

Jens Peter Christensen

## Skandalesager og embedsmandsansvar

De senere års mange politisk-administrative skandalesager har givet anledning til en omfattende debat om embedsmændenes rolle og ansvar. Baggrunden for de mange sager synes at skulle søges i de særlige mindretalsparlamentariske forhold og i offentlighedens, mediernes og politikernes betydelige interesse for enkeltsager og individuelt ansvar samt i en voksende retliggørelse af den politiske kamp. Skandalesagerne efterlader ikke noget vidnesbyrd om, at det skulle høre til dagligdagen, at danske embedsmænd med viden og vilje begår ulovligheder. Derimod kommer de til tider uheldigt afsted på grund af mere eller mindre kvalificeret udygtighed, der, med udgangspunkt i de foreliggende sager, lader sig beskrive i en række hovedtyper. I retlig forstand vidner sagerne først og fremmest om „ansvaret der forsvandt“. I mere praktisk forstand har sagerne derimod i flere tilfælde haft ganske betydelige konsekvenser for de involverede embedsmænd. Tiden synes på denne baggrund inde til at revurdere spørgsmålet om embedsmændenes ansvar og ansættelsesmæssige beskyttelse samt den måde, hvorpå undersøgelsen af politisk-administrative skandalesager bør gribes an.

Den seneste halve snes år har budt på en lang række skandaleprægede sager i den statslige forvaltning. Nogle af disse sager har - som for eksempel Sagen om Sparekassen Nordjyllands ulovlige skattefradrag, Tamilsagen og Sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet - kostet ministre deres embede og påført de involverede embedsmænd tjenestemandssager og offentlig kritik. I andre sager har det ikke vist sig muligt at udpege nogen, der kunne drages til ansvar, og begåede fejl og økonomiske tab har måttet tilskrives organisatoriske forhold, misforståelser eller almindelig udygtighed.

De mange sager har givet anledning til en omfattende offentlig og faglig debat om indflydelse og ansvar i den offentlige forvaltning, om forholdet mellem embedsmænd og deres politiske chefer og om forholdet mellem politik og administration. Som nogle af de mere manifesterede udtryk for denne debat kan nævnes betænkningen fra Jurist- og Økonomforbundets fagligt-etiske udvalg om fagligt etiske principper i offentlig administration (Etikbetænkningen, 1993) samt betænkningen fra Udvalget vedrørende

Undersøgelsesorganer, der blev afgivet i juni 1996, og som indeholder forslag til, hvorledes politisk-administrative skandalesager fremover kan og bør undersøges (Betænkning nr. 1315, 1996). Senest har Danmarks Jurist- og Økonomforbund i maj 1996 med en henvendelse til statsminister Poul Nyrup Rasmussen opfordret regeringen til at iværksætte et udredningsarbejde om offentligt ansatte chefers retsstilling, som kan munde ud i en lovreform (DJØF, 1996).

Til de nævnte mere officieuse dokumenter føjer sig en række artikler fra de senere år, der ud fra juridiske og politologiske synsvinkler har behandlet de nævnte problemstillinger (se for eksempel Christensen, 1995a; 1996a; Grønnegård Christensen, 1993; Grønnegård Christensen m.fl., 1993; Nordskov Nielsen, 1994).

I artiklen „Ministeransvar“ (Christensen, 1995b) blev spørgsmålet om ministeransvaret behandlet med udgangspunkt i de nævnte sager. Emnet for nærværende artikel er embedsmandsansvaret.

Artiklen falder i fem hovedafsnit. Først dokumenteres den voldsomme vækst i antallet af politisk-administrative skanda-

lesager, der har kendetegnet det seneste årti. Dernæst drøftes de mulige forklaringer på denne vækst, hvorefter der opstilles en karakteristik over skandalesagerne med udgangspunkt i, hvilke forhold der i sagerne er blevet lagt embedsmændene til last. På denne baggrund diskuteres så rækkevidden og betydningen af embedsmændenes ansvar, hvorefter der sluttes af med nogle fremadrettede synspunkter på spørgsmålet om embedsmændenes ansvar og ansættelsesmæssige beskyttelse.

### Skandalesagerne

De politisk-administrative skandalesager, der udgør det empiriske grundlag for det følgende, er, med en enkelt undtagelse, sådanne, der har givet anledning til iværksættelse af en dommerundersøgelse.

Betegnelsen „dommerundersøgelse“ dækker her og i det følgende over tre juridisk set forskellige undersøgelsesformer, nemlig kommissionsdomstole nedsat i henhold til Retsplejelovens § 21 eller særlig lov, undersøgelsesretter efter Retsplejelovens § 21a og ulovbestemte dommerundersøgelser (se herom Betænkning nr. 1315, 1996). Blandt andet i henseende til de processuelle regler har de nævnte undersøgelsesformer været forskellige, uden at dette dog har nogen betydning for analyseformålet i denne artikel. Fælles for undersøgelserne har været, at de er blevet ledet af en dommer, som oftest en landsdommer eller en højesteretsdommer.

Når opmærksomheden i det følgende koncentrerer sig om netop de sager, der er blevet undergivet en dommerundersøgelse, har det to begrundelser. For det første har disse sager været så væsentlige - eller er i hvert fald af politikere blevet betragtet som så væsentlige - at man har valgt at foranstalte en dommerundersøgelse for at kulegrave dem. Sa-

gerne repræsenterer med andre ord de sager, hvor den politiske og offentlige opmærksomhed har været på sit højeste. For det andet foreligger der fra disse undersøgelser et fremragende empirisk materiale, der meget nøje dokumenterer det faktiske begivenhedsforløb og i detaljen belyser de individuelle ansvarsforhold i sagerne. Undersøgelserne har bygget på et som oftest overordentligt stort skriftligt materiale suppleret med meget omfattende vidneafhøringer af de involverede embedsmænd og ministre, og undersøgelserne er efterfølgende blevet trykt i offentliggjorte beretninger.

Det er klart, at en række politisk-administrative skandalesager aldrig er nået så langt som til at blive underkastet en dommerundersøgelse. Visse sager er formentlig aldrig blevet til offentlige skandalesager, fordi de aldrig er kommet til andre end de umiddelbart involverede embedsmænds og ministres kendskab. Andre sager er alene blevet undersøgt i et rent politisk regi. Som eksempler herpå kan nævnes Ambisagen og sagen om regeringens håndtering af Thule-sagen (Ambisagen, 1993; Thulesagen, 1996). Og atter andre er ikke blevet forfulgt videre, efter at de almindelige kontrolorganer som Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har afgivet beretning derom. Som eksempler herpå kan nævnes Statsrevisorerne beretning om sagen om Arbejdsmarkedets Feriefond og beretningen om sagen om statsstøtte til ungdomsboliger (se herom Grønnegård Christensen, 1993).

Fælles for Ombudsmandens, Rigsrevisionens og Statsrevisorerne undersøgelser er, at de tager sigte på at vurdere, om der af den pågældende institution som sådan er begået fejl og kun helt undtagelsesvis beskæftiger sig med de involverede embedsmænds og ministres

individuelle ansvar. Undersøgelserne går så at sige til myndighedernes dør, men tager ikke skridtet ind ad døren for at udfinde, hvem i myndigheden, der måtte have ansvaret for det passerede.

Det er da også karakteristisk, at der i flere tilfælde er blevet foranstaltet en dommerundersøgelse som opfølgning på sådanne undersøgelser, netop fordi man fra politisk side har krævet de individuelle ansvarsforhold kortlagt. Noget sådant var for eksempel tilfældet i Postskandalen, Sagen om landbrugets fonde og Sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, hvor dommerundersøgelserne efterfulgte Rigsrevisionens og Statsrevisorernes undersøgelser. Det var endvidere tilfældet i Tamilsagen, hvor højesteretsdommer Hornslets undersøgelse blev iværksat som en opfølgning af Ombudsmandens undersøgelse af sagen.

I årene fra 1980 til og med 1993 blev der foranstaltet i alt 20 dommerunder-

søgelser, fordelt med 11 kommissionsdomstole (Kd), fire undersøgelsesretter (Ur) og fem ulovbestemte dommerundersøgelser (Du). I alt har 16 sager været genstand for undersøgelse, idet der i nogle af sagerne, som det fremgår af oversigten nedenfor - hvor sagerne er anført i kronologisk rækkefølge med angivelse af tidspunktet for undersøgelsesorganets nedsættelse - successivt har været nedsat flere undersøgelsesorganer.

Tre af de anførte sager har været atypiske i den forstand, at de ikke vedrørte, eller kun i meget begrænset omfang vedrørte, centraladministrative embedsmænds og ministres forhold. Dette er tilfældet for sagen om redningsskibet „RF.2“s forlis, sagen om Harpoon-missilulykken og sagen om behandlingen af flygtninge i Københavns Fængsler. Sagen vedrørende flytningen af Thulebefolkningen i 1953 var atypisk derved, at sagen snarere var udtryk for en dansk-

#### *Skema 1. Dommerundersøgelser af skandalesager i perioden 1980-1993*

- (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 flytningen af Thulebefolkningen i 1953 (Du 1987).
- (8) Sagen om anvendelsen af ikke-screenet donorblod (Du 1987).
- (9) Aaberg-sagen (Kd 1989).
- (10) Sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet (Kd 1990).
- (11) Sagen om „Køb dansk klausulen“ i A/S Storebæltsforbindelsens udbudsbetingelser (Kd 1990).
- (12) Sagen om landbrugsfondene (Kd 1990).
- (13) Tamilsagen (Ur 1990)
- (14) Sagen om behandlingen af flygtninge i Københavns Fængsler (Ur 1990).
- (15) Sagen om FN's flygtningehøjkommissærs anvendelse af danske bistandsmidler (Sagen om „Hartling-kontoen“) (Ur 1991).
- (16) Sagen om Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken (Ur 1993).

grønlandsk end for en intern (syd)dansk konflikt. Ingen af disse fire sager inddrages i fremstillingen nedenfor.

Sammenlignet med de foregående årtier er antallet af sager, der er blevet undergivet dommerundersøgelse, vokset eksplosivt siden 1980. I tiåret 1970 frem til 1980 var antallet af sådanne sager således kun tre, mens det i tiåret 1960 frem til 1970 var fire (se oversigten i Betænkning nr. 1315, 1996: 229ff).

Når der ikke siden 1993 er blevet foranstaltet dommerundersøgelser, skyldes det i væsentlig grad højesteretspræsident Niels Pontoppidans skrivelse af 3. november 1993 til Folketingets Præsidium, hvori præsidenten forbeholdt sig domstolens stilling til fremtidige dommerundersøgelser, såfremt der ikke gennem et udvalgsarbejde fremkom en afklaring af spørgsmålet om brugen af denne undersøgelsesform (Pontoppidan, 1993). Resultatet af et sådant udvalgsarbejde foreligger nu med betænkningen om undersøgelsesorganer (Betænkning nr. 1315, 1996).

### **Baggrunden for sagerne**

#### *Politik eller jura?*

#### *- Retliggørelsen af den politiske kamp*

Det har ofte været påstået, at de seneste års mange skandalesager - med Tamilsagen som det fremmeste eksempel - mere har været udtryk for politik end for jura, og at man med de mange dommerundersøgelser har sat dommere til at løse politiske konflikter (se for eksempel Advokatrådet, 1994). Der er noget rigtigt i påstanden, men den er samtidig udtryk for en for overfladisk måde at betragte udviklingen på.

På i hvert fald to måder har sagerne været politisk prægede. For det første har der typisk knyttet sig en betydelig poli-

tisk interesse til at få sagerne undersøgt. Med få undtagelser har det altid været oppositionen, der har krævet undersøgelserne foretaget, og regeringen har så med mere eller mindre ulyst bøjet sig for oppositionens krav. Undersøgelserne kan på denne måde betragtes som et udslag af den særlige danske mindretalsparlamentarisme, men samtidig er det dog karakteristisk, at regeringen, selv da den for en kort bemærkning var en flertalsregering i 1993-94, ikke kunne modstå oppositionens krav om en dommerundersøgelse af Sagen om Sparekassen Nordjyllands ulovlige skattefradrag.

For det andet har der knyttet sig en betydelig politisk interesse til undersøgelsesresultatet. I hvert fald i de tilfælde, hvor undersøgelserne er mundet ud i mere skarp kritik af ministre og regering. I den slags tilfælde har man flere gange fra politisk side opvist ganske imponerende eksempler på evner for hurtiglæsning og beslutningskraft.

Den store politiske interesse for at få undersøgt sagerne og for efterfølgende at drage konsekvenser af undersøgelserne er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke i - i hvert fald de fleste af - sagerne har været en betydelig juridisk kerne. Mange af sagerne har således vist, at der er blevet taget ganske lempeligt og afslappet på grundlæggende juridiske regler i statsadministrationens top.

Som det er blevet sagt af Folketingets forhenværende formand H.P. Clausen, har det været karakteristisk for 1980'ernes og 1990'ernes sager, at politikerne har grebet til de retlige principper og regler, når de ikke politisk har kunnet komme direkte igennem (Christensen, 1993b). Denne særlige politiske idræt er imidlertid ikke noget nyt fænomen. Det bedste eksempel på politikernes interesse for de juridiske regler og principper skal man således ikke

finde i 1980'erne og 1990'erne, men i 1880'erne og 1890'erne, under forfatningskampen. På grund af Højres dominans i Landstinget, kunne Venstre ikke komme igennem med sin politik, og man forsøgte så i stedet at gøre brug af juraen ved at hævde, at Estrups provisoriske finanslove var grundlovsstridige (se herom Christensen, 1990: 80ff).

Det er klart, at mulighederne for at gribe til de retlige regler og principper i dag er blevet langt bedre end for 100 år siden. I kraft af den stærkt øgede mængde af regler er mulighederne for, at embedsmænd og ministre træder forkert, vokset meget betragteligt. I tillæg til den nationale regelproduktion kommer den stærkt voksende EU-retlige regulering og på visse områder tillige en svært overskuelig international menneskeretlig regulering. Resultatet af disse udviklingstræk har været en omfattende retliggørelse af samfundsforholdene og en til dels tilsvarende retliggørelse af den politiske kamp og debat. Retliggørelsen kan - i hvert fald hvis man anskuer forholdene tilstrækkeligt abstrakt - ses som et aspekt af den „ekspertificering“ og „teknificering“ af den politiske debat, der er tendens til. Politikerne bekæmper hinanden med ekspertbistand, og den politiske diskussion bliver til en fagligt-teknisk præget diskussion.

#### *Moral, etik og enkeltsagspolitik*

Hånd i hånd med den beskrevne retliggørelse synes der, navnlig siden 1980'ernes slutning, at have været en voksende interesse i offentligheden for moral, ansvar og etik. Tendensen er næppe helt let håndfast at dokumentere, men har dog givet sig manifesterede udtryk i fremvæksten af etiske regler i private virksomheder, organisationer og faglige foreninger. Og inden for denne artikels emnekreds har

tendensen givet sig udtryk i en omfattende debat i embedsmandskredse om fagligt-etiske spørgsmål (se Etikbetænkningen, 1993) og i fremvæksten af såvel politologisk som juridisk præget litteratur med særlig fokus på etik og moral (se for eksempel Lundquist, 1988; Høilund, 1992; 1995).

Det var derfor også i tidens ånd, da regeringen Nyrop Rasmussen ved sin tiltrædelse i januar 1993 proklamerede, at 1990'erne skulle være et „moralens årti“, og regeringen en „anstændighedens regering“.

Den særlige danske mindretalsparlamentarisme, hvor regeringerne siden 1982 har accepteret til tider de facto at befinde sig i opposition, og oppositionen de facto har været regering (Damgaard, 1990; Christensen, 1993a) samt politikernes og mediernes interesse for personorienterede enkeltsager er formentlig ligeledes en væsentlig del af baggrunden for - i hvert fald undersøgelsen af - flere af skandalesagerne.

#### **Hvor kom embedsmændene i klemme?**

Når man på grundlag af et studium af de mange tusinde sider i beretningerne fra de oven for nævnte dommerundersøgelser forsøger at opstille en karakteristik over de undersøgte sager, konfronteres man ikke overraskende med det forhold, at sagerne er meget forskellige. Ikke alene er de faglige og juridiske problemer, som sagerne vedrører, forskellige. Også de organisationer, hvor sagerne har udspillet sig, har været meget forskellige, til trods for at organisationerne formelt har været ganske ensartede (ministerier med tilhørende direktorater). Samtidig sidder man tilbage med en klar fornemmelse af, at de involverede organisationers særlige histo-

rie og personernes individuelle karaktertræk ofte har spillet en væsentlig betydning for sagernes opståen og forløb.

Forskellighederne til trods lader det sig dog alligevel gøre at rubricere sagerne i nogle nogenlunde overskuelige kategorier. Det er klart, at en sådan rubricering kan foretages ud fra forskellige synsvinkler. I artiklen „Corporatism, Administrative Regimes and the Mis-Management of Public Funds“ har Grønnegård Christensen eksempelvis analyseret og kategoriseret en række sager vedrørende misbrug af offentlige midler - herunder fire af de oven for anførte sager - med det sigte at belyse, hvilken betydning korporative træk ved organisationssystemet kan antages at have haft for sagernes opståen og forløb (Grønnegård Christensen, 1993).

Synsvinklen i det følgende er en anden, idet sagerne er søgt kategoriseret med udgangspunkt i, hvilke forhold der i de respektive undersøgelser er blevet lagt de involverede embedsmænd til last. Det er med andre ord karakteren af de begåede normbrud, der danner grundlag for analysen. I tillæg hertil gøres der i forbindelse med flere af sagerne nogle overvejelser over, *hvorfor* sagerne opstod og udviklede sig, som de gjorde. Der vil her ofte være tale om et samspil af organisatoriske og personelle omstændigheder, som ikke fuldt ud lader sig kortlægge, og som kun i et vist omfang fremgår af de foretagne undersøgelser.

#### *Korruption, nepotisme etc.*

En række af de etiske regler, der i andre lande er formuleret som retningslinjer for offentligt ansatte, tager sigte på at forebygge, at den enkelte embedsmand blander sine egne interesser ind i forvaltningen og forsøger at berige og begunstige sig selv, slægninge, venner og bekendte

(se for eksempel Lundquist, 1988: 178). I dansk ret har forvaltningslovens regler om inhabilitet samme sigte, og noget tilsvarende gælder forvaltningsrettens klassiske magtfordrejningslære, udviklet af Poul Andersen med inspiration i sydeuropæisk forvaltningsret.

Det interessante ved denne type af forseelser er i en dansk sammenhæng, at *ingen* af de foreliggende skandalesager kan indplaceres i kategorien. Danske centraladministrative embedsmænd er ikke - eller har i hvert fald ikke hidtil været - involveret i korruption og nepotisme, så det har givet anledning til større sager (jf. også Grønnegård Christensen, 1993: 221f). Det samme gælder - med justitsminister P.A. Alberti som en monumental undtagelse - danske ministre (Christensen, 1995b: 459). Resultatet er tankevækkende og vidner om, at der i dansk centraladministration er en høj embedsmandsetik, eller i hvert fald en fast embedsmandstradition, i den nævnte henseende.

#### *Indholdsløse sager*

På baggrund af de politiske gevinster, der for en opposition kan være i selve det, at regeringens ministre sættes på undersøgelsesbænken, kunne det være en nærliggende tanke, at en del af de sager, der af politikere og presse er blevet rejst som påståede skandalesager, efterfølgende - når undersøgelserne var foretaget - ville vise sig at være indholdsløse.

Studerer man de foreliggende undersøgelsesberetninger, må man imidlertid konkludere, at der strengt taget ikke forekommer nogen sag, der kan rubriceres i en sådan kategori for indholdsløse sager. Erfaringen viser, at sætter man en nøje undersøgelse af et politisk-administrativt beslutningsforløb i værk - og lader man en sådan undersøgelse forestå af en kvalificeret undersøger - vil undersøgelsen

også finde noget, der kan betegnes som fejl af forskellig størrelsesorden.

Det nærmeste, man kommer en kandidat til kategorien af indholdsløse sager, er den såkaldte *Aaberg-sag*. Sagen vedrørte et staldventilationsanlæg, som anlæggets opfinder, fabrikant C.P. Aaberg, mente havde nogle helt særlige udsugningsegenskaber, som Statens Byggeforskningsinstitut angiveligt af usaglige grunde ikke ville anerkende. Efter en langvarig undersøgelse fra januar 1989 til oktober 1990 konkluderede kommissionsdomstolen i en 500 siders tyk beretning, at beskyldningerne i det væsentlige var grundløse. Det nærmeste man kom en tjenesteforseelse i sagen var den sprogbrug, som boligministeriets departementschef havde benyttet i en telefonsamtale med fabrikant Aabergs søn, og som havde været vaks nok til at optage samtalen på bånd. Sprogbrugen var ikke „tjenstlig korrekt“, men da boligminister Kofod-Svendsen allerede havde givet departementschefen en mundtlig påtale i den anledning, fandt kommissionsdomstolen ikke grundlag for at gå nærmere ind på forholdet (*Aaberg-sagen*, 1990).

*Sagen om landbrugsfondene* viste sig ligeledes at være omtrent indholdsløs efter den nedsatte kommissionsdomstols beretning at dømme. Hvor Statsrevisorerne havde fundet, at det aktstykke, som Finansudvalget i 1981 tiltrådte vedrørende en bevilling af 150 mill. kr. til to såkaldte grovvarerfonde, til støtte for gældspagede landmænd, var tvetydig og vildledende, nåede den landsdommer, der undersøgte sagen, frem til, at de bevillingsretlige regler var overholdt, og at der ikke var grundlag for at fastslå, at Finansudvalget var blevet vildledt eller forholdt oplysninger (*Landbrugsfondene*, 1991). Landsdommerens vurderinger kan med god grund give anledning til diskussion

(jf. Christensen, 1996b), men politisk var der med beretningens fremkomst sat punktum i sagen.

#### *Udygtige embedsmænd*

Med forbehold for gruppen af indholdsløse sager kan alle de øvrige sager for så vidt kategoriseres under overskriften „udygtige embedsmænd“. Danske embedsmænd forsøger ikke i snæver forstand at berige og begunstige sig selv. De begår heller ikke - efter undersøgelserne at dømme - med åben pande og fuldt bevidst ulovligheder. Derimod kommer de til tider uheldigt afsted på grund af mere eller mindre kvalificeret udygtighed af forskellig art. På grundlag af de foreliggende sager er der basis for at skelne mellem i hvert fald fire forskellige kategorier af udygtighed.

For det første den type af udygtighed, der viser sig i manglende driftsøkonomisk og ledelsesmæssig styring af offentlig driftsvirksomhed. For det andet mangelfuld rådgivning af ministeren og problemer med sandhedspligten. For det tredje den sagstype, som kan opstå, hvor en meget generalistpræget leder får ansvaret for afgørelsen af meget konkrete, juridisk prægede enkeltsager. Og endelig for det fjerde den helt særlige art af sager, hvor embedsmændene ikke evner at styre en stærk og egensindig minister. I det følgende skal der redegøres for eksempler på alle fire kategorier af sager. Som nævnt ovenfor kan der bag de enkelte typer af normbrud ligge ganske komplekse årsagsforklaringer, som på grundlag af det foreliggende materiale kun delvis lader sig udrede.

#### *Driftsøkonomisk og styringsmæssig udygtighed*

Der sigtes med denne kategori på sager, hvor det først og fremmest har været den

driftsbetonede organisationsledelse, der har været kritisabel, og hvor den administrative ledelse tilsyneladende har manglet den fornødne vilje og evne, og måske tillige har savnet den politiske opbakning, til at sikre en acceptabel driftsøkonomi og styring af organisationen. Fejl og uregelmæssigheder af denne type vil i det statslige forvaltningssystem meget let trække andre ulykker med sig, navnlig vedrørende manglende overholdelse af budgetter og bevillingsregler og vedrørende mangelfuld information af Finansministerium, Finansudvalg og Folketing. Dette var da også tilfældet i den sag, der med bedst ret kan placeres i denne kategori, nemlig *Postskandalen* fra 1980'ernes første halvdel (Postskandalen, 1985).

Baggrunden for sagen var en række meget store bevillingsoverskridelser og stadig faldende kvalitet i postbesørgelsen, der førte til et krav fra Folketingets Finansudvalg om en kommissionsdomstolsundersøgelse. Kommissionsdomstolens beretning, der blev afgivet i 1985 efter tre års omfattende undersøgelse, dokumenterede i detaljer, hvorledes Post- og Telegrafvæsenets øverste ledelse havde svigtet sine ledelsesmæssige opgaver. Hertil kom en lang række tilfælde af mangelfuld, vildledende og fejlagtig information af minister, Folketing og Finansudvalg. Embedsmændene i Post- og Telegrafvæsenet blev kritiseret, men kommissionsdomstolen fandt ikke anledning til, at der skulle gøres noget ansvar gældende. På grund af embedsmændenes fejl og manglende initiativ fandt kommissionsdomstolen heller ikke, at der var grundlag for nogen kritik af de involverede to finansministre og fem trafikministre (se herom Christensen, 1995b: 457).

Som sagens bagvedliggende årsag tegner der sig, med kommissionsdomstolens

beretning, et billede af en svag og ikke alt for dygtig administrativ ledelse, der tillige savnede den fornødne politiske opbakning til at træffe de nødvendige og - ikke mindst hos de postale tjenestemandorganisationer - upopulære beslutninger, der kunne have bragt den økonomiske styring på ret kurs (se herom også Grønnegård Christensen, 1993: 216f; Larsen, 1996: 132f).

Manglende overholdelse af de bevillingsmæssige regler har ligeledes været et væsentligt tema i flere af de øvrige sager, herunder navnlig Sagen om salget af havundersøgelsesskibet „Dana“ (Danasagen, 1981), Dagpengesagen, Sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, Sagen om landbrugsfondene og Sagen om „Hartling-kontoen“ (Hartlingkontoen, 1992). I ingen af disse sager knyttede de bevillingsmæssige problemer sig imidlertid til styring og ledelse af en meget omfattende driftsorganisation, sådan som tilfældet var i *Postskandalen*.

#### *Mangelfuld rådgivning af ministeren og problemer med sandhedspligten*

Mange af sagerne har en flig af de i overskriften angivne problemer, og nogle af sagerne handler især herom. Den mangelfulde rådgivning af ministeren kan vedrøre såvel de rent faktuelle forhold som de retlige regler. Problemerne med sandhedspligten kan vedrøre såvel embedsmændenes sandhedspligt i forhold til ministeren, som deres pligt til om muligt at sørge for, at ministeren ikke bringer sig på kant med ministeransvarlighedslovens sandhedskrav i relation til Folketinget.

Fra rækken af sager kan anføres to, der navnlig vedrører spørgsmålet om rådgivning af ministeren om de retlige regler, og to, der navnlig vedrører spørgsmålet om rådgivning om de faktiske forhold.



*Sagen om Køb dansk klausulen*, der blev udløst af, at EF-kommissionen i maj 1989 over for den danske regering gjorde gældende, at en klausul i licitationsbetingelserne for udbuddet af Vestbroen over Storebælt var i strid med EF-retten. Det gav anledning til, at to ledende embedsmænd i Trafikministeriet blev kritiseret for utilstrækkelig juridisk rådgivning af trafik- og kommunikationsminister H.P. Clausen forud for dennes udtalelser i Folketinget i november 1988. Sagen fremstår som et eksempel på, at embedsapparatet endnu i sidste halvdel af 1980'erne kunne være tilbøjelig til at vie de EF-retlige regler for ringe opmærksomhed (*Køb dansk sagen*, 1991).

*Dagpengesagen* vedrørte uforrentede forskudsvisse udbetalinger af dagpengemidler til A-kasserne, i strid med bevillingsreglerne. Den nedsatte kommissionsdomstol kritiserede en række embedsmænd for dårlig og/eller manglende juridisk rådgivning af de skiftende arbejdsministre om de hjemmelsmæssige problemer. Ved læsning af kommissionsdomstolens beretning danner der sig et indtryk af en sag, der - med en metafor fra afhøringerne i Tamilsagen - udviklede sig fra at være hvid til at være (i hvert fald) mellemgrå. Da arbejdsløsheden i begyndelsen af 1970'erne var minimal, betragtede ingen de forskudsvisse udbetalinger som noget problem. Efterhånden som arbejdsløsheden og dermed dagpengeudbetalingerne voksede til hidtil ukendte højder, måtte de hjemmelsmæssige tvivlsspørgsmål nødvendigvis påkalde sig interesse. De arbejdsløshedskasser, der høstede fortjenesten af den gældende praksis, var naturligt nok kun interesserede i opretholdelse af status quo, og det samme var måske den socialdemokratiske arbejdsminister, Svend Auken, der i perioden fra den 1. oktober 1977 til den 10.

september 1982 var den øverst ansvarlige for administrationen, og hvis parti var politisk-interesse-mæssigt forbundet med arbejdsløshedskasserne. I en sådan situation kunne embedsmændenes motivation til at råbe gevalt og sætte foden i måske nok kølnes (*Dagpengesagen*, 1985).

Som to sager, der navnlig vedrørte spørgsmålet om rådgivning af ministeren om de faktiske forhold, kan nævnes *Sagen om statens salg af aktier i Kryolitselskabet A/S* og *Sagen om det ikke-screenede donorblod*.

Det centrale spørgsmål i *Kryolitsagen* var, om grønlandsminister Tom Høyem mod bedre vidende havde givet Folketinget og Finansudvalget misvisende oplysninger om kryolitforekomsterne på Grønland forud for beslutningen i oktober 1985 om salget af statens aktier i Kryolitselskabet. Sagen er et godt eksempel på, at et centralt politisk stridsspørgsmål - spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af statslige aktiesalg - blev transformeret til et retligt spørgsmål om ministerens overholdelse af sin sandhedspligt i forhold til Folketinget. Dommerundersøgelsen fandt ikke grundlag for at fastslå, at Folketinget var blevet forholdt oplysninger, men udtrykte samtidig en mild kritik af embedsmændenes information af ministeren (*Kryolitsagen*, 1987).

I *Sagen om det ikke-screenede donorblod* blev begge de involverede indenrigsministre, Britta Schall Holberg og Knud Enggaard, frifundet for ethvert ansvar. Dommerundersøgelsen fandt, at den i efteråret 1985 indførte overgangsordning for brug af ikke-screenet donorblod til fremstilling af blødermedicin (der var anledning til undersøgelsen) var fuldt forsvarlig. Samt at den ene af de to ministre (Knud Enggaard) ikke havde haft kendskab til overgangsordningen, mens den

anden (Britta Schall Holberg) på baggrund af den orientering, hun havde fået fra embedsmændene, kun kunne få den opfattelse, at overgangsordningen ikke var noget problem. Dommerundersøgelsen kritiserede derimod en række embedsmænd for deres angiveligt noget lemfældige omgang med sandheden og for deres mangelfulde information af Britta Schall Holberg om de faktuelle forhold (Bloddonersagen, 1988).

Yderligere kunne visse af de foreliggende sager med rette placeres i kategorien af sager med mangelfuld rådgivning af ministeren, men det giver et mere nuanceret og dækkende billede, hvis disse sager placeres i to selvstændige kategorier, som angivet i det følgende.

#### *Generalisten i klemme*

I denne særlige kategori befinder sig en enkelt af de oven for anførte sager, nemlig *Sagen om det ulovlige skattefradrag til Sparekassen Nordjylland*. Som sagen foreligger oplyst med undersøgelsesrettens beretning, resolverede skatteminister Ole Stavad natten til den 23. august 1993, på råd af sine embedsmænd, at Sparekassen Nordjylland skulle tildeles et skattefradrag. Dette skattefradrag fandt undersøgelsesretten var ulovligt. Told- og Skattestyrelsens øverste chef - der var rekrutteret til sin stilling på grund af sine særlige kvalifikationer i ledelse og organisation - agerede i sagen som ministerens (skattejuridiske) rådgiver. Det samme gjorde flere underordnede embedsmænd samt en advokat fra Kammeradvokaturen, i hvilken kreds flere kunne formodes at have forstand på den foreliggende skatteretlige materie. Der forelå ikke i sagen noget direkte påtryk fra ministerens side, om at der skulle resolveres som sket, men undersøgelsesrettens beretning efterlader dog det indtryk, at det

lå embedsmændene, herunder Told- og Skattestyrelsens chef, ganske meget på sinde at nå frem til en løsning som sket, idet det derved kunne undgås, at Himmerlandsbankens lokalområde (Hobro) - som det malerisk blev udtrykt under vidneafhøringerne - kunne reddes fra at „gå i sort“. Sagen kostede i november 1994 skatteminister Ole Stavad embedet, og mod en række af de involverede embedsmænd, herunder den nævnte topchef, verserer der i skrivende stund (juli 1996) tjenestemandssager (Sparekassen Nordjylland, 1994).

I tillæg til de i skema 1 anførte statslige skandalesager kan, fra den kommunale forvaltning, anføres en sag, der på lignende måde lader sig indplacere i den anførte kategori af tilfælde, hvor generalist-ledere kommer i klemme i den konkrete juridiske enkeltsagsbehandling, nemlig *Sagen om Københavns Amtskommunes placering af 280 mill. kr. i Hafnia Holding A/S*.

Sagens hovedperson var amtskommunens direktør. Lige som chefen for Told- og Skattestyrelsen i sagen om det ulovlige skattefradrag til Sparekassen Nordjylland, havde direktøren for amtskommunen en fortid som afdelingschef i det nu hedengangne Administrationsdepartement. Sagen blev, efter Justitsministeriets modstand og trods kommunens ønske, ikke underkastet en dommerundersøgelse. Som den eneste sag fra den kommunale administration foreligger sagen alligevel meget velbelyst, idet der som led i den rejste tjenestemandssag mod amtskommunaldirektøren blev foranstaltet en tjenstlig undersøgelse, hvorom der blev afgivet beretning. Den tjenstlige undersøgelse var forestået af en landsdommer, og forud herfor var der successivt blevet foranstaltet to advokatundersøgelser af sagen.

Jeg har andetsteds redegjort for sagen og dens bedømmelse (Christensen, 1994), men kort fortalt var sagens kerne, at amtskommunaldirektøren på råd af sine underordnede, præsumptivt juridisk kyndige, medarbejdere og amtskommunens uafhængige revision, i januar 1992 besluttede at placere kommunens overskydende likviditet på 280 mill. kr. i Hafnia Holding A/S. Desværre overså amtsdirektøren i den forbindelse Kommune-styrelseslovens § 44, der ikke tillader en sådan placering af kommuners likviditet. Og desværre gik Hafnia Holding A/S siden konkurs, således at amtets penge i det væsentlige måtte anses for tabt. Den tjenstlige undersøgelse bebrejdede blandt flere andre forhold amtskommunaldirektøren, at han havde godkendt anbringelsen af pengene, idet han burde have vidst, at anbringelsen var i strid med reglerne. Som tjenstlig sanktion anbefalede undersøgelsen en irettesættelse, men amtet valgte med henvisning til den diskretionære afskedigelsesret at afskedige amtsdirektøren (Hafnia Holding sagen, 1994).

#### *Embedsmændene kan ikke styre ministeren*

Det er grundlæggende for ministerstyret, at ministeren er den øverste ansvarlige chef, og at embedsmændene har pligt til at følge ministerens ordrer. Det er imidlertid samtidig anerkendt, at embedsmændene har en retlig pligt til at advare ministeren, hvis han eller hun er på vej ud i ulovligheder, og at embedsmændenes lydighedspligt ophører i tilfælde, hvor ministerens ordrer er klart ulovlige (se Bent Christensen, 1992 og Christensen, 1996a).

Efter de foreliggende undersøgelser at dømme, hører det ikke til dagligdagen, at ministre - til trods for embedsmændenes advarsler og til trods for egen vi-

den om, hvorledes det juridisk og faktisk forholder sig - insisterer på at begå ulovligheder.

En sådan situation forelå imidlertid netop i *Tamilsagen*, hvor forhenværende justitsminister Erik Ninn-Hansen ved Rigsrettens dom af 22. juni 1995 blev idømt en betinget frihedsstraf for med forsæt, og mod embedsmændenes talrige advarsler, at have tilsidesat udlændingelovens § 9 og derved de pligter, der påhvilede ham efter ministeransvarlighedsloven (Rigsrettens dom af 22. juni 1995). En række centralt placerede embedsmænd blev i højesteretsdommer Mogens Hornslets undersøgelse kritiseret for ikke med fornøden kraft at have modsat sig ministerens (efterhånden) klart ulovlige ordre (Tamilsagen, 1992). Ved den efterfølgende tjenstlige undersøgelse, der blev gennemført som led i de anlagte tjenstemandsager, blev denne kritik fastholdt mod ministeriets daværende departementschef og den nærmest ansvarlige afdelingschef (se i detaljer om sagen Christensen, 1996a, samt Tjenstemandsundersøgelsen i Tamilsagen, 1995).

Blandt meget andet vidner Tamilsagen om de ulykker, det kan afføde, når et for spagt embedsapparat ikke magter at sætte sig op mod en stærk og egensindig minister. Sagen vidner formentlig tillige om en særlig justitsministeriel organisationskultur, der, som Henrik Zahle har formuleret det i sine velmagtsdage, måske bedst kunne udtrykkes i tre grundprincipper: 1) Vi kan skrive os ud af næsten hvad som helst. 2) Vi er bedre jurister end dem, vi møder andre steder. 3) I sidste instans er det os, der bestemmer (Zahle, 1996: 142).

*Sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet* kan måske placeres i samme kategori. Sagens kerne var overførslen af afholdte udgifter fra ét bevillingsår til det næste, samt urigtig og

ufyldstgørende information af Folketinget og Folketingets Skatteudvalg og Finansudvalg. Den centrale kritik af de involverede embedsmænd vedrørte disses mangelfulde rådgivning af skatteminister Anders Fogh Rasmussen om de bevillingsmæssige problemer, og for så vidt kan sagen med god grund placeres i kategorien ovenfor vedrørende mangelfuld rådgivning af ministeren og problemer med sandhedspligten.

Samtidig efterlader kommissionsdomstolens mere end 1.000 siders store beretning om sagen imidlertid et indtryk af, at ministeren et pænt stykke ad vejen selv var anledning til, at rådgivningen blev, som den blev. Ministeren havde således klart ladet sine embedsmænd forstå, at han ikke i 1989 ønskede at se aktstykker til Finansudvalget, og embedsmændenes motivation til at fremkomme med forslag om noget sådant var forståelig nok begrænset. Dette skisma blev i særlig grad accentueret af, at de to chefer, der havde ansvaret for at søge budgetproblemerne afklaret - direktøren for Skatte- og Afgiftsstyrelsen og direktøren for Statskattediinspektariatet - begge formentlig nærrede et ønske om at blive chef for den nye Told- og Skattestyrelse, der pr. 1. januar 1990 skulle oprettes. Ingen af de to chefer udviste nogen særlig lyst til at tage ansvaret for en afklaring af de budgetmæssige og bevillingsretlige problemer, og relationen mellem dem var, som det blev anført i kommissionsdomstolens beretning, præget af „ping-pong-spil, taktisk spil, magtkamp og abekatkastning“ (Kreativ bogføring, 1992: 481).

Det var ikke kommissionsdomstolens opgave at tage stilling til den u hensigtsmæssige administrative struktur og den problematiske personkonstellation, men som domstolen anførte, kunne man formentlig kun ved at have disse forhold in-

mente forstå baggrunden for de dispositioner, der blev truffet eller ikke truffet i 1989. For skatteminister Anders Fogh Rasmussen mundede sagen ud i, at han, da kommissionsdomstolens beretning i november 1992 blev offentliggjort, måtte forlade sit embede, mens den for de kritiserede embedsmænd mundede ud i tjenestemandssager.

### Hvad blev der af ansvaret?

#### *Det retlige ansvar*

Man kan på baggrund af de mange skandalesager og den kritik, der i sagerne er blevet rejst mod de involverede embedsmænd, spørge, hvad der i sagerne blev af embedsmændenes ansvar? Svaret er: Ikke meget. Når begrebet ansvar tages i traditionel retlig forstand, må man sige, at sagerne i det store og hele vidner om ansvaret, der forsvandt.

For at ifalde et retligt ansvar efter tjenestemandsløven eller straffeløven kræves dels, at et objektivt gerningsindhold er blevet realiseret (der skal være handlet i strid med reglerne), dels at dette gerningsindhold subjektivt kan tilregnes den pågældende som forsætligt eller (grovere) uagtsomt. Det subjektive tilregningskrav betyder med en mere dagligdags sprogbrug, at den pågældende skal have handlet med hensigt eller viden, eller at vedkommende i hvert fald ud fra almindelige forsvarlighedsnormer burde have handlet anderledes. Det hændelige kan man derimod ikke ifalde ansvar for, og almindelig udygtighed antages ikke i sig selv at være ansvarspådragende. Som det blev udtrykt i postkommissionsdomstolens beretning: „Fejlskøn, fejlprioriteringer og lignende kan (...) i almindelighed ikke udgøre det fornødne grundlag for disciplinærforfølgning“ (Postskandalen, 1985: 958).

Beskrivelsen i lovgivningen af det objektive gerningsindhold, der kan indbære et strafferetligt eller disciplinært ansvar, er samtidig alt andet end klar. I straffelovens centrale bestemmelser i §§ 156-157 tales der om „pligter, som tjenesten medfører“, og tjenestemandslovens centrale bestemmelse i § 10 taler om „de regler, der gælder“ for tjenestemanden. Hvilke pligter og regler, der er tale om, præciseres dog ikke i nogen af bestemmelserne.

Der er da også kun få af de ovenfor beskrevne sager, der er mundet ud i, at embedsmændene er blevet pålagt et retligt ansvar. I langt de fleste tilfælde har den foranstaltede dommerundersøgelse ikke fundet anledning til, at der blev søgt gjort noget retligt ansvar gældende. Kun i Sagen om det ikke-screenede donorblod, Sagen om den kreative bogføring, Tamilsagen og Sagen om det ulovlige skattefradrag til Sparekassen Nordjylland er der blevet rejst tjenestemandssager i kølvandet på undersøgelserne.

I sidstnævnte sag verserer tjenestemandssagerne endnu i skrivende stund (juli 1996). I de øvrige tilfælde er udgangen på tjenestemandssagerne enten blevet frifindelser eller relativt milde sanktioner i form af advarsler eller irrettesættelser. Kun i to tilfælde - Sagen om det ikke-screenede donorblod og Tamilsagen - er resultatet for en embedsmand blevet en forflyttelse.

I sagen vedrørende Københavns Amtskommune anbefalede den tjenstlige undersøgelse som nævnt, at amtskommunaldirektøren blev tildelt en irrettesættelse.

#### *Sanktioner uden ansvar*

Selv om det således mere hører til undtagelsen end reglen, at embedsmændene er ifaldet et retligt ansvar, betyder det ikke, at embedsmændene i alle tilfælde er gået ganske uskadt ud af sagerne. Med en ikke-

juridisk sprogbrug kan man sige, at embedsmændene er blevet ramt af „sanktioner uden ansvar“. Dette har dels fundet udtryk i, at embedsmændene er blevet hængt ud i medierne på en måde, der næppe kan have været særlig behagelig, dels i det mere håndfaste, at ledelsen har gjort brug af sin diskretionære ledelsesret til at skille sig af med den pågældende, før, under eller efter undersøgelsen.

I Postskandalen fandt kommissionsdomstolen eksempelvis, at generaldirektør Poul Hansens „fejl og forsømmelser“ ikke kunne danne grundlag for disciplinærforfølgning, men man fandt det samtidig „velbegrundet, at Poul Hansen ikke fik forlænget sin ansættelse som generaldirektør“ (Postskandalen, 1985: 959). I sagen om Københavns Amtskommunes placering af 280 mill. kr. i Hafnia Holding A/S fastslog den tjenstlige undersøgelse, at der alene var grundlag for en irrettesættelse af amtskommunaldirektøren, og undersøgelsen fastslog samtidig, at den tjenstfritagelse af direktøren, som amtet havde foretaget, var uberettiget. Alligevel valgte amtet at afskedige direktøren, hvilket amtsborgmesteren i øvrigt allerede havde tilkendegivet ville ske, endnu inden den tjenstlige undersøgelse var begyndt.

I Sagen om det ulovlige skattefradrag til Sparekassen Nordjylland, hvor tjenestemandssagerne fortsat pågår, mistede chefen for Told- og Skattestyrelsen først sin departementale status for dernæst at forlade sin stilling til fordel for den noget mere udmygte placering som chef for Slots- og Ejendomsforvaltningen.

Endelig kunne man nævne Tamilsagen, hvor Justitsministeriets departementschef nåede at blive både sigtet efter straffeloven, suspenderet og flyttet til en stilling hos Rigspolitiet, endnu inden undersøgelsesrettens undersøgelse var tilendebragt.

### Det fremadrettede perspektiv

Skal man vurdere embedsmandsansvaret i et fremadrettet perspektiv, er der efter min mening grund til at hæfte sig ved tre forhold.

For det første er der grund til at tro, at den stærke interesse for skandalesager, som vi har oplevet gennem det seneste årti, er kommet for at blive. Den øgede retliggørelse af politikken og mediernes, offentlighedens og politikernes interesse for enkeltsager og individuelt ansvar peger temmelig entydigt i den retning.

For det andet bør man gøre sig klart, at det på grund af sagernes og organisationernes store kompleksitet oftest vil fordrer meget omfattende undersøgelser, hvis et retligt ansvar skal placeres. Og som erfaringen viser, vil slutresultatet - på grund af sagernes kompleksitet og fordi udygtighed som udgangspunkt ikke er en tjenstlig forseelse - meget ofte blive frifindelse eller meget milde sanktioner.

For det tredje er der grund til at antage, at offentligheden vil kunne have svært ved at forstå den ansvarsfrihed, som der retligt set ofte vil være tale om. Og politikerne vil af samme grund kunne have svært ved at leve med undersøgelsesresultat. I praksis vil den almindelige skønsmæssige ledelsesret derfor blive benyttet til at „sanktionere“ de involverede embedsmænd.

Man kunne på denne baggrund overveje, om ikke de statsadministrative embedsmænd (og i endnu højere grad de kommunale) ville være bedre tjent med et ansættelsessystem, hvor der blev fokuseret mindre på de retssikkerhedsmæssige garantier og processuelle regler, der gælder for det tjenstlige, retlige ansvar, og hvor der til gengæld blev ofret embedsmændenes reelle beskyttelse i

form af rimelige fratrædelsesordninger større interesse.

I bedste fald kunne en sådan nyorientering betyde, at lange og udmarvende undersøgelser kunne undgås, eller at sådanne undersøgelser i stedet for som hidtil at være entydigt bagudrettede, med fokus på at finde ansvarsgrundlag og ansvarlige, i højere grad kunne koncentreres om (også) at identificere systemfejl og formulere forslag, der kan modvirke, at der i fremtiden opstår problemer som dem, der har givet anledning til undersøgelsen. En drejning af dansk undersøgelsespraksis i en sådan retning er netop foreslået i betænkningen fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer (Betænkning nr. 1315, 1996: 65 smh. 94, 112 og 225f).

### Litteratur

- Aaberg-sagen (1990). *Aaberg-sagen. Beretning afgivet af kommissionsdomstolen af 26. januar 1989*, København.
- Advokatrådet (1994). *Beretning fra Advokatrådets konference om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ambisagen (1993). Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 17. marts 1993, *Beretning om Ambisagen*, København: Folketinget.
- Betænkning nr. 1315 (1996). *Betænkning om undersøgelsesorganer*, Afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, København.
- Bloddonorsagen (1988). *Beretning om anvendelsen af ikke-screenet donorblod efter 1. januar 1986*, København.
- Christensen, Bent (1992). „Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd“, *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 396-402.
- Christensen, Jens Peter (1990). *Forfatningsretten og det levende liv*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1993a). „Debatten om grundlovsændring i forfatningsretlig belys-

- ning", *Ugeskrift for Retsvæsen*, Afd. B, pp. 1-11.
- Christensen, Jens Peter (1993b). „Undersøgelsesretter og kommissionsdomstole - er der alternativer?“, *Ugeskrift for Retsvæsen*, Afd. B, pp. 289-297.
- Christensen, Jens Peter (1994). „Topchef eller sagsbehandler? En kommentar til en tjenstlig undersøgelse“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2, pp. 147-154.
- Christensen, Jens Peter (1995a). „Samspillet mellem politikere og embedsmænd“, pp. 15-41 i Jens Peter Christensen, m.fl., *Politikere og embedsmænd*, København: Offentlig sektor - vilkår og fremtid.
- Christensen, Jens Peter (1995b). „Ministeransvar“, *Politica*, nr. 4, pp. 450-463.
- Christensen, Jens Peter (1996a). „Embedsmandsansvar“, *Juristen*, nr. 4, pp. 121-139.
- Christensen, Jens Peter (1996b). Udkast til afhandling vedrørende ministeransvar, kapitel 16. Utrykt.
- Dagpengesagen (1985). *Beretning om undersøgelse af statens forskudsvisse udbetalinger til arbejdsløshedskasserne til dækning af udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge m.v.*, København.
- Damgaard, Erik (1990). „Parlamentarismens danske tilstande“ pp. 15-44 i Damgaard (red), *Parlamentarisk forandring i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Danasagen (1981). *Beretning om undersøgelsen af begivenhedsforløbet vedrørende salget af havundersøgelsesskibet „Dana“*.
- DJØF (1996). Brev af 28. maj 1996 fra DJØFs forbundsformand til statsminister Poul Nyrup Rasmussen.
- Etikbetænkningen (1993). *Fagligt etiske principper i offentlig administration*, Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, 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.
- Grønnegård Christensen, Jørgen m.fl. (1993). *Normer for god embedsmandsadfærd? Debatoplæg udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Nordisk Administrativt Forbund*. Særnummer af *Administrativ Debat*. København.
- Hafnia Holding sagen (1994). *Beretning om en tjenstlig undersøgelse mod amtsdirektør i Københavns Amt Bo Smith*, København.
- Hartlingkontoen (1992). *Beretning om FN's flygtningehøjkommissærs (UNHCRs) anvendelse af danske bistandsmidler, som var bevilget til uddannelsesaktiviteter m.v. for flygtninge*. Afgivet af undersøgelsesretten af 8. marts 1991, København.
- Høilund, Peter (1992). *Den forbudte retsfølelse*, København: Munksgaard.
- Høilund, Peter (1995). *Retsanvendelsens etik*, København: Nyt Juridisk Forlag
- Kreativ bogføring (1992). *Beretning afgivet af kommissionsdomstolen vedrørende visse forhold inden for Skatteministeriets område*, København.
- Kryolitsagen (1987). *Redegørelse om statens salg af aktier i Kryolitselskabet Øresund A/S*, København.
- Køb dansk sagen (1991). *Beretning vedrørende „køb dansk klausulen“ i A/S Storebæltsforbindelsens udbudsbetingelser*, Afgivet af kommissionsdomstolen af 1. maj 1990. København.
- Landbrugsfondene (1991). *Beretning afgivet af kommissionsdomstolen vedrørende Landbrugsfondene*, København.
- Larsen, Jens (1996). „Postmodernisering: Forandring ved selvskabt pres“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2, pp. 131-143.
- Lundquist, Lennart (1988). *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur.
- Nordskov Nielsen, Lars (1994). „Politikere og embedsmænd: Behov for åbenhed og offentlig debat“, pp. 67-79 i Marius Ibsen, m.fl. (re.), *Folkestyre og Forvaltning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pontoppidan, Niels (1993). Brev af 3. november 1993 fra Præsidenten for Højesteret til Folketingets Præsidium. Optrykt som Bilag I til Betænkning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 3. november 1993 til beslutningsforslag nr. B 19. København: Folketinget.
- Postskandalen (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*.

- Sparekassen Nordjylland (1994). *Beretning afgivet af undersøgelsesretten vedrørende visse forhold i forbindelse med Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken*, København.
- Tamilsagen (1992). *Beretning om tamilsagen*. Afgivet af undersøgelsesretten af 10. juli 1990, København.
- Thulesagen (1996). *Beretning afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. marts 1996*. *Beretning om undersøgelsen af regeringens håndtering af Thule-sagen*, København: Folketinget.
- Tjenestemandundersøgelsen i Tamilsagen (1995). *Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen*. Afgivet den 14. november 1995. København.
- Zahle, Henrik (1996). „Implikationer af Rigsrettens dom“, *Juristen*, nr. 4, pp. 140-144.