

Krigskommissionen er rigtig men tester regeringen demokratisk

Af Lektor, ph.d., Anders Henriksen

Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet

Regeringens beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, der skal kulegrave den danske deltagelse i bl.a. Irak, er blevet kritiseret af såvel politiske modstandere som akademiske eksperter. Mens nogle kritikere stiller spørgsmålstegn ved selve formålet med at belyse især forløbet op til beslutningen om at gå i krig i Irak, har andre rettet deres kritik mod indholdet af det kommissorium, som kommissionen skal arbejde efter, eller mod den faglige profil på kommissionens medlemmer.

Den største anke mod den forestående kommission har været, at den ifølge kritikerne blot er at anse som en fortsættelse af den politiske kamp på Christiansborg, blot med andre midler. Det er en kritik, der især genfindes i visse akademiske kredse, herunder især i politologiske, hvor det hedder sig, at regeringens primære formål med at undersøge forløbet omkring Irak-krigen er at kaste smuds på den tidligere regering.

Der er ingen grund til at betvivle politologernes analyse al den stund, at enhver, der har fulgt debatten om den danske krigsdeltagelse i 00'erne, eller som har blot marginalt kendskab til det politiske maskinrum i Danmark, ved, at politikerne formentlig vil bruge – og undertiden sågar misbruge – krigskommissionen til at score politiske point. Det hører da også med til historien, at den nuværende regering er løbet fra et oprindeligt løfte fra tiden i opposition om at ændre lovgivningen og give et mindretal i Folketinget på 40 % mulighed for at nedsætte uvildige undersøgelser. Og det taler vist for sig selv.

Pointen i dette bidrag er imidlertid, at dette ikke også bør være ensbetydende med, at krigskommissionen ikke bør nedsættes. Dertil spiller kommissioner en for vigtig rolle i et demokrati som det danske, og vi skal tænke os grundigt om, før vi lader politikernes eventuelle manglende evner til at forholde sig demokratisk ansvarligt og reflekteret til en given problemstilling være styrende for, om vi som demokrati skal indlede en uvildig undersøgelse af et hændelsesforløb af stor samfundsmæssig og demokratisk betydning. Den demokratiske proces bør ikke reduceres til et spørgsmål om, hvordan politikerne agerer, og vores politikere er ikke de eneste, der har en aktie i, hvordan vi som et demokratisk samfund håndterer betydningsfulde beslutninger. Sunde demokratier kigger med mellemrum tilbage og stiller skarpt på de hændelsesforløb, der er af størst samfundsmæssig betydning, såsom beslutninger om at gå i krig, og kun usunde demokratier undlader sådanne undersøgelser på grund af politikernes eventuelle demokratiske umodenhed.

Der er i hvert fald to grunde til, at undersøgelseskommissioner giver særlig god mening i et demokrati som det danske. For det første kan en kommission være et udmærket værktøj i forhold til at få en mere principiel og langsigtet debat om indholdet af politikken på et givent område, og sådanne diskussioner er der ganske enkelt for få af i Danmark. Med undtagelse af den årlige

diskussion af finansloven har vi i Danmark ikke nogen særlig veludviklet praksis for periodevise evalueringer af den eksisterende politik, og i modsætning til mange andre stater har vi eksempelvis ikke nogen national sikkerhedsstrategi, der skal opdateres med års mellemrum, og som derfor også løbende ville skulle diskuteres politisk i Folketinget. Og vi har heller ikke som flere stater nogen praksis for at tidsbegrænse de dele af vores lovgivning, såsom antiterrorlovgivning, der er politisk kontroversielle, og som derfor med fordel kan gøres til genstand for periodevise politiske diskussioner.¹ Endelig afholder det danske Folketing også meget få høringer om aktuelle emner sammenlignet med andre parlamenter. Så jo flere anledninger til at evaluere den førte politik, jo bedre.

En undersøgelseskommission er for det andet en anledning til, at Folketinget kan forsøge at agere som en ganske tiltrængt modvægt til regeringen. Det er i den forbindelse vigtigt at huske på, at det danske demokrati, som andre demokratier, er baseret på magtens tredeling og dermed også på den præmis, at den lovgivende magt i Folketinget skal kunne fungere som en form for modpol til bl.a. den udøvende magt hos regeringen.² De historiske erfaringer viser imidlertid, at Folketinget i praksis er ganske svagt og kun i begrænset omfang udfylder sin demokratiske rolle som modvægt til regeringen.³ Dansk Institut for Militære Studier skrev i 2008 en rapport om kvaliteten og processerne for sikkerhedspolitisk debat i Danmark, og opgaven var at undersøge, hvorfor der stort set ikke er nogen overordnet sikkerhedspolitisk debat i Danmark, og hvorfor Folketinget er så ringe til at koordinere de mange elementer af den moderne sikkerhedspolitik, som det er tilfældet.⁴ En af de ting, som de mange interviews med politiske ordførere på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område viste, var, at der ikke er en særlig veludviklet 'Folketingskultur' i Folketinget. Der er kun en ringe forståelse blandt vores politikere for, at Folketinget spiller en helt central og uundværlig rolle i vores demokratiske system, og politikerne opfatter først og fremmest sig selv som medlemmer af et politisk parti i enten regering eller opposition og ikke som medlemmer af et parlament med demokratiske pligter. Vores politikere er kort sagt mere partisoldater end parlamentarikere, og flere folketingspolitikere sagde ligeud, at de undertiden havde lyst til at stemme mod partilinen, men afstod af frygt for repressalier fra partiledelsen. Den strenge partidisciplin på Christiansborg er uheldig for vores parlamentariske system, fordi Folketinget kun kan udfylde sin rolle som modvægt til regeringen, hvis de menige folketingspolitikere føler, at deres forpligtelser som medlemmer af Folketinget går videre end til partiet. Og den strenge partidisciplin er selvfølgelig særlig uheldig, hvis den er udtalt hos de folketingspolitikere, der er menige medlemmer i regeringsbærende partier.

Den strenge partidisciplin og den manglende selvstændige 'Folketingskultur' er ikke kun med til at forklare, hvorfor Folketinget er så ringe til at forestå løbende evalueringer af den førte politik, men også, hvorfor kommissioner som den forestående krigskommission er så politisk ømtålelige, som de er, og derfor også, hvorfor det er så forholdsvis sjældent, de nedsættes. Den til enhver tid siddende opposition og regering ved nemlig, at der som regel altid ligger partipolitiske og ikke mere grundlæggende parlamentariske – og samfundsmæssige – motiver bag iværksættelsen af uvildige undersøgelser. Oppositionen er groft sagt kun interesseret i at indlede de undersøgelser, der kan

¹ Se hertil bl.a. Anders Henriksen, *Antiterroren, Retsstaten og demokratiet*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2011.

² Principperne om magtens tredeling genfindes i Grundlovens § 3.

³ Anders Henriksen, *Folketinget er for svagt i forhold til regeringen*, Kronik, Dagbladet Politiken, 24. august 2010.

⁴ Vibeke Schou Tjalve & Anders Henriksen, 'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde': *Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, 2008, Dansk Institut for Militære Studier, København.

give dem politisk skyts i den evige politiske kampe med regeringen, og det ved regeringen, der derfor vil gøre alt for at undgå dem. Så mens man i andre lande, såsom i USA og Storbritannien, også iværksætter uvildige undersøgelser for at lære af sine erfaringer og gøre processerne og politikken bedre, så nedsætter Folketinget som regel kun uvildige undersøgelser for at kunne placere et politisk ansvar. Konsekvensen er, at vi som samfund har for få tilbunds gående undersøgelser af sagsforløb, der er en vigtig del af vores samtidshistorie, og at de få undersøgelser, der trods alt iværksættes, ikke har som sit primære formål at gøre os klogere på vores demokrati og vores fremtid.

En anden kritik af den forestående krigskommission er, at den udelukkende består af jurister, hvoraf den ene er en dommer, og de øvrige medlemmer henholdsvis en advokat og en universitetsprofessor. Denne sammensætning af kommissionen er blevet kritiseret for i unødigt grad at begrænse undersøgelsen – og dermed i høj grad også debatten om krigsdeltagelsen – og for at være endnu et eksempel på en tendens til overdreven 'retliggørelse' af spørgsmål om den danske krigsdeltagelse. Der *har* ganske rigtigt været en tendens til, at debatterne om den danske krigsdeltagelse i for høj grad har været centreret om retlige spørgsmål,⁵ men kritikken mod den megen fokusering på jura må ikke forveksles med en principiel modstand mod retlige undersøgelser *som sådan*. Velfungerende demokratiske samfund iværksætter uvildige retlige undersøgelser af forløb omkring krigsdeltagelse, hvis der kan være en mistanke om brud på de retlige regler. Der er en grund til, at reglerne findes, og hvis vi skal kunne stole på politikere, når de siger, at det ligger dem meget på sinde, at loven overholdes, er der også en demokratisk pointe i at kontrollere, om de taler sandt. Der er da også flere elementer i den danske krigsdeltagelse, der uden de store problemer *kan* gøres til genstand for en retlig undersøgelse. Formanden for Dommerforeningen har ganske vist kritiseret dele af kommissoriet om forløbet op til Irak-krigen for at være meget 'politisk formuleret',⁶ men det gælder jo langt fra det hele, og kommissionen bør eksempelvis godt kunne give et kvalificeret bud på, om krigen havde støtte i folkeretten eller ej (selvom det ikke er helt ligetil), ligesom den kan vurdere, om den daværende regering gav retvisende eller vildledende oplysninger til Folketinget i tiden op til krigen.

Det er med andre ord ikke umuligt at lave en retlig undersøgelse af i hvert fald dele af hændelsesforløbet op til Irak-krigen, men man skal selvfølgelig ikke kun være klar over, hvad man *får*, når man beder tre jurister vurdere den danske krigsdeltagelse, men i ligeså høj grad også, hvad man *ikke* får. Og heri ligger en anden central pointe i dette bidrag. Krigskommissionen vil levere *retlige* svar, og ikke andet og mere, og det betyder selvfølgelig bl.a., at svarene på alle de strategiske, politiske, etiske og moralske spørgsmål skal leveres andetsteds fra. Og det betyder også, at krigskommissionens betoning af jura udfordrer vores evner til som demokrati at anlægge alle de nødvendige ikke-juridiske betragtninger og vinkler, som kommissionen ikke anlægger. Så hvis vi skal tro på vores udenrigsminister, når han udtaler, at det er vigtigt for ham, 'at vi som land kan diskutere mål og midler, hensigter og interesser, åbent',⁷ kommer vi derfor heller ikke udenom, at

⁵ Se bl.a. Anders Henriksen, *Ret og uret om fangeoverdragelser*, Kronik i Dagbladet Politiken, 2. januar 2012, og Anders Henriksen, 'Jura som strategi og Danmark i krig', i Kristian Søby Kristensen, *Danmark i Krig*, Jurist- og Økonomforbundets forlag (udkommer 2013). For en tilsvarende opfattelse, se Sten Rynning, *Den politiske debat om Danmarks krige drukner i jura*, Kronik i Dagbladet Information, 29. januar 2012.

⁶ Morten Skærbæk og Jacob Svendsen, *Dommerforening kalder kommission for politisk*, Dagbladet Politiken, 12. april 2012.

⁷ Villy Søvnald, *Nu skal vi have sandheden om Irakkrisen frem*, Kronik i Dagbladet Politiken, 16. maj 2012.

hans regerings beslutning om at begrænse Irak-undersøgelsen til en retlig undersøgelse i høj grad også udfordrer hans egen demokratiske evne til at brede diskussionen ud og undertiden væk fra en ensidig fokusering på spørgsmål om lovlighed. Så ved at bede jurister om at forestå undersøgelsen har udenrigsministeren og hans regering herved også i vidt omfang gjort den demokratiske opgave sværere for dem selv. På samme måde, som den har været hurtig til at erklære, at beslutningen om at nedsætte krigskommissionen er en sejr for vores demokrati, kan den herved også i sidste ende komme til at blive det modsatte. Kommissionen vil nemlig ikke blot udstille den forhenværende men også den nuværende regerings demokratiske evner. Eller mangel på samme.

ccc

