

Skandalesager, undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

De seneste tre årtier har budt på omfattende brug af dommerledede undersøgelser for at få belyst ministres og embedsmænds rolle i politisk-administrative skandalesager. Undersøgelserne har været et led i den parlamentariske kontrol, men har samtidig været en del af en politisk proces med sigte på at få et juridisk præget grundlag for kritik af regeringen og dens ministre. Selv om nye undersøgelsesformer er kommet til – senest med indførelse af de såkaldte »granskningskommissioner« – er der ikke tegn på afgørende nyt under solen. Også fremover vil politisk-administrative skandalesager og deres undersøgelse være en særlig politikform.

Politisk-administrative skandalesager og dommerledede undersøgelser

Regeringen og dens ministre er bundet af loven. Træder de ved siden af, risikerer de at måtte stå til ansvar for deres handlinger. Både retligt og politisk. Men hvordan finder man ud af, om de har trådt ved siden af? Hvem skal undersøge det? Og hvordan skal undersøgelsen foregå?

Gennem de seneste tre årtier har det almindelige været, at der er blevet nedsat en dommerledet undersøgelseskommission, når en større politisk-administrativ skandalesag er dukket op. Det karakteristiske for den slags sager har været følgende tre omstændigheder:

Der er for det første opstået en formodning om, at noget er gået galt i et ministerium. En sådan formodning vil ofte være opstået på baggrund af mediernes behandling af en sag, men kan også have sin baggrund i udtalelser fra nogle af de faste kontrolorganer, som f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen.

Der har for det andet dannet sig en formodning om, at ministeren nok har noget med det at gøre. Eller at ministeren i hvert fald burde have haft noget med det at gøre, men ikke har udvist fornøden omhu og initiativ.

Og for det tredje: Nu ønsker Folketinget, at sagen skal undersøges nærmere, så man kan få et grundlag for at vurdere, om ministeren skal kritiseres, have en næse af en passende længde, trues med et mistillidsvotum eller – helt ekstraordinært – skal tiltales for Rigsretten.

Det spørgsmål, der nu opstår, er: Hvad skal Folketinget gøre i den situation? Hvordan får man undersøgt sagen for at få et tilstrækkeligt grundlag for at



**JENS PETER
CHRISTENSEN**
Højesteretsdommer,
dr. jur.

vurdere, om der skal gøres et politisk – eller måske helt ekstraordinært – et retligt ansvar gældende mod ministeren?¹

Det politiske ansvars retliggørelse

Når det gælder spørgsmålet om at gøre et politisk ministeransvar gældende, er problemstillingen egentlig ganske underlig. I hvert fald ud fra en statsretlig synsvinkel. For der kræves jo ikke efter grundloven eller nogen anden lovgivning noget særligt beslutningsgrundlag for, at Folketinget kan kritisere eller afskedige en minister. Grundlovens § 15 siger blot herom, at »Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham«, og at »Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives.«

Som det pædagogisk har været anført i en dansk lærebog i statsret, er der intet til hinder for, at Folketinget kræver en ministers afgang med henvisning til, at man nærer ubehag ved ministerens hårfarve (Zahle 2001: 195; jf. også Christensen 2017: 37 og Christensen, Jensen og Jensen 2020: 82). Det eneste, der kræves, er, at et flertal i Folketinget stemmer for. Folketinget bestemmer suverænt selv, om man har »tillid« eller ikke har »tillid« til en minister. Det politiske ansvar er retligt set ubundet.

Men virkeligheden er jo anderledes end juraen. I virkelighedens verden er der behov for et beslutningsgrundlag, hvis man vil kritisere en minister eller kræve en minister afskediget. Det er der, fordi politiske beslutninger i praktisk politik helst skal kunne begrundes over for omverdenen på en i hvert fald nogenlunde fornuftig måde.

Undersøger man de sidste godt 30 års parlamentariske praksis for, hvordan Folketinget har grebet ministeransvaret an, opdager man noget vigtigt. Nemlig at Folketinget i meget vidt omfang har lagt en juridisk præget målestok til grund, når man har skullet tage stilling til ministrenes politiske ansvar. Før man alvorligt har villet kritisere en minister, har man således ønsket at vide to ting:

- (1) Har ministerens ministerium overtrådt lov og ret?
- (2) Hvis ministeriet har overtrådt lov og ret, kan det så bebrejdes ministeren? Dvs.: Har ministeren været blandet ind? Og har ministeren vidst, hvad der foregik? Eller har han eller hun i hvert fald burdet vide, hvad der foregik? Altså et krav om det, som jurister kalder forsæt eller uagtsomhed af en vis grovhed.

Folketinget har altså ikke, når man har skullet tage stilling til, om en minister skulle kritiseres mere alvorligt i en sag, villet nøjes med at vide, at noget var gået galt i ministeriet. Man har også ønsket at kende ministerens mere præcise rolle i forløbet: Kunne han eller hun »gøre for det«? Det politiske ministeransvar er på denne måde blevet »judicialiseret«, eller på måske mere jævnt

dansk: retliggjort. Det politiske ministeransvar er blevet udøvet på grundlag af en juridisk præget målestok. Man har lagt en juridisk skabelon ned over det politiske ansvar. I praksis er det dermed blevet et centralt spørgsmål, hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd. For en minister må jo som ikke-ekspert normalt ret ubekymret kunne hælde sit hoved til den faglige rådgivning, vedkommende får.

Det er for så vidt både ædelt og fornuftigt, at Folketinget håndhæver det politiske ministeransvar på den beskrevne måde. Man kan sige, at det på en måde er udtryk for almindelig humanitet og anstændighed, at man ikke vil rette alvorlige bebrejdelser mod en person, hvis vedkommende ikke har overtrådt nogen regler eller hverken har vidst eller burdet vide, at det skete. Men den nævnte retliggørelse af det politiske ministeransvar udløser også et ganske omfattende undersøgelsesbehov, når den »sag«, der er tale om, ikke er ganske enkel og ukompliceret at få hold på.

Undersøgelseskommissionerne – en særlig politikform

Det er dette omfattende undersøgelsesbehov, der gennem de seneste godt 30 år har udløst den omfattende brug af dommerledede undersøgelseskommissioner.

Brugen af sådanne undersøgelseskommissioner tog for alvor fart fra 1982, samme år som Schlüterregeringen trådte til. I tiårsperioden frem til 1993 blev der således nedsat undersøgelseskommissioner i ikke mindre end 16 sager.² I de foregående tiår havde man kun i sjældne tilfælde gjort brug af sådanne undersøgelseskommissioner. Typisk var der dengang tale om 2-3 undersøgelseskommissioner pr. tiår. Og oftest var der dengang blot tale om rent teknisk prægede sager, som f.eks. om årsagen til en stor brand på det militære område »Holmen« i København eller om årsagen til, at to lyntog var kørt sammen på Fyn. Sagerne drejede sig således i gamle dage typisk ikke om ministeransvar.

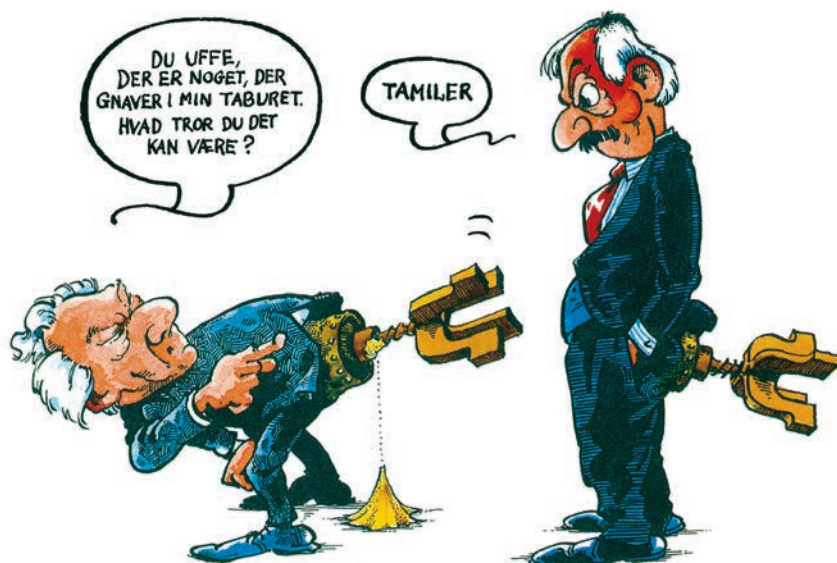
Blandt de mere spektakulære politisk-administrative skandalesager under Schlüterregeringen kan nævnes f.eks. Postskandalesagen, der handlede om meget store overskridelser af bevillingerne inden for post- og telegrafvæsenet, og hvor ikke mindre end fem ministre med ansvar for postvæsenet og to finansministre var involveret. Dagpengesagen, der handlede om manglende lovhjælp for forskudsudbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse til A-kasserne. Blødersagen, der handlede om anvendelsen af ikke-screenet donorblod til fremstilling af blødermedicin.³

To af de seneste sager i tiårsperioden 1982-1993 gav anledning til, at ministre reelt blev tvunget af et flertal i Folketinget til at gå af straks efter offentliggørelsen af undersøgelsesdommerens rapport. Det drejede sig for det første om sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, der i november 1992 gav anledning til, at økonomi- og skatteminister Anders Fogh Rasmussen gik af dagen efter, at rapporten var blevet offentliggjort. For det andet drejede det

sig om Tamilsagen. Samme dag, den 14. januar 1993, som højesteretsdommer Mogens Hornslet afleverede sin 3.000 sider lange rapport til statsminister Poul Schlüter, gik statsministeren og med ham hele regeringen af. Det samme gjorde Folketingets formand, H.P. Clausen.⁴ To år efter blev fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen idømt fire måneders fængsel i den første rigsretssag i 80 år. Erik Ninn-Hansen blev dømt for – i strid med loven – at have stillet behandlingen af sager om tamilske familiesammenføringer i bero.

Man kan spørge, hvorfor der i den nævnte tiårsperiode fra 1982 kom så mange kommissionsundersøgelser. En væsentlig del af sandheden er nok, at undersøgelserne blev en alternativ måde at føre politik på. Store dele af tiårsperioden var karakteriseret ved det, der er blevet kaldt »den omvendte parlamentarisme«. Lidt populært kan man sige, at oppositionen ofte var i regering og regeringen i opposition. På en række politikområder, navnlig sikkerhedspolitik, energi-, miljø-, kultur- og retspolitik, blev Schlüter-mindretalsregeringen stemt ned, uden at den derfor valgte at gå af. I perioden 1982-1988 tabte regeringen hver tolvte endelige afstemning i Folketinget, og alt i alt tabte regeringen gennem en tiårsperiode mere end 100 afstemninger i Folketinget (Christensen, 1993). De såkaldte »alternative flertal« nedstemte således regeringens politik uden dog at ville vedtage et mistillidsvotum til regeringen. For de dele af oppositionen, der ønskede regeringens afgang, blev undersøgelse af diverse politisk-administrative skandalesager en måde, hvorpå man kunne forsøge at vinde politiske point og eventuelt – ultimativt – få regeringen til at gå af. Brugen af undersøgelseskommissioner blev en særlig politikform.

Karikaturtegneren Roald Als har udtrykt det meget enkelt med en tegning i forbindelse med Tamil-sagen. Tegningen viser daværende statsminister Poul Schlüter og udenrigsminister Uffe Ellemann Jensen. Begge har en ministertaburet fastklæbet på bagdelen som udtryk for, at regeringen blev siddende, selv om den gang på gang kom i mindretal i Folketinget. Poul Schlüter spørger så udenrigsministeren, hvad det er, der gnaver i hans taburet. »Tamiler« svarer



udenrigsministeren. Tegningen siger sådan set det hele. Til sidst fik Tamil-sagen da også ministertaburetterne til at falde af.

Loven om undersøgelseskommissioner

Efter Tamilsagen rejste der sig en stærk kritik af de hidtidige undersøgelsesformer. Kritikken kom navnlig fra advokater og embedsmænd. Retssikkerheden for de involverede embedsmænd var, sagde man, for dårlig, og undersøgelsesrapporterne blev opfattet som en dom.

Resultatet blev loven om undersøgelseskommissioner.⁵ Loven, der trådte i kraft i 1999, gjorde undersøgelsessystemet endnu mere domstolslignende end før. I stedet for én dommer til at undersøge en sag, skulle der nu være tre personer, når kommissionen skulle vurdere ansvarsspørgsmål. I praksis har det været en landsdommer suppleret oftest med en advokat og en professor. Selve undersøgelsesprocessen blev samtidig lovreguleret i detaljer. Reglerne svarer i vidt omfang til de regler, der gælder for straffesager ved domstolene. Det vil blandt andet sige, at de ministre og embedsmænd, der risikerer kritik, alle har ret til en bisidder, dvs. en advokat, der langt på vej har de samme rettigheder og beføjelser som en forsvarsadvokat i en straffesag. De ministre og embedsmænd, der på forhånd kan tænkes at blive kritiseret, skal også – lidt ligesom det sker med et anklageskrift i en straffesag – på forhånd, inden afhøringerne går i gang, informeres om, hvad de måske kan blive kritiseret for.

Den nye lov om undersøgelseskommissioner, der blev vedtaget enstemmigt i Folketinget, var overordentlig velovervejet og et udslag af tidsånden, hvorefter retssikkerhedsgarantierne for de involverede ministre og embedsmænd skulle have meget høj prioritet. Resultatet er blevet et undersøgelsessystem, der er langsommere og meget dyrere end før.

Fælles for de undersøgelser, der indtil nu har været gennemført efter reglerne om undersøgelseskommissioner, har således været, at de har taget lang tid og har kostet mange penge.

Arbejdet i en undersøgelseskommission har som oftest taget 3-4 år, og prisen har ligget mellem 11 og 77 millioner kr.⁶ Der er gode forklaringer på begge dele. Hovedforklaringen er, at kommissionerne er blevet bedt om at undersøge et kompliceret og langvarigt hændelsesforløb, hvor man nøje har skullet finde ud af, hvem der har gjort hvad, hvornår og hvorfor. Opgaven har været at kortlægge det faktiske begivenhedsforløb og i tillæg hertil at vurdere, om der har været grundlag for at søge nogen af de involverede embedsmænd draget til ansvar. Ministeransvar har det derimod været op til Folketinget selv at vurdere på grundlag af undersøgelseskommissionens udredning af det faktiske begivenhedsforløb, herunder kommissionens redegørelse for ministerens viden om og involvering i sagsforløbet. Det har været Folketingets og regeringens ønske at få vendt hver en sten. I alt har de otte undersøgelseskommissi-

oner, der har været nedsat siden 1999 og helt har afsluttet deres virksomhed ultimo 2020, kostet mere end en kvart milliard kroner.

Fra de seneste år har de mest omtalte undersøgelseskommissioner været den, der undersøgte sagen om skattemyndighedernes behandling af statsminister Helle Thorning-Schmidts og hendes mands skattesag, og den kommission, der undersøgte sagen om indfødsret til statsløse personer og integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs embedsførelse. Den første førte til kritik af to topembedsmænd, der mistede deres stilling. Den sidstnævnte medførte ministerens afgang samme dag, kommissionen blev nedsat. Da kommissionen efter fire års arbejde afgav sin beretning, resulterede det i, at Folketinget udtalte kritik af den nu fhv. minister, og i at en departementschef og en afdelingschef mistede deres stilling.⁷

I øjeblikket er der tre undersøgelseskommissioner i gang. Den ene er den såkaldte »Tibetkommission«, der skal undersøge politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med en række kinesiske statsbesøg mv. Kommissionen afgav beretning herom for perioden 2012-2014 i december 2017. Efter at der opstod usikkerhed om, hvorvidt kommissionen havde modtaget alle relevante oplysninger fra myndighederne, blev den i juli 2018 nedsat igen, og undersøger nu praksis for politiets adfærd i forbindelse med demonstrationer i forbindelse med officielle kinesiske besøg i Danmark lige siden 1995. Den anden undersøgelseskommission, der er i gang, blev nedsat i september 2017 og undersøger det samlede begivenhedsforløb, fra da der i november 2005 blev indledt omfattende omorganiseringer af det danske skattevæsen. Kommissionen skal forsøge at finde ud af, hvorfor det gennem de seneste 15 år er gået så galt i den danske skatteadministration, og hvorfor meget store milliardbeløb ikke er blevet opkrævet. Begge kommissioner skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der er grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Kommissionen om skattevæsenet forventes i skrivende stund først at have færdiggjort sit arbejde i 2023, og den samlede pris forventes at blive på mere end 300 mio. kr. I tillæg til de to kommissioner er der i december 2020 nedsat en særlig undersøgelseskommission, der skal undersøge visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste. Denne undersøgelseskommission er på grund af de særlige hemmeligholdelseshensyn nedsat i henhold til en særskilt lov.⁸

Den såkaldte instrukskommission har ultimo april afsluttet sit arbejde. Undersøgelseskommissionen blev nedsat i januar 2020 for at undersøge udlændinge- og integrationsminister Inger Støjbergs administration i den såkaldte instruks-sag om adskillelse af gifte eller samlevende asylansøgere ved indkvartering. Kommissionen afgav første del af sin beretning i december 2020. Beretningen har givet anledning til, at Folketinget har rejst rigsretstiltale mod Inger Støjberg. Anden del af beretningen, der indeholder vurdering af de involverede embedsmænds ansvar, blev afgivet ultimo april i år.

Kan undersøgelseskommissionerne forbedres?

Den politiske kritik af undersøgelseskommissionerne har gennem de senere år været, at de er for langsomme og for dyre, og at de ofte ikke »fører til noget«. Spørgsmålet har været, hvad der kan gøres ved det. I november 2016 nedsatte regeringen et lovforberedende udvalg, der skulle komme med svar. Jeg blev udpeget som formand for udvalget, hvis opgave i første omgang var at redegøre for de hidtidige erfaringer med undersøgelseskommissioner og komme med forslag til, hvordan undersøgelseskommissionerne kan komme til at arbejde hurtigere, billigere og bedre – uden at retssikkerhedsgarantierne for de involverede lider skade. En opgave, der nok langt på vej kunne ligne løsningen af cirkelns kvadratur.

Efter at udvalget i juni 2017 havde afgivet sin delrapport om de hidtidige erfaringer,⁹ blev udvalgets opgave udvidet til også at omfatte mulighederne for, at Folketinget fremover i højere grad selv kan foretage undersøgelser af politisk-administrative skandalesager.

I den betænkning, udvalget afgav sidst i oktober 2018,¹⁰ er der en række forslag til, hvordan undersøgelseskommissionerne kan gøres hurtigere, billigere og bedre. Disse forslag er nu vedtaget ved lov i april i år (lov nr. 671 af 19. april 2021). Det vil dog nok fortsat være sådan, at en undersøgelseskommission ofte vil tage mindst et par år og koste et tocifret millionbeløb. Hovedforklaringen er, at kommissionerne typisk bliver bedt om at undersøge et kompliceret og langvarigt hændelsesforløb og i tillæg hertil vurdere, om nogle kan gøres juridisk ansvarlig for det, de har gjort eller ikke gjort.

Parlamentariske undersøgelserformer

Om mulighederne for, at Folketinget fremover selv i højere grad foretager undersøgelser af politisk-administrative skandalesager, var det udvalgets opgave at beskrive og analysere konkrete modeller for parlamentariske undersøgelser samt at belyse fordele og ulemper ved sådanne modeller. Det var derimod ikke udvalgets opgave at vurdere, om det vil være en god ide at indføre sådanne videregående parlamentariske undersøgelser. Og det var heller ikke udvalgets opgave at tage stilling til, hvilken model for sådanne undersøgelser, Folketinget i givet fald burde vælge.

I dag har Folketinget, hvis det ønsker at bore i en sag, hvor ministeren måske er kommet på afveje, eller noget i ministerens ministerium er gået galt, mulighed for at stille spørgsmål til ministeren og kalde ministeren i samråd i et folketingsudvalg, hvor ministeren så kan udspørges. Somme tider kan den fremgangsmåde være nok til, at Folketinget kan drage en konklusion. Et eksempel er den såkaldte Christiania-sag i 2013 om justitsminister Morten Bødskovs »nødløgn« til Folketinget. Ministeren havde over for Folketinget oplyst, at han var nødt til at aflyse Folketingets Retsudvalgs besøg på Christiania, fordi Københavns Politidirektør ikke kunne deltage den pågældende dag. Be-

grundelsen var imidlertid i virkeligheden en ganske anden, nemlig at Politiets Efterretningstjeneste anså det for at være for risikabelt, at folketingsudvalget gennemførte besøget. I den sag var skriftlige spørgsmål til ministeren og samråd i Folketingets Retsudvalg nok til, at et folketingsflertal i løbet af ret få dage mente at have det fornødne grundlag for at kræve ministerens afgang.¹¹

Men så enkelt er det ikke altid.

Jo mere uoverskuelig og kompliceret en sag er, jo vanskeligere vil det være at komme til bunds i den. I udvalgsbetænkningen redegjorde vi for forskellige modeller til, hvordan Folketinget kunne gribe den slags undersøgelser an, hvis undersøgelserne skulle række videre end de spørgsmål til ministeren og samråd i folketingsudvalg, vi kender i dag.

Det er kompliceret stof, der rejser en lang række praktiske og principielle spørgsmål. Om alt dette kan man læse i betænkningen. Jeg vil her blot nævne det principielt mest centrale spørgsmål, nemlig om et undersøgende folketingsudvalg – på linje med en undersøgelseskommission – skal have adgang til ikke alene at udspørge ministeren, men også ministerens embedsmænd. Noget sådan kendes i andre lande, men i Danmark har vi hidtil holdt fast i, at Folketinget i sin kontrolvirksomhed må holde sig til ministeren og således – i modsætning til en undersøgelseskommission – ikke kan afhøre embedsmænd.

Politikernes ønske om at kunne udspørge ministerens embedsmænd er ikke svært at forstå, idet det politiske ministeransvar, som det er nævnt ovenfor, i sine mere alvorlige former i praksis udøves efter en retligt præget skabelon med krav om både objektivt gerningsindhold og subjektiv tilregnelser. Det vil dermed næsten altid være centralt for en parlamentarisk ansvarsvurdering at få belyst, hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd.

Adgang for et parlamentarisk undersøgelsesudvalg til at udspørge embedsmændene vil imidlertid være et grundlæggende brud med hidtidig praksis og med det parlamentariske princip om, at Folketinget holder sig til ministeren, og med ministerstyrets princip om, at embedsmændene refererer til ministeren og kun til ministeren.

Hvad vil fremtiden bringe?

Den 20. februar 2019 fremkom Folketingets daværende formand, Pia Kjærsgaard, med et forslag til det, der blev benævnt »en model for parlamentariske forundersøgelser«. Kernen heri var, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (eller et underudvalg under dette udvalg eller et andet folketingsudvalg) skulle kunne udstyres med de samme undersøgelseskompetencer som de hidtidige dommerledede undersøgelseskommissioner. Dog med den forskel, at det parlamentariske undersøgelsesudvalg ikke skulle kunne udtale sig om embedsmændenes ansvar, men alene om ministrenes ansvar. For at få be-

lyst ministeransvaret skulle embedsmændene imidlertid kunne indkaldes til afhøring efter de samme regler som dem, der i dag gælder for undersøgelseskommissioner. Og på tilsvarende måde som ved undersøgelseskommissioner skulle det parlamentariske undersøgelsesudvalg kunne kræve alt materiale vedrørende embedsmændenes rådgivning af ministrene udleveret. Sat på kort begreb kan man sige, at forslaget kerne var, at politikerne i et parlamentarisk undersøgelsesudvalg skulle kunne iklæde sig en »undersøgelseskommissionskappe« efter lovregler svarende til loven om undersøgelseskommissioner.

Folketingsformandens forslag blev imidlertid lagt på is af et flertal i Folketinget. Flertallet, bestående af de daværende regeringspartier (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, afgav således i en beretning fra Udvalget for Forretningsordenen den 10. april 2019 en kritisk udtalelse om forslaget, herunder om muligheden for at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg skal kunne kræve dokumenter udleveret fra regeringen og afhøre embedsmænd og herigennem få oplysninger om det nærmere indhold af drøftelser mellem regeringen og embedsværket.¹² I sin sammenfattende konklusion skød flertallet hele sagen til hjørne og opfordrede til yderligere overvejelser over, hvordan undersøgelser fremover kunne foregå i sager, hvor undersøgelseskommissioner er for tungt et undersøgelsesorgan.

Overvejelserne herom fik ny ilt i december 2020 i forbindelse med den politiske debat om undersøgelse af den såkaldte mink-sag. Efter et vist politisk tovtrækkeri blev der opnået enighed i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om en ny undersøgelsesform, der har fået navnet »granskningskommission«¹³ Lovforslag om denne undersøgelsesform blev fremsat den 24. februar og vedtaget enstemmigt af Folketinget den 13. april. Noget afgørende nyt under solen er der imidlertid ikke tale om. Det vedtagne lovforslag indeholder den »tilbygning« på loven om undersøgelseskommissioner, at der med et nyt kapitel 1 a skabes hjemmel til, at Folketinget kan nedsætte granskningskommissioner, og forslaget indebærer derfor, at »Lov om undersøgelseskommissioner« skifter navn til »Lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner.« En granskningskommission skal imidlertid arbejde efter de samme regler som de hidtidige undersøgelseskommissioner og også have samme sammensætning med en landsdommer som formand og to andre medlemmer.¹⁴

Det nye er, at det er Folketinget, der træffer beslutning om nedsættelse af kommissionen, fastlægger kommissoriet for undersøgelsen og udpeger kommissionens medlemmer og dens udspørger. Revolutionerende nyt er der imidlertid ikke heri, idet Folketinget efter de hidtidige regler i loven om undersøgelseskommissioner (lovens § 1, stk. 4) kan pålægge regeringen at nedsætte en kommission, hvorefter kommissoriet og udpegningen af kommissionens medlemmer og dens udspørger skal ske i samråd med Folketinget. Det er i Udvalget for Forretningsordenens beretning af 21. december 2020 anført, at man vil forpligte sig selv til at tilstræbe et så afgrænset kommissorium, at granskningskommissionen kan afslutte sit arbejde inden for højst et år. På til-

svarende måde er det forudsat i lovforslaget om granskningskommissionerne, at der kun nedsættes en granskningskommission, når Folketinget vurderer, at undersøgelsen vil kunne afsluttes inden for et år. Om sådan en bestræbelse i virkelighedens verden vil have gang på jord, vil vise sig. Nogen vil nok mene, at den afgrænsning, Folketinget har foretaget af de spørgsmål, som den nu nedsatte granskningskommission i mink-sagen skal undersøge og vurdere, ikke vidner stærkt herom. I hvert fald får kommissionen travlt.

Det er i forarbejderne til de nye lovregler anført, at granskningskommissionerne vil være »forankret i Folketinget frem for i regeringen«. ¹⁵ Det er rigtigt nok. Men samtidig kan man – måske lidt paradoksalt – sige, at Folketinget med det nye instrument i form af granskningskommissionerne har taget et væsentligt skridt væk fra tanken om, at Folketinget selv skal foretage undersøgelsen af skandalesager. Sådanne undersøgelser bliver nu som før en opgave for dommerledede kommissioner.

I virkeligheden er det vigtigste nye nok, at der parallelt med lovændringen er gennemført en ændring af Folketingets forretningsorden således, at der nu er nedsat et særligt udvalg under Udvalget for Forretningsordenen, et såkaldt »Granskningsudvalg« bestående for tiden af 11 folketingsmedlemmer. Granskningsudvalget har ganske vist kun de sædvanlige virkemidler til oplysning af en sag i form af skriftlige spørgsmål og samrådsspørgsmål til ministrene. Men herefter er det værd at holde ørerne stive: Granskningsudvalget skal nemlig arbejde efter nogle særlige regler: En tredjedel af udvalget (helt præcis: et antal medlemmer, der repræsenterer en eller flere folketingsgrupper, der tilsammen udgør en tredjedel af Folketingets medlemmer) kan indstille til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, at der sættes en undersøgelse i gang ved f.eks. en granskningskommission eller en undersøgelseskommission. To tredjedel af Granskningsudvalget kan blokere for en sådan indstilling. Men sker det ikke, fremgår det af de nye regler, at en sådan indstilling fra Granskningsudvalget bør efterkommes af Udvalget for Forretningsordenen. Heroverfor er der så den særlige »nødbremse«, at hvis andre medlemmer af Granskningsudvalget, som repræsenterer en tredjedel af Folketingets medlemmer, modsætter sig en sådan egentlig undersøgelse, eller hvis en sådan tredjedel ønsker sagen forhandlet af Folketinget, indstiller Granskningsudvalget til Udvalget for Forretningsordenen, at sagen forhandles i Folketinget.

Man kan blive helt rundtosset. Da det til syvende og sidst fortsat er Folketingets flertal, der bestemmer, om en undersøgelse skal sættes i værk, kan man måske være fristet til at sige, at de modstående tredjedels-regler i al deres indviklet-byzantinske charme mest synes at være en dans på stedet. Men det vil nok være en fejlvurdering. De nye regler vil i praksis formentlig gøre det nemmere for et mindretal i Folketinget at komme igennem med et krav om en kommissionsundersøgelse. Man kan sige det på den lidt forenklede måde, at hvor man før skulle have et flertal for at få en undersøgelse, skal der nu være et flertal imod en undersøgelse for at forhindre den. I praktisk politik er det ikke altid det samme. Et mindretals krav om en undersøgelse vil i kraft af de

nye regler kunne få sin egen styrke, som det vil kunne blive besværligt for et flertal at gå imod.

Konklusionen er derfor, at vi med det nye Granskningsudvalg i Folketinget nok vil komme til at få flere kommissionsundersøgelser. Om det er godt eller skidt afhænger givetvis af øjnene, der ser. Herunder om man er i regering eller opposition.

Et par afsluttende ord

I betænkningen om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelserformer hedder det på side 122 om de praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne, at praksis efterlader »det indtryk, at undersøgelseskommissioner ikke nedsættes som følge af en mere abstrakt trang til sandhedssøgen, men som oftest som udslag af en politisk proces, hvor spørgsmålet om Folketingets kontrol med regeringen, ministre og forvaltning står central.«

Det er oplagt, at parlamentarisk kontrol med regeringen og dens ministre er en væsentlig del af et parlaments opgave i en demokratisk retsstat. Iværksættelse af omfattende dommerledede undersøgelser er et led heri, og selv om erfaringerne med undersøgelserne vidner om, hvor svært og omkostningsfyldt det kan være at komme til bunds i sagerne, er der næppe grund til at tro, at den politiske interesse for undersøgelser vil ændre sig. Alt taler for, at politisk-administrative skandalesager og deres undersøgelse vil forblive en særlig politikform.

Noter

1. Dele af den følgende fremstilling bygger på Christensen (2020).
2. Undersøgelseskommissionerne havde retligt set en lidt forskellig karakter. I nogle tilfælde var der tale om ikke-lovregulerede undersøgelser, ledet af en landsdommer (såkaldte »dommerundersøgelser«). I andre tilfælde var der tale om undersøgelser, ledet af en landsdommer eller en højesteretsdommer, med hjemmel i retsplejelovens bestemmelse om »kommissionsdomstole« og (fra 1990) »undersøgelsesretter«. I realiteten var der ikke forskel på de nævnte undersøgelsesformer.
3. Se i det hele om de 16 sager i min disputats (Christensen, 1997: 106-116, 121, 163-356).
4. Baggrunden for, at H.P. Clausen forlod formandsposten, var tamilrapportens vurdering af, at han som justitsminister i en række tilfælde havde givet misvisende, urigtige og vildledende svar til Folketinget. Flertallet i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen udtalte senere på denne baggrund sin »misbilligelse« af H.P. Clausens »manglende efterlevelse af sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.« Se Betænkning og indstilling vedrørende Tamilsagen afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 2. juni 1993.

5. Loven var resultatet af arbejdet i et lovforberedende udvalg vedrørende undersøgelsesorganer, der var ledet af den fhv. ombudsmand og professor Lars Nordskov Nielsen, og hvor jeg deltog som medlem. Udvalget afgav betænkning i 1996: Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, *Betænkning om undersøgelsesorganer. Betænkning nr. 1315* (København, 1996).
6. Udvalget om undersøgelseskommissioner, *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser. Betænkning nr. 1571* (København, 2018). Se oversigtsskemaerne om tidsforbrug, omkostninger mm. forbundet med de enkelte undersøgelseskommissioner, s. 127-135.
7. Se om de to kommissioner: *Ibid.*, s. 108-116.
8. Lov nr. 1938 af 15. december 2020 om undersøgelse af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste.
9. Udvalget om undersøgelseskommissioner, *Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse. Betænkning nr. 1566* (København, 2017).
10. Udvalget om undersøgelseskommissioner, *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser. Betænkning nr. 1571* (København, 2018).
11. Se herom: Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen, *Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen. Betænkning nr. 1557* (København, 2015). Betænkningen blev udarbejdet af et udvalg ledet af fhv. højesteretspræsident Børge Dahl. Den kan findes på Justitsministeriets hjemmeside www.jm.dk.
12. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, *Beretning om parlamentariske undersøgelser*. Beretning afgivet den 10. april 2019.
13. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, *Beretning om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring*. Beretning afgivet den 21. december 2020.
14. L 172 Forslag til lov om ændring af undersøgelseskommissioner og retsplejeloven. Vedtaget som lov nr. 671 af 19. april 2021. Lovforslaget gennemfører i øvrigt de anbefalinger, der fremgår af betænkning nr. 1571/2018 fra Udvalget om Undersøgelseskommissioner, jf. herom ovenfor.
15. L 172 samt Udvalget for Forretningsordenen, *Beretning om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring*. Beretning afgivet den 21. december 2020.

Referencer

- Christensen, Jens Peter (1993), »Om grundlovsændring i forfatningsretlig belysning«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, afd. B, 1993, s. 1-12.
- Christensen, Jens Peter (1997), *Ministeransvar* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag).
- Christensen, Jens Peter (2017), *Grundloven. Atten fortællinger*, 3. oplag (København: Gyldendal).
- Christensen, Jens Peter (2020), »Politisk-administrative skandalesager – Politik, jura og undersøgelser« i Iris
- Nguyen Duy m.fl. (red.), *Uten sammenligning. Festskrift til Eivind Smith 70 år* (Bergen: Fagbokforlaget), s. 162-179.
- Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen (2020), *Dansk Statsret*, 3. udgave (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag).
- Zahle, Henrik (2001), *Dansk forfatningsret* 2, 3. udgave (København: Christian Ejlers Forlag).