

Anmeldelser

Jens Peter Christensen, *Ministeransvar*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997, 620 s., kr. 405,00 (disputats antaget til forsvar for den juridiske doktorgrad).

Emnet for Jens Peter Christensens disputats er ifølge titlen "ministeransvaret". Denne titel er dog - i forhold til de faktisk behandlede emner - både for vid og for snæver. Ministeransvaret har to sider: der kan dels være tale om et (straffe-)retligt ansvar og dels om et politisk ansvar. Emnet for den foreliggende afhandling er hovedsagelig de retlige aspekter af ministeransvaret, om end det politiske ansvar ikke lades helt uomtalt. På den anden side inddrages foruden ministerens ansvar tillige spørgsmålet om embedsmænds ansvar i det omfang, dette har betydning for fastlæggelsen af ministeransvaret. Det er heller ikke udelukkende ansvarssystemet, der tages op. Afhandlingen omfatter også det bagvedliggende undersøgelsessystem - det netværk af organer, der kan blive tale om at mobilisere med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at gøre et ansvar gældende.

Afhandlingen kan - noget på tværs af forfatterens egne, ikke altid lige gennemskuelige inddelinger - siges at falde i tre dele: Først en *indledende del*, hvor afhandlingens problemstilling præsenteres, herunder med hensyn til ministeransvarets begrundelse og form samt en foreløbig bestemmelse af dets materielle grundlag og rækkevidde (kap. 1-3). Dernæst en *analytisk del* med gennemgang og analyse af den til emnet hørende praksis, de fem rigsretssager og en række sager af fortrinsvis nyere dato, som har

været genstand for særskilte, dommerledede undersøgelser, ialt 16 sager (kap. 4-19). Endelig en *teoretisk del*, hvor forfatteren dels opsummerer sine konklusioner vedrørende ministeransvarets - og det modsvarende embedsmandsansvars - rækkevidde (kap. 20-21) og dels anstiller nogle retspolitiske betragtninger vedrørende udformningen af de gældende ansvarsordninger henholdsvis det etablerede undersøgelsessystem (kap. 22-25).

Som det fremgår af ovenstående optager forfatterens praksisanalyser en god del af afhandlingen, hvilket ikke i sig selv er usædvanligt for juridiske afhandlinger. Det usædvanlige er, at sagsmaterialet gennemgås og analyseres uden andet overordnet princip end den kronologiske rækkefølge, hvori sagerne er opstået. Det giver, som forfatteren bemærker (p. 125), mulighed for at præsentere de enkelte sager i sammenhæng, men det betyder også, at fremstillingen i nogen grad tynges af beskrivende sagsreferater og betydelige overlapninger i forhold til den efterfølgende teoretiske del, hvor forfatterens pointer gentages. En yderligere vanskelighed knytter sig til selve afgrænsningen af sagsmaterialet. Afgrænsningen til rigsretssager og dommerledede undersøgelser er nemlig, som det viser sig, utilstrækkelig til belysning af afhandlingens problemstillinger. Således inddrages i den teoretiske del yderligere materiale i form af sager, der har givet anledning til særlige parlamentariske undersøgelser. I relation til rigsretssystemet foretages endog en helt selvstændig praksisanalyse vedrørende forslag om rigsretstiltale.

Vanskeligheden ved den anvendte fremgangsmåde bliver ikke mindre, når

Anmeldelser

Jens Peter Christensen, *Ministeransvar*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997, 620 s., kr. 405,00 (disputats antaget til forsvar for den juridiske doktorgrad).

Emnet for Jens Peter Christensens disputats er ifølge titlen "ministeransvaret". Denne titel er dog - i forhold til de faktisk behandlede emner - både for vid og for snæver. Ministeransvaret har to sider: der kan dels være tale om et (straffe-)retligt ansvar og dels om et politisk ansvar. Emnet for den foreliggende afhandling er hovedsagelig de retlige aspekter af ministeransvaret, om end det politiske ansvar ikke lades helt uomtalt. På den anden side inddrages foruden ministerens ansvar tillige spørgsmålet om embedsmænds ansvar i det omfang, dette har betydning for fastlæggelsen af ministeransvaret. Det er heller ikke udelukkende ansvarssystemet, der tages op. Afhandlingen omfatter også det bagvedliggende undersøgelsessystem - det netværk af organer, der kan blive tale om at mobilisere med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at gøre et ansvar gældende.

Afhandlingen kan - noget på tværs af forfatterens egne, ikke altid lige gennemskuelige inddelinger - siges at falde i tre dele: Først en *indledende del*, hvor afhandlingens problemstilling præsenteres, herunder med hensyn til ministeransvarets begrundelse og form samt en foreløbig bestemmelse af dets materielle grundlag og rækkevidde (kap. 1-3). Dernæst en *analytisk del* med gennemgang og analyse af den til emnet hørende praksis, de fem rigsretssager og en række sager af fortrinsvis nyere dato, som har

været genstand for særskilte, dommerledede undersøgelser, ialt 16 sager (kap. 4-19). Endelig en *teoretisk del*, hvor forfatteren dels opsummerer sine konklusioner vedrørende ministeransvarets - og det modsvarende embedsmandsansvars - rækkevidde (kap. 20-21) og dels anstiller nogle retspolitiske betragtninger vedrørende udformningen af de gældende ansvarsordninger henholdsvis det etablerede undersøgelsessystem (kap. 22-25).

Som det fremgår af ovenstående optager forfatterens praksisanalyser en god del af afhandlingen, hvilket ikke i sig selv er usædvanligt for juridiske afhandlinger. Det usædvanlige er, at sagsmaterialet gennemgås og analyseres uden andet overordnet princip end den kronologiske rækkefølge, hvori sagerne er opstået. Det giver, som forfatteren bemærker (p. 125), mulighed for at præsentere de enkelte sager i sammenhæng, men det betyder også, at fremstillingen i nogen grad tynges af beskrivende sagsreferater og betydelige overlapninger i forhold til den efterfølgende teoretiske del, hvor forfatterens pointer gentages. En yderligere vanskelighed knytter sig til selve afgrænsningen af sagsmaterialet. Afgrænsningen til rigsretssager og dommerledede undersøgelser er nemlig, som det viser sig, utilstrækkelig til belysning af afhandlingens problemstillinger. Således inddrages i den teoretiske del yderligere materiale i form af sager, der har givet anledning til særlige parlamentariske undersøgelser. I relation til rigsretssystemet foretages endog en helt selvstændig praksisanalyse vedrørende forslag om rigsretstiltale.

Vanskeligheden ved den anvendte fremgangsmåde bliver ikke mindre, når

henses til sagsmaterialets i sig selv usædvanlige karakter. Dette er - også med de senere udvidelser af materialet - både af relativt begrænset omfang og hvad indholdet af de enkelte sager angår af stærkt heterogen karakter. Hertil kommer, at sagsmaterialet er blevet til over en endog meget lang periode, hvor især de første rigsretssager fra slutningen af 1800-tallet er rejst under andre - ikke-parlamentariske - forhold, som på forhånd svækker deres betydning som retskilder. Yderligere må materialets retskildemæssige værdi ses i lyset af, at der i langt de fleste tilfælde ikke er truffet egentlige autoritative domstolsafgørelser i sagerne. Især det sidstnævnte moment, som forfatteren kort drøfter betydningen af (p. 118ff.), kan påvirke bærekraften af de konklusioner, der drages i afhandlingen. Det forekommer i den forbindelse ejendommeligt, at forfatteren på den ene side vil tage Folketingets jævnlige efterkommelse af indstillinger i kommissionsdomstoles beretninger til indtægt for sin påstand om disse indstillingers retskildemæssige værdi (p. 120), og på den anden side finder, at man ikke skal "forvente overvældende grundige studier af beretningers brødtekst, når de politiske konklusioner skal drages" (p. 571).

Endskønt det ikke fremhæves i det sammenfattende kapitel (kap. 26), må det dog synes at være en ganske væsentlig omstændighed, at ministeransvaret i nyere tid, og ikke mindst inden for det seneste årti - har undergået en forandring i skærpende retning. Hvor nedsættelse af kommissionsdomstole m.v. til undersøgelse af sager om ministeransvar tidligere med nogen ret kunne opfattes som en henlæggelse af samme i en "syltekrukke", og hvor indtrykket er, at det i hvert fald ikke var meningen, at der skulle drages nogle drastiske konklusioner om ansvarsfor-

hold, har dette forhold i nogen grad ændret sig med indstillingerne i specielt de seneste sager - skattesagen (mod Fogh Rasmussen) og Tamilsagen (mod Ninn-Hansen). Når der kan være grund til at fremhæve dette forhold, skyldes det, at hele den aktuelle debat om ministeransvaret med dertil hørende rekvisitter netop udspringer af denne skærpelse af ansvarssystemet. Det er da også karakteristisk, at det retlige ansvar for både ministre og embedsmænd tidligere har ført en relativ tilbagetrukket rolle i den offentligtretlige teori (p. 55).

Et andet moment, som ikke mindst må påkalde sig politologisk interesse, er selve den betydelige stigning i antallet af disse "skandalesager", som forfatteren selv kalder dem (p. 19), op gennem de seneste 15-20 år (p. 121ff.). At der som hævdet i debatten er et vist tidsmæssigt sammenfald mellem denne stigning i antallet af sager og de politisk mere turbulente forhold, der sætter ind i 1970'erne, er vel ubestrideligt (p. 20f.). Men det er ikke det samme som at sige, at der er en årsagssammenhæng, og selv om forfatteren ikke vil forlade sit retlige ståsted med en egentlig analyse af baggrunden for de mange sager (p. 357), er det alligevel uundgåeligt, at de mere eller mindre forudfattede antagelser om samme spiller ind ved indstillingen til de retspolitiske spørgsmål, der tages op i afhandlingen. Vanskeligheden er da, at de bagvedliggende vurderingspræmisser forbliver skjult og dermed ikke kan gøres til genstand for en åben debat.

Spørgsmålet har ikke mindst interesse i forbindelse med det, der fremstår som en af afhandlingens hovedteser, påstanden om, "at det politiske ministeransvar er blevet retliggjort" (p. 29). Nu kan der i sig selv stilles spørgsmålstejn ved, i hvilken udstrækning forfatterens egne

analyser giver belæg for en sådan påstand. Selve undersøgelsestemaet er således behæftet med en grundlæggende uklarhed med hensyn til, hvad det egentlig er for en slags ansvar, der i praksis søges gjort gældende. Ofte vil der være tale om, at der er begået fejl eller forsømmelser, der kan implicere et retligt ansvar, men hvor det så efterfølgende viser sig, enten at der alligevel ikke er tilstrækkeligt grundlag for samme, eller at det retlige ansvar foregribes politisk ved den pågældende ministers afgang. At der under sådanne processer - og over tid - sker en "retliggørelse" af det, der måske efterfølgende tegner sig som et politisk ansvar, er da en selvfølge.

Endskønt det politiske ansvar på forhånd må synes at ligne en helt tom "kasse", hvad angår det saglige grundlag for samme, er der i virkelighedens verden en snæver sammenhæng mellem dette og det retlige ansvar, en sammenhæng, der bevirker, at det politiske ansvar inden for området af mulige fejl og forsømmelser nødvendigvis over tid må antage retligt prægede former, selv om der i så henseende må regnes med glidende overgange mellem det (retlige) ansvar, der beror på ministeransvarlighedslovens sparsomme regler, henholdsvis på retssædvane eller retsgrundsætninger, og det (politiske) ansvar der alene beror på parlamentarisk skik og brug. Der er, når dette forhold tages i betragtning, ingen grund til at beklage denne udvikling, der således ret beset indebærer en sammensmeltning af det retlige og det politiske. Den er udtryk for en art "civilisering" af det politiske liv, hvorved den enkelte minister også i det politiske ansvars former kan gøre krav på en form for retssikkerhed, og hvor oppositionen ikke uden videre kan slippe af med en besværlig minister med henvisning til grundløse påstande om fejl og

forsømmelser. (Sammenlign forfatterens - noget vidtgående - antagelse af et konstitutionelt forbud mod "politisk magtfordrejning" ved beslutning om rigsretstale, p. 463).

Af samme grund er det formentlig nyteløst at appellere til det politiske liv om at vise større grad af "mandsmod" ved, som forfatteren foreslår (p. 536), at gøre et "objektivt" politisk ansvar gældende som alternativ til det retlige ansvars krav om subjektiv skyld. Forslaget er tilsyneladende heller ikke helhjertet, når det efterfølgende gøres gældende, at de betænkeligheder, der kan knytte sig til den gældende praksis for politisk ansvar, ikke bør overdrives, eftersom det politiske ansvar under alle omstændigheder også - på et retligt grundlag - virker ad mere indirekte kanaler gennem "institutionskritik" fra revisionsmyndighederne og ombudsmanden (p. 536). Men dette forbehold gentages ikke i den endelige sammenfatning (p. 600). Det kunne i denne forbindelse have været nyttigt med en komparativ undersøgelse af det retlige og politiske ansvars udvikling i andre sammenlignelige lande.

Omvendt kan der naturligvis også være grund til at fastholde det retlige, henholdsvis retligt prægede ansvar som et yderste bolværk mod politisk magtmisbrug, hvilket på sin side rigtignok aktualiserer spørgsmålet om de former, hvori dette ansvar skal gøres gældende, for ikke at tale om måden, hvorpå beslutningsgrundlaget for en politisk stillingtagen til ansvarsspørgsmålet skal tilvejebringes (p. 535). Forfatterens betragtninger i disse henseender bringer dog ikke så mange nye synspunkter til torvs: Rigsretten bør afskaffes til fordel for en behandling af ministeransvarssager ved Højesteret, men dette standpunkt har i mange år været gængs latin på det "forfatningsretlige

bjerg". De hidtidige undersøgelsesretter mener forfatteren bør afløses af bredere sammensatte undersøgelseskommissioner, og det er hvad flertallet i betænkning 1315/1996 anbefaler, det flertal, som forfatteren selv, som medlem af det pågældende udvalg, har været en del af.

Vedrørende det eksisterende rigsretssystem konstateres nærmere (p. 507), at lægmandselementet hverken besidder særlig indsigt i parlamentariske anliggender eller demonstrerer stor uafhængighed af partipolitiske holdninger. Det sidste bærer ikke mindst rigsretsdømmen i Tamilsagen et skræmmende vidnesbyrd om. Alligevel er det usikkert, om disse forhold i sig selv er tilstrækkelige til at begrunde en afskaffelse af denne særlige institution. Lægmandselementet kan også have andre funktioner end at bidrage med særlig indsigt i parlamentariske normer - berettigelsen af dette element beror således i andre sammenhænge på dets formodede repræsentation af en "sund, folkelig fornuft". Den partipolitiske afhængighed er, når sagen først er bragt så vidt som til en af Folketinget promoveret rigsretstiltale, heller ikke afgørende for resultatet, når den juridiske sagkundskab i øvrigt selv er enig om præmisser og konklusion. Dertil kommer, at der kan være gode grunde til at afskærme det ordinære retssystem fra at behandle netop denne type, meget politisk prægede sager.

For så vidt angår undersøgelsessystemet har forfatteren kunnet støtte sig på den komparative undersøgelse, som er foretaget i betænkning 1315/1995 (p. 255ff., jf. afhandlingen, p. 578ff.). Til gengæld er der ikke meget i disse relativt overfladiske undersøgelser, der yder støtte til de forslag om en reform af systemet, som fremsættes i betænkningen (jf. opsummeringen p. 589f.). Forfatterens egne betragtninger (p. 553ff.) følger heller ikke

så meget nyt til denne debat. Drøftelsen af betænkningens forslag er ret kortfattet, og især må det forekomme utilfredsstillende, at forfatteren ikke omtaler betænkningens forudsætning om en nedtoning af undersøgelsesorganets retlige vurderinger, der som det hedder (bet. p. 115) skal "formuleres forsigtigt" (jf. forfatterens skarpe tilbagevisning andetsteds (p. 355ff.) af kritikken af tamilberetningens klare konklusioner). Det er heller ikke krystalklart, hvordan forfatteren stiller sig til det aktuelle konfliktpunkt med hensyn til, hvorvidt disse undersøgelser skal afvikles for åbne eller lukkede døre (jf. argumentationen p. 576f. og konklusionen p. 602, der nærmest synes at gå i modsat retning).

Tyngdepunktet i afhandlingen er imidlertid fremstillingen af de retlige normer for ministeransvaret, og denne del af fremstillingen bærer i hvert fald præg af forfatterens indsigt i sagsmaterialet, som sammen med en tilsvarende sikker omgang med det forfatningsretlige grundstof og en god forståelse for de faktiske betingelser for et ministerstyre i dagens Danmark, fører til en i alt væsentligt velafbalanceret fastlæggelse og præcisering af "gældende ret" på dette område. Især må fremhæves forfatterens påvisning af, hvad der betegnes som en "art ansvarsfri misinformations- og uvidenhedscirkel embedsmændene og ministeren imellem", som tidligere kommissionsdomstole har skabt (pp. 189, 202, 392), men som vel nu med indstillingerne i de seneste sager må betragtes som brudt. Det må naturligvis erkendes, at forfatteren trækker store veksler på et materiale, hvis retskildemæssige værdi som ovenfor nævnt er diskutabelt. Så meget desto større betydning har kvaliteten af den retlige argumentation, hvor forfatteren imidlertid gennemgående viser stor styrke. Kun har

jeg et forbehold med hensyn til den strafferetlige komponent, der også indgår ved bedømmelsen af ministeransvaret, og hvor forfatteren ud fra en noget mekanisk forståelse af den strafferetlige lære om vildfarelse (p. 322, jf. p. 383ff.) - excellerer med i en note (nr. 66, p. 323) at afvise den strafferetlige ekspertise i spørgsmålet.

Ligeledes er analyserne af det medtagne sagsmateriale gennemgående solide. Ikke mindst gennemgangen af Tamilsagen er fortrinlig (jf. ligeledes forfatterens artikel om "Embedsmandsansvar" i J 1996.121, som delvis danner grundlag for sagens gennemgang i afhandlingen), dog skæmmet af en enkelt, men til gengæld uforståelig betragtning om, at det "ud fra opportunitetsbetragtninger og procesøkonomiske hensyn" kan være "velbegrundet, at Folketinget - som et tiltalefrafald - undlader samtidig at rejse tiltale for, at ministeren ved urigtige forklaringer har søgt at skjule sine handlinger for Folketinget" (p. 370). Når forfatteren derpå tilføjer, at det netop var, hvad Folketinget valgte at gøre i Tamilsagen, må det dog bemærkes, at man rent faktisk som en art kompromisløsning forsøgte at lade de pågældende momenter indgå som en skærpende omstændighed i forhold til hovedanklagen om magtfordrejning. Netop denne mulighed blev siden underkendt af Rigsretten med den virkning, at såvel vedkommende minister som de implicerede embedsmænd undgik overhovedet at skulle stå til regnskab for denne del af deres virke i Tamilsagen (se p. 352f. med en velbegrundet kritik af denne "tilskæring" af sagen i tjenestemandundersøgelsen).

Forfatterens temmelig skarpe udfald mod kommissionsdomstolens indstilling i skattesagen mod Fogh Rasmussen (p. 273ff.) beror tilsyneladende på en fejllæs-

ning af indstillingen (som refereret p. 296f.). Fogh Rasmussen kritiseres af domstolen for i en udtalelse i Folketinget at have givet indtryk af, at han havde iværksat en undersøgelse af (et vigtigt fragment af) sagen. Domstolen fastslår, at denne undersøgelse først blev iværksat senere, og at Folketinget i øvrigt måtte forstå udtalelsen således, at den refererede til en allerede afgiven rapport, som imidlertid ikke indeholdt nogen særskilt undersøgelse af det pågældende forhold. Udtalelsen var således i dobbelt forstand "ikke rigtig", således som domstolen også fastslår i sin indstilling.

I en akademisk afhandling om et så relativt eksakt emne som det foreliggende må det forventes, at den foreliggende retslitteratur medtages i sin helhed og løbende inddrages i analyserne. JPC er på dette punkt mere end karrig i sin brug af litteraturen, hvilket ikke mindst understreges af, at der et enkelt sted (p. 335) henvises til "personer med juridiske professor-titler" som hjemmelsmænd til et nærmere angivent synspunkt, uden at de pågældende nævnes ved navn endsige med kildehenvisninger i øvrigt. Til den mere kuriøse del hører endelig forfatterens forkærlighed for at servere sine pointer med fed skrift, hvilket kan være velanbragt i en håndbog eller måske til nød en lærebog, men som jeg i hvert fald ikke håber vil komme til at danne skole for afhandlinger af denne type. I øvrigt er bogen velskrevet, og trods mine ovennævnte forbehold er helhedsindtrykket, at den udgør et vægtigt bidrag til den forfatningsretlige teori.

Carsten Henriksen
Retsvidenskabeligt Institut B
Københavns Universitet