

Barnet og badevandet

Af Lektor, ph.d., Pernille Boye Koch

Syddansk Universitet

Kritikken af brugen af undersøgelseskommissioner har den seneste tid været betydelig. For eksempel fremkom fremtrædende medlemmer af den danske dommerstand i begyndelsen af 2012 med en usædvanlig appel til politikerne. Dommerne advarede mod nedsættelse af flere undersøgelseskommissioner. Ifølge blandt andet retspræsidenten for Østre Landsret har undersøgelserne ofte begrænset nytteværdi, de tager uforholdsmæssig lang tid, og dommerne risikerer at blive brugt som politiske aktører.

Diskussionerne om undersøgelsesorganer i politisk-juridiske skandalesager er langt fra nye. Særligt Tamilsagens dommerundersøgelse og den efterfølgende Rigsretssag mod Erik Ninn-Hansen var anledningen til ivrige debatter i såvel det politiske som juridiske establishment om, hvordan hensigtsmæssige undersøgelser kunne tilrettelægges. Med betænkning 1315 fra 1996 blev der trukket en foreløbig streg i sandet. Det sagkyndige udvalg bag betænkningen analyserede de forskellige udfordringer og dilemmaer og endte med at anbefale *undersøgelseskommissionen* som den ideelle model for at undersøge problematiske forhold i den offentlige forvaltning. Betænkningen indeholdt på den baggrund et forslag til en egentlig lov om undersøgelseskommissioner, der lovfæstede en række mere specifikke regler til sådanne kommissioners nedsættelse, sammensætning, procedureregler mv.

Lov om undersøgelseskommissioner blev vedtaget og trådte i kraft i 1998, og siden da er alle relevante undersøgelser blevet udformet efter lovens retningslinjer. Det er værd at bemærke sig, at der under VK-regeringen i årene 2001-2011 kun blev nedsat relativt få undersøgelseskommissioner. Farum-kommissionen og Dan Lyngre-kommissionen blev nedsat i 2003 og skattefradragssagen i 2004. Men udover disse tre sager blev der ikke nedsat nogen undersøgelseskommissioner før i august 2011, hvor justitsminister Lars Barfoed kort før udskrivelsen af valget nedsatte en undersøgelseskommission til belysning af sagen om indfødsret til statsløse personer.

Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke i perioden 2004-2011 var sager, hvor et krav om en undersøgelse har været rejst. Tværtimod havde den daværende opposition forlangt uafhængige undersøgelser af f. eks. grundlaget for Irak-krigen, fangeudleveringerne i Afghanistan, overbetalingen af privathospitalerne og Jægerbogsagen. Men da det kræver et politisk flertal at nedsætte en undersøgelseskommission, og andre undersøgelsesredskaber ikke for alvor blev overvejet, blev undersøgelserne ikke igangsat. VK-regeringen havde Dansk Folkeparti som et så trofast støtteparti, at den i mange situationer kunne agere som en de facto flertalsregering, og den modsatte sig alle disse ønsker om uvildige undersøgelser.

Efter regeringsskiftet 2011 er der imidlertid blevet nedsat to undersøgelseskommissioner, hvoraf den ene var en opfyldelse af et af de gamle ønsker om en undersøgelseskommission, nemlig undersøgelsen af ”den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan”, som formelt blev igangsat i

november 2012. Den anden er skattesagskommissionen, der undersøger forløbet om ”behandlingen af Helle Thorning-Schmidt og Stephen Kinnocks skattesag”, og denne blev sat i gang i januar 2012.

Det er på denne baggrund ikke retvisende at skabe et billede af, at undersøgelseskommissionerne som instrument har været meget ofte anvendt i de seneste år. I forhold til 1980’erne og 1990’erne har der været et relativt begrænset antal undersøgelser i de seneste 10-12 år. At der p.t. er hele 3 undersøgelseskommissioner, der arbejder, er således usædvanligt i forhold til situationen det seneste årti.

Problemet i forhold til undersøgelseskommissionerne er på denne baggrund næppe, at de anvendes for ofte, men snarere at de betragtes som den eneste brugbare model, når uafhængige undersøgelser er påkrævet. Dette kombineret med den manglende mindretalsbeskyttelse betyder, at det kan være ganske svært at få undersøgt relevante forhold for oppositionen. Meget tyder på, at vi har fået indrettet et meget ufleksibelt system: Enten nedsætter man en undersøgelseskommission, der med kommissorium, ekspertdeltagelse, vidneafhøringer, bisiddere, lokaleleje, skrivning af betænkning mv. nemt kommer til at være et årelangt arbejde, der koster skatteyderne millioner. Eller også sker der absolut ingenting.

Det er derfor vigtigt, at kritikken af undersøgelseskommissionerne ikke har som konsekvens, at undersøgelsesformen droppes, uden at egnede alternativer er på plads. Barnet bør ikke smides ud med badevandet.

I Danmark har vi i mange år været betragtet som et foregangsland, når det handler om kontrol med regeringsmagten. En af forklaringerne er formentlig, at vi har en af verdens første ombudsmandsinstitutioner. En anden årsag er, at den parlamentariske kontrol med EU-politikken i mange år var enestående i Europa: At danske ministre udstyres med et forhandlingsmandat i Europaudvalget, inden de drager mod Bruxelles for at blive enige om ny EU-regulering, er ofte blevet fremhævet som et skoleeksempel på intensiv parlamentarisk kontrol.

Muligheden for undersøgelser af potentielle politiske skandalesager er imidlertid et centralt kontrolelement i et parlamentarisk demokrati som det danske. Og uafhængige undersøgelseskommissioner kan sikre parlamentet vigtig information om det offentliges magtudøvelse.

Historisk har undersøgelseskommissionerne primært været brugt til to formål: For det første i situationer, hvor der har været brug for at udrede et kompliceret hændelsesforløb, som kun vanskeligt lader sig udrede via de normale myndigheder. Undersøgelseskommissionen kan på denne vis fungere som en slags havarikommission, der på tværs af traditionelle myndighedsskel mv. kan afdække hvad der helt konkret er sket. Undersøgelsen i forbindelse med Hans Hedtofts forlis i 1959 og undersøgelsen af skyderierne på Nørrebro den 18. maj 1993 er de mest markante eksempler herpå.

For det andet er undersøgelseskommissioner ofte blevet bedt om at tage stilling til, om der i forbindelse med det pågældende hændelsesforløb er blevet begået fejl eller forsømmelser. Det er naturligvis ofte denne del af undersøgelseskommissionens arbejde, der har afstedkommet mest diskussion, og som kan betragtes som problematisk. Det er imidlertid også denne, der ud fra en forfatningsretlig og demokratisk kontrol-vinkel er den mest centrale. Det er nemlig oplagt, at en undersøgelseskommission kan anvendes som redskab til at statuere, at man i den offentlige forvaltning er gået over strengen.

Denne form for bagudskuende selvransagelse kan naturligvis være gavnlig ud fra en almindelig interesse i at få fastslået normerne for forvaltningens arbejde og statueret et systemansvar med henblik på at forebygge lignende situationer i fremtiden. Men undersøgelseskommissionen kan også ses som et forstadium til at statuere et individuelt ansvar over for involverede embedsmænd og evt. ministre. Forstadium, fordi kommissionen selvsagt kun har undersøgende myndighed, idet et egentligt retligt ansvar for embedsmænd kun kan idømmes ved en tjenstemandsdomstol (eller i disciplinærsystemet i øvrigt), mens ministeransvaret som bekendt udelukkende kan idømmes ved Rigsretten.

Særligt hvad angår ministrene er Rigsretten naturligvis et meget stort og dramatisk apparat at sætte i sving, medmindre man er nogenlunde sikker på, at ”der er noget at komme efter”, at altså sagen har en alvorlighed og er så underbygget, at der er en stor sandsynlighed for, at det kan ende med en dom. Derfor vil en undersøgelseskommission næsten altid ses som en obligatorisk betingelse for, at rigsretsansvaret overhovedet kan komme på tale. Når det er sagt, så er der den yderligere finesse, at det som bekendt er en politisk beslutning, om man vil iværksætte en rigsretssag, idet anklage rejses af Folketinget.

Sager om ministres lovovertrædelser er således – så længe det drejer sig om handlinger i forbindelse med embedsførelsen – ikke genstand for almindelig retshåndhævelse via anklagemyndigheden. Man kan derfor heller ikke gennemtvinge en juridisk vurdering ved f.eks. at politianmelde en minister – retligt ansvar finder sted ved Rigsretten, og Folketinget fungerer som anklager. I Danmark eksisterer således ingen mindretalsgarantier, idet både iværksættelse af undersøgelseskommissioner og rigsretssager kræver et flertal i Folketinget. Denne retstilstand er i øvrigt i modstrid med Europarådets anbefalinger om, at et mindretal skal kunne kræve iværksat undersøgelser, og situationen er således i sig selv et eksempel på, at Danmark ikke kan anses for et foregangsland, når det drejer sig om parlamentarisk kontrol med regeringsmagten.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at lov om undersøgelseskommissioner i vidt omfang er skrevet og tænkt i Tamilsagens skygge. Tidligere justitsminister Erik Ninn-Hansen var netop blevet idømt en betinget fængselsstraf ved Rigsretten, og statsministeren og flere topembedsmænd udsat for alvorlig kritik. Beslutningen om at rejse en rigsretssag blev truffet på direkte foranledning af en såkaldt dommerundersøgelse forestået af højesteretsdommer Mogens Hornslet. Mange husker stadig tv-billederne af den spinkle dommer og hans hjælpere, der kom slæbende med de mange tykke bind, der udgjorde dommerundersøgelsens beretning.

Med denne referenceramme blev det et hovedformål med den nye lov om undersøgelseskommissioner at råde bod på nogle af de principielle problemer, som Tamilsagens dommerundersøgelse havde givet anledning til. For eksempel ville man gerne undgå, at undersøgelsesorganets konklusioner i for høj grad blev opfattet som en ”dom”, og man ville give de involverede personer nogle flere retssikkerhedsgarantier. På denne baggrund blev fastsat en lang række detaljerede regler om blandt andet retten til en bisidder (advokat) for de involverede ministre og embedsmænd, bisidderens ret til materiale og fremmøde, bevisførelse, afhøring osv. Alt sammen regler, som rutinemæssigt finder anvendelse, når der nedsættes en undersøgelseskommission.

Problemet er, at man hermed har skruet et undersøgelsessystem sammen, der er gearet til de allermest alvorlige sager, hvor placeringen af et individuelt ansvar hos konkrete ministre og/eller embedsmænd er det politiske hovedformål med undersøgelsen. Men undersøgelsesformen egner sig

ikke særlig godt til alle de andre situationer, hvor man har brug for at identificere systemfejl eller få en hurtig politisk afklaring af et givent hændelsesforløb.

Det kan således forekomme absurd, at Farum-kommissionen arbejdede i over 9 år og kostede over 50 mio. kroner. Der blev foretaget hundredevis af afhøringer og brugt over 20 mio. kroner på advokatbistand, selv om det udtrykkeligt blev fastsat i kommissoriet, at kommissionen ikke skulle tage stilling til, om enkeltpersoner har foretaget sig noget strafbart eller pådraget sig et retligt ansvar i øvrigt.

Løsningen er ikke – som dommernes advarsler godt kunne tages som udtryk for – helt at droppe kritiske undersøgelser. Men der er brug for gode alternativer til den store undersøgelseskommission. Som det er nu, risikerer vi, at sager om potentielt magtmisbrug eller uetisk adfærd i staten slet ikke bliver undersøgt, alene fordi undersøgelsesredskabet er for dyrt og omstændeligt. Eller vi risikerer at presse en tung juridisk figur ned over sager, hvor det snarere er en mere politisk orienteret granskning og debat, der er brug for.

Vi bør derfor lade os inspirere af andre lande og overveje, om ikke parlamentshøringer, særlige undersøgelsesudvalg eller medborgerkommissioner kunne være værd at indarbejde i den politiske redskabskasse, når det drejer sig om at få udredt sager om problematiske forhold i den offentlige administration. Får vi åbnet op for mere fleksible, hurtige og konstruktive undersøgelser af systemfejl, kan vi i øvrigt også nemmere tildele et mindretal i Folketinget ret til at iværksætte dem.