- og økonomiminister Anders Fogh Rasmussen gik af, efter at den nedsatte kommissionsdomstol havde karakteriseret flere af hans svar til Folketinget og Folketingets Finansudvalg som urigtige, behæftet med fejl eller meget uklare (Skattekommissionsdomstolen, 1992: 881ff). Og det gjaldt i tamilsagen, hvor statsminister Poul Schlüter gik af, efter at flere af de oplysninger, han havde afgivet til Folketinget, af undersøgelsesretten var blevet karakteriseret som misvisende og urigtige (Tamilrapporten, 1992: 2188f).

I den før nævnte beretning fra Det særlige Undersøgelsesudvalg vedrørende den såkaldte Stavadsag har det ligeledes været spørgsmålet om oplysnings- og sandhedsplichten, der har været det centrale.

Det retlige problem i relation til oplysnings- og sandhedsplichten er, at den præcise fastlæggelse af pligtens indhold er forbundet med en del usikkerhed. De kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, der gennem årene har haft til opgave at vurdere, om Folketinget er blevet fyldestgørende informeret, har da heller ikke direkte taget stilling til, om ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, er blevet overtrådt. I overensstemmelse med traditionen har man bestræbt sig på alene at tage stilling til, om de afgivne oplysninger ud fra en rent faktisk vurdering har været fyldestgørende og korrekte. Hvorvidt grænserne for, hvad ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, i så henseende måtte kræve, har været overtrådt, har man ikke taget direkte stilling til.

Som påpeget af Nordskov Nielsen er der formentlig to principielt forskellige yderpunktsopfattelser af, hvor alvorlig sandheds- og oplysningsplichten skal tages. Den ene yderpunktsopfattelse er den, at ministres svar til Folketinget

indgår i et partipolitisk spil, som giver nogle betydelige friheder. Den anden yderpunktsopfattelse er, at det parlamentariske ministeransvar er en helt fundamental del af vort demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget i udøvelsen af sin kontrolfunktion er særdeles afhængig af at kunne stille spørgsmål og få dem korrekt besvaret, og at det parlamentariske ansvars funktion derfor uomgængeligt er knyttet til den forudsætning, at stillede spørgsmål besvares i overensstemmelse med sandheden (Nordskov Nielsen, 1994: 76).

Man kommer selvsagt ikke udenom, at den parlamentariske spørgsmålstil-
len og ministrenes svar indgår i et politisk spil. Spørgsmål kan have mange forskellige politiske funktioner, og ministre kan have mange motiver og metoder til at skjule så meget som muligt (se for eksempel Wiberg og Koura, 1994 samt Damgaard, 1994). Dette ændrer imidlertid ikke ved, at ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, fastlægger en ramme, inden for hvilken det politiske spil må holde sig. De seneste års sager og deres til tider ganske dramatiske konsekvenser for de involverede ministre har utvivlsomt øget både embedsmænds og ministres opmærksomhed om, at dette er tilfældet.

Særligt om det politiske ministeransvar

Som nævnt kan en minister frit drages til ansvar og afskediges, blot der er det nødvendige flertal herfor i Folketinget.

I praksis er der imidlertid - hvis det da ikke blot drejer sig om den situation, hvor regeringens parlamentariske grundlag er faldet bort, og et flertal kræver regeringens afgang på grund af almindelig politisk uenighed - en betydelig tilbøjelighed til, før der tages skridt til mere alvorlig kritik eller tages initiativ til ministerafsked, at kræve et beslutningsgrundlag, som i mangt og meget er formet over skabelonen for ministres retlige ansvar, med krav om både objektivt gerningsindhold og subjektiv tilregnelser. Det hører ikke i dansk forfatningsliv til dagens orden, at ministre afskediges af Folketinget af fri magtfuldkommenhed. Som anført tidligere kan der heller ikke påvises nogen „parlamentarisk guldalder“, hvor noget sådant fandt sted. Heller ikke hvad angår det politiske ansvar, er påstanden om, at „en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium“ således sand.

Det kan diskuteres, om det er hensigtsmæssigt, at det forholder sig på denne måde. På den ene side må man sige, at det er udtryk for en vis form for politisk kultur, at ministre ikke blot udsættes for kritik og sanktioner på et ubundet og tilfældigt normgrundlag og i tilfælde, hvor der intet er at bebrejde de pågældende personligt.

På den anden side stiller den retlige skabelon, som det politiske ansvar udøves efter, krav om et undersøgelsesapparat af et omfang, der gør, at Folketingets egne muligheder for at foretage sagsoplysningen ofte ikke vil slå til. Hvis der skal fremskaffes et beslutningsgrundlag af høj kvalitet i komplicerede sager, må undersøgelserne ofte foretages uden for Folketingets regi - af for eksempel undersøgelsesretter eller ekspertudvalg. Krav om et beslutningsgrundlag af høj kvalitet vil således regelmæssigt kunne udløse et betydeligt behov for omfattende - og i praksis langvarige - undersøgelser (se herom Chri-

stensen, 1993c). Både økonomisk og politisk er dette omkostningsfuldt i kraft af de ressourcer og den politiske opmærksomhed, der derved bindes.

Ud fra præventive hensyn kunne man endvidere argumentere for, at et vist mål af objektivt ansvar - dvs. et ansvar uafhængigt af, om ministeren personligt kan bebrejdes forseelsen som forsætlig eller uagtsom - kunne være hensigtsmæssigt. Det ville i så fald for eksempel være tilstrækkeligt til at udløse en ministers fald, at han eller hun i Folketinget havde tilkendegivet, at „alt er gået efter bogen“ i tilfælde, hvor det efterfølgende måtte vise sig, at det ikke forholdt sig sådan, eller at „bogen“ i hvert fald ikke havde været lovbogen.

En ulempe ved en sådan skærpelse af ministeransvaret kunne være, at det ville styrke den politiske appetit på at opstøve sager, hvor ministeren eller i hvert fald hans embedsapparat måtte have begået fejl. Virkningen af et skærpet politisk ministeransvar kan dermed blive, at der iværksættes endnu flere undersøgelser, end hvad vi hidtil har været vidne til.

Hertil kommer, at de betænkeligheder, der knytter sig til den gældende praksis for politisk ansvar, ikke bør overdrives. Selv om der - når det gælder det politiske ansvars stærkeste former som Folketingets tilkendegivelse af skarp kritik af den enkelte minister eller krav om ministerens afgang - gøres brug af ansvarsbetragtninger meget lig dem, det retlige ministeransvar hviler på, virker det politiske ansvar også ad mere indirekte kanaler.

Når det for eksempel gælder den type af kritik, der gøres gældende fra Rigs- og Statsrevisorernes eller fra Folketingets Ombudsmands side, er det karakteristisk, at kritikken er en „institutionskritik“, hvor der ikke tages stilling til, hvilken lod og del ministeren personligt har haft i sagen. Der gives - som for eksempel i ombudsmandens udtalelse i tamilsagen - udtryk for, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge har handlet „overordentlig kritisabelt“, men der tages ikke stilling til, om der er noget at bebrejde ministeren i den anledning (Folketingets Ombudsmand, 1989).

Alligevel falder en sådan almindelig kritik af administrationen - i hvert fald i offentlighedens forståelse - ofte og vel navnlig i gentagelsestilfælde tilbage på den pågældende minister. Kritikken kan på denne måde være med til at tegne et billede af ministerens evne til at lede sit ministerium og vise sig afgørende for, om han eller hun ved næste regeringsomdannelse kører fra Amalienborg i egen ministerbil.

Afsluttende synspunkter

I en retsstat er det uacceptabelt, hvis landets øverste magthavere ikke kan drages retligt til ansvar for forbrydelser, de har begået i deres embede. I et parlamentarisk demokrati er det uacceptabelt, hvis magthaverne ikke kan drages politisk til ansvar af et flertal i folkerepræsentationen. I en parlamentarisk-demokratisk retsstat som den danske er der derfor brug for såvel et retligt som et politisk ministeransvar. Det praktisk interessante spørgsmål er alene, om dette ansvar fungerer med tilstrækkelig effektivitet.

Spørgsmålet er lettere at stille, end det er at besvare. For så vidt angår rigsretssystemet kan der være god grund til at overveje reformer. I sin nuvæ-

rende udformning er Rigsretten et barn af Junigrundlovens forparlamentariske forfatning. Rettens blandede politisk-juridiske sammensætning er i dag mindre velbegrunder end dengang, og rettens størrelse kan i sig selv give anledning til problemer. En reform vil imidlertid kræve en grundlovsændring, som næppe ligger lige for (Christensen, 1993a og 1993b).

For så vidt angår det politiske ministeransvar, er der ikke belæg for, at dette ansvar skulle fungere med mindre effektivitet end tidligere. Der kan imidlertid være god grund til at overveje, om det politiske ansvar i højere grad burde gøres gældende som et objektivt ansvar. Som anført er en sådan skærpelse af ministeransvaret ikke uden problemer, og navnlig er en sådan skærpelse ikke nogen garanti for, at vi i fremtiden vil opleve færre sager, hvor der stilles spørgsmålstejn ved ministres og embedsmænds optræden.

Det er indlysende, at de senere års mange sager er blevet brugt i den partipolitiske kamp. I en politisk verden præget af interesse for enkeltsager og præget af mediernes interesse for personer og skandaler kan det dårligt være anderledes.

Flere af sagerne er imidlertid samtidig udtryk for, at de kontrolsystemer, vi har bygget op til at overvåge administrationens magtudøvelse, har fungeret efter hensigten. Sagerne er endvidere udtryk for, at der i offentligheden og i det politiske system er en betydelig opmærksomhed om, hvorledes magten i vort demokrati udøves. Begge dele er væsentlige forudsætninger for, at der kan forblive realitet i det grundlæggende ideal om magtudøvelse under ansvar, som ministeransvaret og den demokratiske retsstat hviler på.

Noter

1. Fra og med 1980 har der været nedsat kommissionsdomstole (Kd) eller undersøgelsesretter (Ur) eller foretaget dommerundersøgelser (Du) i følgende sager, anført i kronologisk rækkefølge med angivelse af tidspunktet for undersøgelsesorganets nedsættelse. I nogle af sagerne har der, som det fremgår, successivt været nedsat flere undersøgelsesorganer. I perioden har der i alt været nedsat 11 kommissionsdomstole, fire undersøgelsesretter og foretaget fire dommerundersøgelser.
 - (1) Sagen om salg af havundersøgelsesskibet „Dana“ (Du, 1980).
 - (2) Sagen om redningsskibet „RF.2“s forlis (Kd, 1981; Kd, 1983; Kd, 1985).
 - (3) Sagen om Harpoon-missilulykken (Kd, 1982; Kd, 1984).
 - (4) „Postskandalen“ (Kd, 1982).
 - (5) „Dagpengesagen“ (Du, 1983; Kd, 1985).
 - (6) Sagen om statens salg af aktier i Kryolitselskabet Øresund A/S (Du, 1986).
 - (7) Sagen om anvendelsen af ikke-screenet donorblod (Du, 1987).
 - (8) Aabergsagen (Kd, 1989).
 - (9) Sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet (Kd, 1990).
 - (10) Sagen om „Køb dansk klausulen“ i A/S Storebæltsforbindelsens udbudsbetingelser (Kd, 1990).
 - (11) Sagen om landbrugsfondene (Kd, 1990).
 - (12) Tamilsagen (Ur, 1990).
 - (13) Sagen om behandlingen af flygtninge i Københavns Fængsler (Ur, 1990).
 - (14) Sagen om FN's flygtningehøjkommissærs anvendelse af danske bistandsmidler (Sagen om „Hartling-kontoen“) (Ur, 1991).
 - (15) Sagen om Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken (Ur, 1993).

Litteratur

- Albæk Jensen, Jørgen (1989). *Parlamentarismens statsretslige betydning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beretning nr. 4 (1995). Beretning afgivet af Det særlige Undersøgelsesudvalg den 29. juni 1995. *Beretning om ministres håndtering af sagen om Sparekassen Nordjyllands overtagelse af visse engagementer i Himmerlandsbanken*, København: Folketinget.
- Betænkning nr. 312 (1962). *Betænkning om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres*, København: Statens trykningskontor.
- Christensen, Jens Peter (1993a). „Debatten om grundlovsændring i forfatningsretlig belysning“, *Ugeskrift for Retsvæsen*, Afd. B, pp. 1-11.
- Christensen, Jens Peter (1993b). „Ministeransvaret - i lyset af tamilsagen“, *Nordisk administrativt tidsskrift*, nr. 1, pp. 8-23.
- Christensen, Jens Peter (1993c). „Undersøgelsesretter og kommissionsdomstole - er der alternativer?“, *Ugeskrift for Retsvæsen*, Afd. B, pp. 289-297.
- Christensen, Jens Peter (1995). Udkast til afhandling vedrørende ministeransvar. Utrykt.
- Damgaard, Erik (1994). „Parliamentary Questions and Control in Denmark“, pp. 44-76 i Matti Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, Finland: Gummerus Printing.
- Folketingets Ombudsmand (1989). *Folketingets Ombudsmands beretning for året 1988*, pp. 100-107, København: Schultz.
- Germer, Peter (1988). *Statsforfatningsret*, Bind I, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1993). „Corporatism, Administrative Regimes and the Mis-management of Public Funds“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 16, No. 3, pp. 201-225.
- Himmelstrup, Jens og Jens Møller (1958). *Danske forfatningslove 1665-1953*, København: J.H. Schultz Forlag.
- Kaarsted, Tage (1992). *De danske ministerier 1953-1972*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Nordkov Nielsen, Lars (1994). „Politikere og embedsmænd: Behov for åbenhed og offentlig debat“, pp. 67-79 i Marius Ibsen m.fl. (red.), *Folkestyre og Forvaltning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nyholm, C.V. (1895). „Ministeransvarlighed i det konstitutionelle Kongedømme“, *Tidsskrift for Retsvidenskab*, pp. 325-423.
- Petersen, Niels (1962). „Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848“, pp. 29-100, *Betænkning nr. 320*, København: Statens trykningskontor.
- Postkommissionen, 1985. *Beretning om undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet*, København.
- Rigsrettens dom af 22. juni 1995. *Udskrift af Rigsrettens dombog. Rigsretssagen mod forhenværende justitsminister Erik Ninn-Hansen*.
- Rigsretstidende (1910). *Rigsretstidende. 4de Sag*, København: J.H.Schultz.
- Skattekommissionsdomstolen (1992). *Beretning afgivet af kommissionsdomstolen vedrørende visse forhold inden for Skatteministeriets område*, København.
- Sørensen, Max (1973). *Statsforfatningsret*, 2. udg. ved Peter Germer, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Tamilrapporten (1992). *Beretning om tamilsagen*, København.
- Thorsen, Svend (1972). *De danske ministerier 1901-1929*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Wiberg, Matti og Antti Koura (1994). „The Logic of Parliamentary Questioning“, pp. 19-43 i Matti Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, Finland: Gummerus Printing.