

Hvad vi kan lære af PET-Kommissionen?

Af Adjunkt, ph.d., Morten Heiberg

Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

En politiker vil altid søge med lys og lygte efter fejl hos sine politiske modstandere. Kan en oppositionspolitiker rejse tvivl om, hvorvidt regeringen har handlet korrekt, kan det føre til anklager i pressen om magtmisbrug. ”Skandalen” er da tæt på at være en realitet, og en kommissionsundersøgelse er rykket nærmere. Langt ude i horisonten kan oppositionspolitikeren måske endda skimte en rigsretssag, selv om erfaringen viser, at dette skridt meget sjældent tages i anvendelse. Set fra oppositionspolitikernes synspunkt er det dog langt vigtigere, at pressen skriver og taler om muligheden for en rigsretssag.

Undersøgelseskommissioner eller andre former for offentlige uafhængige undersøgelser nedsættes regelmæssigt af Folketinget eller regeringen, men i modsætning til en udbredt opfattelse, er der faktisk langt færre undersøgelser i dag, end der var for tredive år siden. Det være sig dommerundersøgelser, advokatundersøgelser, professorundersøgelser eller udredninger, som er en kombination af disse undersøgelsesformer. Det skyldes først og fremmest Tamilsagen og en efterfølgende skriftlig henvendelse i 1993 fra Højesterets daværende præsident Niels Pontoppidan til Folketingets præsidium, hvori han udtrykte sin betænkelighed ved den politiske praksis med at nedsætte dommerundersøgelser. Lov om Undersøgelseskommissioner fra 1999 må da også ses som et udtryk for, at politikerne, belært af Tamilsagen, ønskede at slå nogle grundlæggende undersøgelsesprincipper fast, herunder at undersøgelseskommissioner ikke har dømmende myndighed og ej heller kan foretage retlige vurderinger af en ministers ansvar. Jørgen Grønnegaard Christensen har opgjort antallet af undersøgelser for perioden 1980 til 1998 til 36 kommissioner og andre former for undersøgelser og for perioden 1999 til 2011 til kun 11 undersøgelser med den interessante tilføjelse, at politikernes anvendelse af dommerundersøgelser allerede var dalet efter Tamilsagen. Er et mætningspunkt nået med hensyn til at udnytte muligheden for at retliggøre politik? Næppe. Det er bare blevet sværere, hvilket også skyldes, at VK-regeringen 2001-2011 *de facto* må karakteriseres som en flertalsregering, som effektivt afviste oppositionens krav om uvildige undersøgelser.

Selv om der ofte er saglige argumenter for at underkaste et bestemt forhold en nærmere granskning, må iværksættelsen af sådanne undersøgelser især ses som et udtryk for det aktuelle styrkeforhold mellem regering og opposition. Ikke sjældent er undersøgelser blevet gennemtruffet, fordi et regeringsparti eller et støtteparti er kommet under pres fra sit bagland og derfor har måttet tilnærme sig oppositionens krav om en undersøgelse. Sigende er det i hvert fald, at den politiske interesse for ”skandalen” daler umiddelbart efter, at kommissionen eller arbejdsgruppen er nedsat, og det møjsommelige og langvarige udredningsarbejde begynder. Når beretningen offentliggøres, er den politiske interesse for sagen som regel pist væk, med mindre der fortsat er politisk anvendeligt sprængstof i kommissionsberetningen. Den manglende interesse skyldes givet en erkendelse af, at der kun sjældent er noget alvorligt at komme efter. En erkendelse, der også kan udstrækkes til de politiske kræfter, der med al magt ønskede undersøgelsen gennemført. Forklaringen er den enkle, at

politikerne er meget bevidste om, at vi generelt har en ukorrump og lovlydig embedsmandsstab, der administrerer efter de regler, Folketinget selv har fastlagt.

Kommissioner er med andre ord et offensivt politisk kampmiddel vendt mod regeringen. At nedsætte en kommission er dog også en overvejelse værd for den minister, der ønsker at komme ud af en handlingslammet politisk situation, og ofte er det netop sådanne krydsende hensyn, der ligger til grund for nedsættelsen af en kommission. Typisk vil den pågældende minister ikke længere være i embedet, når beretningen udkommer, og den kritik der måtte være, forsvinder som regel hurtigt i det stadig mere diffuse mediebillede. Når dette er sagt, er det vigtigt at holde sig for øje, at kommissioner og andre uvildige undersøgelser også tjener en vigtig demokratisk funktion, hvorved Folketinget og borgere i almindelighed kan udøve kontrol med regeringen. Offentlige undersøgelser kan således kaste lys over forhold, som vi på baggrund af de almindeligt gældende regler for aktindsigt, ikke ville kunne få indseende i. Et godt eksempel er PET-Kommissionen.

PET-Kommissionen adskiller sig fra andre kommissioner ved at være nedsat efter en særskilt kommissionslov, nemlig lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed. Det fremgår af lovens § 3, stk. 2, at PET-Kommissionen i forbindelse med vurderingen af PET's efterretningsvirksomhed på det politiske område 1968-1989 særligt skulle belyse, om virksomheden var udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som havde været fastsat af Folketinget eller regeringen. Der var tale om et uklart kommissorium, som i nogen grad svækkede og forsinkede kommissionens arbejde. Videre var det heller ikke uproblematisk at indsætte både historikere og jurister i en og samme kommission, eftersom deres metoder er meget forskellige.

Det er værd at bemærke, at PET-Kommissionen ikke var et ønske hos de såkaldte ”ansvarlige” partier på Christiansborg, men som det politiske spil udviklede sig, blev det stadig sværere at sidde pressens kritiske dækning af PET's registreringspraksis og anvendelse af civile agenter overhørig. Det flertal, der historisk set altid havde holdt hånden over PET, smuldrede, og den socialdemokratisk ledede regering var da nødsaget til at stemme for en undersøgelse, som man dybest set var imod. Det er værd at bemærke, at debatten, som i 1998-99 førte til PET-Kommissionens nedsættelse, nærmest var identisk med de tidligere ”kartoteksdebatter” under den kolde krig. Dengang havde den danske regering dog altid været stærk nok til at afvise pressens og venstrefløjens beskyldninger mod PET. Kun i ét tilfælde havde regeringen tidligere været nødsaget til at foranstalte en meget begrænset dommerundersøgelse, nemlig i den såkaldte ”Hetler-sag” fra 1970'erne. Det fulgte derimod af opdraget til PET-Kommissionen, at man nu skulle ”vende hver en sten”.

PET- Kommissionen fandt efter 10 års granskning en række kritisable forhold (som kun et fåtal i pressen bemærkede), men disse bemærkninger kunne ikke røkke ved Kommissionens overordnede indtryk, som var, at PET havde fulgt de regler og retningslinjer, som var udstukket af skiftende regeringer. Det paradoksale ved hele undersøgelsen var dog, at Kommissionen retligt skulle vurdere et område, som netop udmærker sig ved sin manglende retlige regulering. Det er – for at sige det på jævnt dansk – hulens svært for en kommission at forholde sig til anklager om ulovligheder på et område, hvor der ingen love og kun få regler er, og hvor de regler, som eksisterer i form af ministerielle instrukser, kan ændres mundtligt, uden at Folketinget nødvendigvis behøver at blive informeret.

Derfor endte kommissionens flertal da også med at påpege, at man ikke kunne lægge PET noget til last, og at efterretningstjenesten fulgte regeringens linje med hensyn til de kriterier, der skulle gælde for registreringer af borgeres politiske holdninger, også selv om disse kriterier næppe harmonerede med offentlighedens indtryk af, hvad der gjaldt for PET. Kun et enkelt kommissionsmedlem hoppede på politikernes limpind og udarbejdede en meget lang juridisk argumentation for, at PET ved sin registreringspraksis havde overtrådt den såkaldte regeringserklæring fra 1968, som i offentligheden var blevet udlagt som en vidtgående begrænsning i PET's muligheder for at foretage politiske registreringer. Flertallet af Kommissionens medlemmer havde derimod den opfattelse, at der grundlæggende var tale om politik, idet skiftende justitsministre med vilje undlod at uddybe, hvad de nærmere mente, når de fra Folketingets talerstol proklamerede, at PET ikke måtte registrere danske statsborgere *alene* på grundlag af deres politiske ståsted. Ordet *alene* var således åbent for fortolkning, og PET-Kommissionens beretning viser netop, at kunne PET dokumentere *et andet belastende forhold*, var det med Justitsministeriets og regeringens accept muligt at foretage en registrering af en borgers politiske tilhørsforhold. Hvornår der var tale om belastende forhold, blev nærmere angivet i et fortroligt notat. I praksis betød notatet, at PET kunne opretholde de registreringer, som tjenesten fortsat anså for nødvendige, eller som en PET-medarbejder forklarede sine forundrede kolleger:

”Det er for så vidt underligt, at registrering af kommunister ikke må finde sted på grund af deres politiske tilhørsforhold, hvorimod de må registreres, og oplysninger om deres fulde lovlige virksomhed må bevares og eventuelt videregives, hvis de f.eks. har været på en politisk delegationsrejse til et østland.”

At der med hensyn til PET's registreringer var forskel mellem det sagte og det gjorde, vidste en række centrale politikere formentlig godt, da PET-Kommissionen blev nedsat i 1999, for PET's registreringer var i de forudgående årtier gentagne gange blevet sanktioneret af de såkaldte ”ansvarlige partier” med Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti i spidsen, to partier som med enkelte undtagelser har bestridt justitsministerposten siden 2. Verdenskrig. Med andre ord var der ikke grundlag for, at PET-Kommissionen kunne kritisere PET, men det følger af beretningen, at V, K, S og R, ved ikke at forklare offentligheden og Folketinget, hvad PET reelt havde bemyndigelse til, skabte myterne om PET og dermed indirekte bidrog til de ”skandaler”, som til sidst førte til PET-Kommissionens nedsættelse.

Netop af den grund var Folketingets formelle reaktion på PET-kommissions-beretningen, i form af en stærkt forsinket udtalelse fra Underudvalget for Udvalget for Forretningsordenen, heller ikke overraskende. Folketinget påpegede, at justitsministre naturligvis er forpligtet til at tale sandt, men at det nu var vigtig at se fremad. Et rigtigt politikersvar, som blev krydret med et par kritiske ord om PET, og om at PET-Kommissionen i for høj grad havde lagt PET's syn på de overvågede miljøer til grund for sin analyse. Der var ifølge politikerne derimod ingen grund til at hænge sig for meget i selve substansen i kommissionsberetningen, nemlig at den 75 millioner kroner dyre kommission havde afdækket forhold, som de ansvarlige politikere i årtier havde været vidende om, men aldrig ønsket at forklare offentligheden den fulde betydning af: at PET som en underordnet styrelse følger de regler og retningslinjer, som udstikkes af Justitsministeriet og regeringen. Særlig interessant er det, at ingen radikale politikere, hvad jeg kan erindre, på noget tidspunkt efter kommissionsberetningens afgivelse i 2009 har forholdt sig til kommissionens konklusioner, herunder dens grundlæggende forklaring om, at det netop var en radikalt ledet regering, der i 1968 sanktionerede, at man udadtil betonede regeringserklæringen som et forbud mod registreringer, mens den indadtil – over for PET – fortolkede erklæringen på en rummelig og også meget rimelig

måde, der muliggjorde, at PET fortsat kunne arbejde med at efterforske og forhindre politisk motiveret kriminalitet og anslag mod statens sikkerhed. Det hænger formentlig sammen med, at det radikale bagland har en anden og mindre pragmatisk tilgang til spørgsmålet om kontrol med og begrænsning af efterretningstjenesternes virke.

PET-Kommissionens beretning er ikke kun interessant som en studie i sammenhængen mellem politik og efterretningstjenester under den kolde krig. Den forklarer også – på sin egen subtile og indirekte måde – de realpolitiske grunde til, at man overhovedet nedsatte en PET-kommission, der skulle udrede det, man godt vidste i forvejen. Og lur mig, om det ej heller er sidste gang, det sker.