

Inflation i undersøgelseskommissioner

Af Professor, ph.d., Michael Gøtze

Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

1. Undersøgelseskommissioner efter Tamil-sagen

I kølvandet på en af de mest omtalte sager i dansk retshistorie – Tamil-sagen - blev reglerne om de forskellige undersøgelsesorganer sendt til serviceeftersyn i 1990'erne. Efter grundige overvejelser vedtog Folketinget i 1999 en lov om undersøgelseskommissioner. Loven tilsigtede en hovedrengøring på området og en tiltrængt forbedring af de involveredes retsstilling, herunder ret til bisidder mv. En undersøgelseskommission nedsættes efter loven af regeringen eller Folketinget for at undersøge forhold af almen vigtig betydning. Selv om det er Justitsministeriet, der formelt fører pennen, er det regeringen eller Folketinget, der står bag et ønske om at sætte en kommission i sving. Et aktuelt eksempel er Irak-kommissionen, som blev endeligt nedsat i november 2012 med henblik på at granske og gennemlyse grundlaget for Danmarks krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan og spørgsmålet om behandlingen af tilbageholdte.

2. Hybrid størrelse mellem jura og politik

Set med juridiske briller er undersøgelseskommissioner en meget hybrid størrelse. De er således svære at indpasse i de gængse juridiske kategorier og kontrolsystemer. Det er ikke en retssag, selv om formanden for en undersøgelseskommissionen, der skal foretage en ansvarsvurdering, efter loven skal være en dommer. Det er heller ikke en politisag, det er ikke en disciplinærsag, det er ikke en klagesag, og det er ikke voldgiftssag. Et grundlæggende kendetegn er nemlig, at selve initiativet til nedsættelse af kommissionen udspringer af det politiske systems ønske om en uvildig belysning af dele af den udøvende magt. Der er tale om et juridisk grænsetilfælde, der er tæt vævet ind i det politiske niveau, selv om kommissionen for så vidt netop skal anlægge en "ren" juridisk vurdering. Baggrundstæppet for nedsættelsen af en kommission vil desuden ofte være ophedet kritik i medierne af en bestemt "sag", og kommissionen skal altså holde tungen lige i munden i dette flammende landskab og gennemføre en nøgtern belysning af et faktisk hændelsesforløb. Selv om medierne også kan spille en rolle i forhold til f.eks. højt eksponerede domstolssager, står pressen typisk i allerforreste række som fødselshjælper, når undersøgelseskommissioner ser dagens lys. Den sag, som undersøgelseskommissionen skal granske, kan også efterfølgende være en mediesag, og medierne kan altså under kommissionens arbejde foretage sideløbende journalistiske undersøgelser af de spørgsmål, som sagen angår.

3. Atypisk funktion

Når en kommission er nedsat, er selve arbejdet en anomali rent juridisk. Til trods for at alle kommissioner efter 1999 har haft dommere i formandssædet, er kommissionens opgave helt atypisk i forhold til dommers normale arbejde og hidtidige skoling. Kommissionen kan kun undersøge og afdække, og ikke dømme og konkludere. Funktionen består i at lægge bolden til rette for en anden instans, men altså ikke selv at sparke bolden i mål. Det er uvant for en dommer i et retssystem som det danske. Hvis kommissionens undersøgelse og afdækning indeholder kritiske bemærkninger, vil det betyde, at kommissionen kun bliver en delkomponent i et omfattende juridisk maskineri. På baggrund af kritik fra en undersøgelseskommission er det således op til Folketinget at tage sagen videre til f.eks. en Rigsret i forhold til involverede – tidligere eller nuværende – ministre. Dette dramatiske højdepunkt er dog indtil videre kun nået i sagen om de tamilske flygtninge, og der skal meget til for at tage det skridt. Kommissionen kan også lægge op til efterfølgende disciplinær- eller straffesager i forhold til embedsmænd og andre rådgivere inden for det offentlige, hvis hændelsesforløbet altså peger i den retning efter kommissionens opfattelse.

4. Bred faglig palet af kommissionsager

Endelig kan det siges om kommissionerne, at de rent indholdsmæssigt spænder vidt. Der er kun få grænser for, hvad man fra politisk hold kan bede en kommission om at sætte under lup. De hidtidige 7 kommissioner, som er nedsat direkte efter lov om undersøgelseskommissioner, udgør en ganske broget buket, hvad der illustrerer dette. Kravet om, at kommissioner skal vedrøre forhold af almen vigtig betydning, er således fortolket ret dynamisk, og det er op til regeringen og Folketinget, hvad kommissionen får i opdrag. Lovens to eneste pejlemærker for kommissionernes arbejdsområde, nemlig sager i statsligt regi og almene sager, dvs. sager der ikke er private og ikke er partstvister, er også meget løse i fugerne. Alle hidtidige undersøgelseskommissioner – bortset fra Farum-kommissionen – har dog udspillet sig i statsligt regi, og alle disse har involveret ministres optræden. Uanset om en kommission ender med at nå frem til en mulig kritik af en minister, har kommissioner i deres konstruktion typisk netop ministeransvar som en central juridisk tematik. Bortset herfra kan det dog diskuteres, om de alle har vedrørt spørgsmål af klar almen interesse.

Det fører os over i spørgsmålet om, hvad lov om undersøgelseskommissioner er blevet brugt til siden 1999, og hvad der i givet fald er kommet ud af anstrengelserne. Udover at nedsættelsen af undersøgelseskommissioner øger adrenalinen i det politiske system giver de hidtidige kommissioner et lidt blandet svar. Kommissionerne har uden tvivl været til gavn for energiske historikere og andre søgende samfundsforskere, som med kommissionens beretning har fået et hav af detaljer og dokumentation at bearbejde og perspektivere. Det er et mere åbent spørgsmål, om kommissionerne herudover har haft fremadrettede og generelle virkninger i forhold til den udøvende magt. Konkret er de tre afsluttede undersøgelseskommissioner endt på denne lidt flade måde. Herudover er tre kommissioner i aktion. Læg dertil Irak-kommissionen.

5. Afsluttede og igangværende undersøgelseskommissioner

Den første kommission efter loven fra 1999 er *Dan Lynges kommission*. Den blev nedsat i september 2003 for at se på ulovlig agentvirksomhed. Kommissionens opgave var at undersøge det begivenhedsforløb, der knyttede sig til politiets samarbejde med Dan Lynges i forbindelse med bl.a. efterforskningen og bekæmpelsen af rocker-kriminalitet. Kommissionen afgav beretning i september 2006, hvor der blev udtalt en vis kritik af forhold vedrørende politiets styring og håndtering af samarbejdet med Dan Lynges, men kommissionen fandt ikke grundlag for at placere et personligt ansvar i sagen. Et flertal i kommissionen mente ikke, at Justitsministeren havde afgivet urigtige oplysninger om kontakten mellem Dan Lynges og politiet i besvarelsen af et spørgsmål fra Folketinget.

Skattefradragskommissionen blev nedsat i marts 2004 for at undersøge hændelsesforløbet i forbindelse med et stort skattefradrag til TDC. Kommissionen skulle afdække forløbet omkring et lovforslag, herunder baggrunden for at den daværende skatteminister ikke lukkede et hul i skattelovgivningen. I sin beretning fra juni 2006 fremsatte kommissionen en række bemærkninger, som havde karakter af kritik af tre embedsmænd, men forholdene kunne dog ikke tilregnes dem som tjenesteforsømmelser. De to daværende skatteministre, som havde været involveret i sagen, slap for videre tiltale i kommissionens beretning. Sagen vedrørte den samme departementschef, som er en central aktør blandt de involverede embedsmænd i den verserende sag ved *Skattesagskommissionen*.

*Farum-kommissionen*¹ blev nedsat i august 2003 efter især mediernes afdækning af en række kritiske forhold i Farum kommune. Kommissionen arbejdede ud fra et bredt kommissorium og har som bekendt afsluttet sit arbejde i det tidlige 2012. Efter en lang drægtighedsperiode nedkom kommissionen i april med ikke mindre end 16 bind med det nu historiske byskilt Farum på forsiden. Selv om sagen vedrører det kommunale regi, var sagens hovedperson, den tidligere borgmester Peter Brixtofte, allerede en landskendt politiker, og sagen kan i den forstand siges at være meget mere end en kommunal sag. Der har sideløbende med kommissionen været rejst og gennemført straffesager i flere retsinstanser mod den tidligere borgmester og en kommunal topembedsmand, hvad der har været med til at komplicere kommissionens rolle. Straffesagerne er i forhold til den tidligere borgmester endt med domfældelse og en samlet straf på 4 års ubetinget fængsel (sponsorsag og hovedsag). Herudover er den tidligere borgmester dømt til at betale en meget betydelig erstatning. En række kommunalbestyrelsesmedlemmer blev frifundet i en straffesag i 2007. Hovedtanken i Farum-kommissionens beretning i de mange bind er, at et nyt organ i form af et lovforberedende udvalg skal sikre klare regler for, hvornår en borgmester kan suspenderes efter den kommunale styrelseslov § 66. Forslaget fra kommissionen er interessant men bestemt ikke ukompliceret rent juridisk. Der udestår efter min opfattelse således fortsat et kompliceret juridisk bearbejde i § 66-udvalget med at identificere og opveje fordele og ulemper ved en sådan eventuel nydannelse i dansk kommunalret. Udvalget er nedsat i efteråret 2012 med en højesteretsdommer som formand. Samlet set er Farum-sagen således stadig ikke afsluttet.

*Blekingegadekommissionen*² blev nedsat i efteråret 2010 og skal undersøge og redegøre for, om Justitsministeriet, PET eller andre relevante centrale myndigheder modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring og strafforfølgning af de strafbare forhold, som i den offentlige debat er blevet forbundet med Blekingegadebanden. Hvis kommissionens undersøgelse

¹ www.farumkommissionen.dk.

² www.blekingegadekommissionen.dk

viser, at det var tilfældet, skal kommissionen undersøge baggrunden for det. I det omfang, kommissionens undersøgelse viser, at centrale myndigheder bistod det almindelige politi og anklagemyndigheden med at opklare strafbare forhold begået af Blekingegadebanden, skal kommissionen desuden undersøge og redegøre for, hvilken betydning denne bistand må antages at have haft for vedkommende politis efterforskning og den eventuelle strafforfølgning af det pågældende forhold. Kommissionen arbejder for tiden og har fået 3 år fra nedsættelsen til at gennemføre undersøgelserne.

Indfødsretskommissionen eller *Statsløsekommissionen*³ blev nedsat i august 2011 med henblik på at kulegrave sagen om indfødsret til statsløse personer. Undersøgelsen retter sig bl.a. mod det nu nedlagte Integrationsministeriums håndtering af ansøgninger om indfødsret fra statsløse palæstinensere. Kommissionen har bl.a. til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed og FN's konvention fra 1989 om barnets rettigheder. Også en række tidligere ministre skal undersøges. Kommissionen har fået 3 år til at gennemføre sine undersøgelser, og kommissionen arbejder på samme måde som Blekingegadekommissionen således med - en for kommissioner – ret kort deadline.

*Skattesagskommissionen*⁴ blev nedsat i februar 2012 for at undersøge behandlingen af Helle Thorning-Schmidt og Stephens Kinnocks skattesag. Kommissionen har til opgave at undersøge det samlede begivenhedsforløb som knytter sig til, hvad statslige forvaltningsmyndigheder har foretaget sig i forbindelse med SKAT Københavns behandling af skattesagen. Kommissionen skal også foretage retlige vurderinger af forløbet. Der er to hovedspor, nemlig et magtfordrejningsspor – er der indgået politiske hensyn i arbejdet med den konkrete skattesag? og et lækagespor – har spindoktoren lækket fortrolige oplysninger til dele af pressen? Kommissionen har et personfokus, da den især skal undersøge, i hvilket omfang ministre, særlige rådgivere eller andre embedsmænd har været involveret i behandlingen af skattesagen, herunder om de pågældende måtte have søgt at påvirke afgørelsen af sagen. Sagen adskiller sig fra tidligere kommissioner ved at tage udgangspunkt i en konkret personsag. Rigtigheden af SKATs konkrete afgørelse skal dog ifølge kommissoriet ikke undersøges. Selv om især magtfordrejningstemaet rent juridisk og bedømt ud fra de hidtidige oplysninger om det konkrete hændelsesforløb i sagen har en kompleks karakter, har kommissionen kun 2 år til sit undersøgende og ansvarsvurderende arbejde.

Endelig er der netop nedsat en *Irak-kommission*. Med afsæt i regeringsgrundlaget fra oktober 2011 har Justitsministeriet i april udarbejdet et udkast til kommissorium for kommissionen. Også denne kommissions undersøgelser har et dobbeltfokus i form af dels en undersøgelse af baggrunden for den danske beslutning om at deltage i krigen i Irak, og dels en undersøgelse af, hvad danske myndigheder har foretaget sig i forbindelse med tilbageholdelse af personer under krigene i Irak og Afghanistan. Der er fastsat en frist på 5 år for kommissionens udredninger, hvad der set i forhold opgavens omfang og kompleksitet ikke forekommer at være lang tid.

6. Inflation i undersøgelseskommissioner?

³ www.statsloesekommissionen.dk.

⁴ www.skattesagskommissionen.dk

Samlet set er der således ikke kommet meget ud af kommissionerne, og de tre afsluttede undersøgelser har været klart afdæmpede i deres retlige vurderinger. Sammenlignet med Tamil-sagen vil alle undersøgelseskommissioner dog uundgåeligt have et element af antiklimaks over sig, og også ”frifindende” kommissioner har selvsagt værdi. De to verserende kommissioner og den kommende Irak-kommission vil muligvis ændre på disse noget grå resultater.

En indbygget ulempe ved undersøgelseskommissioner er, at processens varighed skal regnes i år, ikke i måneder. Da kommissionerne fungerer ad hoc, skal de altid starte forfra, og det giver naturligvis logistiske udfordringer. Desuden er grundighed en klassisk juridisk dyd, og det er en velkendt refleks hos mange jurister, ikke mindst dommere, at de kan blive ekstra grundige og særligt juridisk detaljeorienteret, hvis de konfronteres med en politisk sag. I alle hidtidige kommissioner har de involverede personer således måttet gå med sagen hængende over hovedet i lang tid. Den nye praksis med en nogenlunde kort tidshorisont for kommissionsarbejde i navnlig indfødsrets- og skattesagskommissionen er her et skridt fremad.

Et mere kompliceret problem med flere af de hidtidige kommissioner er, at de står på skuldrene af andre undersøgelser, og at kommissionen derfor skal vikle sig ind og ud af undersøgelser, der allerede verserer. Undersøgelserne ligger i bundter, ikke enkeltvist. Fænomenet var særligt tydeligt i Farum-sagen, hvor bl.a. de sideløbende straffesager komplicerede og forsinkede kommissionens neddykning i sagskomplekset. Straffesagerne har i øvrigt i sig selv reelt fungeret som juridisk oprydning af problemet i Farum-sagen, og domstolene har i disse konkrete sager sat pejlemærker for, hvad en borgmester må og ikke må rent strafferetligt. Også i statsløsesagen verserer der efter sigende en civil erstatningssag mod den tidligere integrationsminister og mod det nu nedlagte Integrationsministerium. Endvidere er skattesagskommissionen konstrueret med afsæt i en politimæssig efterforskning i Københavns Politi af lækagen af statsministerparrets skattesag. Endelig vil Irak-kommissionen også kunne komme til at gå verserende retssager i bedene, da en række fangesager – de såkaldte 11 iraker-sager - er anlagt ved Østre Landsret mod Forsvarsministeriet. Alle aktuelle kommissioner er således ikke alene på banen inden for deres felter, og de mange parallelundersøgelser koster ikke kun mange skattekrone, men kan i værste fald også komme til at virke gensidigt procesforsinkende. Det var den oprindelige forestilling ved vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner, at en kommission skulle være et residual og en sidste udvej i forhold til allerede eksisterende kontrolmuligheder, hvad der dog altså må siges at være blevet noget blødt op i gængs kommissionsnedsættelsespraksis fra regeringens og Folketingets side.

Der er i det lys på alle måder grund til at understrege, at muligheden for at sætte en undersøgelseskommission i sving efter lov om undersøgelseskommissioner anvendes med omtanke. Da der inden for det seneste år er nedsat hele fire kommissioner, kan det ikke overraske, at det afføder kritik. Det grundlæggende problem synes at være den politiske tilbøjelighed til at trække ”kommissions-kortet” som trumf i politisk højbetændte sager, snarere end de enkelte kommissioners tilrettelæggelse og udførelse af det juridiske arbejde. Selv om Farum-kommissionen er blevet klandret for at have arbejdet i sneglefart, skyldes kommissionsarbejdets varighed først og fremmest, at kommissionen overhovedet blev nedsat, til og med på grundlag af en meget bred funktionsbeskrivelse. En forhåndsangivelse af en tidsfrist for en kommission er et fremskridt, men fritager ikke for at overveje, om det er nødvendigt med en kommission, og om en kommission er et egnet retligt værktøj i det hele taget. Hvis der går politisk inflation i brugen af undersøgelseskommissioner, kan kommissioner ende med at blive deres egen værste fjende.