

Undersøgelseskommissioner

Af Professor, dr. jur., Eva Smith

Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet

1. Indledning

Tamilsagen blev starten på nedsættelsen af et udvalg, der skulle se nærmere på det, der dengang hed Undersøgelsesretter. Anledningen var, at Tamilsagens behandling havde afsløret en række mangler og uklarheder i de gældende regler. F.eks. var det åbenbart, at pressen forstod højesteretsdommer Hornslets afgørelse som en dom. Måske havde utilfredsheden med undersøgelsesformen også noget at gøre med den meget skarpe kritik, Hornslet valgte at udsætte embedsmænd og politikere for.

Om en række underordnede embedsmænd skrev Hornslet, at ”*der næppe er fuldt tilstrækkeligt anledning til, at et disciplinært ansvar søges gennemført overfor ham*”. Denne karakteristik måtte embedsmændene leve med. Der var ingen steder de kunne gå hen og bede om at få slået fast, at der overhovedet intet grundlag var for en disciplinærsag. Hver gang de senere søgte eller fik et embede, nævnte pressen, at de ellers havde været udsat for kritik i Tamilsagen.

For de 4 embedsmænd, hvor der (på Hornslets opfordring) blev rejst en sag, endte det endnu værre. Ganske vist endte disciplinærsagen for 3 af de 4 uden disciplinære tiltag, men de 3 har aldrig opnået de positioner i den juridiske verden, som dengang lå i kortene.

Da jeg gik ind til udvalgsarbejdet, var det derfor med en klar fornemmelse af, at det var vigtigt at finde et system, hvor ”domseffekten” blev mindst mulig, og at retssikkerhedsgarantierne for embedsmændene skulle styrkes.

2. Tilblivelsen af Lov om Undersøgelseskommissioner. Udvalgets arbejde.

Hvad skal navnet på undersøgelsesorganet være?

Der var fra starten enighed i udvalget om, at disse organer ikke skulle hedde noget med ”domstol”, fordi det leder tanken hen på en egentlig domstol, der træffer bindende afgørelser. Udvalget enedes hurtigt om ”undersøgelseskommissioner”.

Hvem skal have sæde i en undersøgelseskommission?

Det næste spørgsmål var, hvem der skulle have sæde i en undersøgelseskommission. Der var enighed om, at det ikke behøvede at være en dommer. Andre jurister kunne også bruges. Men skulle det overhovedet være muligt med en dommer? Udvalget delte sig i et flertal på 8 (inkl. de to dommere) og et mindretal på 4.

Flertallet fandt, at man bedst sikrede, at kommissionen fremstod helt uvildig, hvis den havde en dommer som formand. Endvidere fremhævede man dommernes erfaring i retsledelse og i at vurdere komplicerede spørgsmål af retlig og bevismæssig karakter.

Mindretallet, hvortil jeg hørte, fandt, at en undersøgelseskommissions opgave er klarlæggelse af fakta, og at der ikke er sagligt belæg for at antage, at dommere skulle være særligt gode til at løse denne opgave, som de ikke er uddannede til, og som umiddelbart ligger tættere på en statsadvokats arbejdsopgaver. Dertil kommer ”domsvirkningen”. Mindretallet mente derfor, at der slet ikke burde udpeges dommere.

Min holdning var, at man i hvert fald ikke skulle udpege højesteretsdommere, fordi det ville forlene undersøgelsens resultat med alt for megen vægt. Dette synspunkt var flertallet enig i, og det fremgår nu af bemærkningerne til loven, at hvis en dommer udpeges, bør det være en byretsdommer eller evt. en landsdommer.

Bør en undersøgelseskommission foretage retlige vurderinger eller holde sig til det faktuelle?

En undersøgelseskommission nedsættes, når der er tvivl om det faktuelle: Hvad er helt præcist foregået? Efter min opfattelse taler meget for at begrænse kommissionens opgave til dette. Når myndighederne præcis ved, hvad der er foregået, må de relevante myndigheder skride til handling, hvis der er grund til det. Kaster undersøgelseskommissionen sig ud i retlige vurderinger, er der stor risiko for en ”domseffekt” – ikke mindst hvis den er ledet af en dommer. Heller ikke dette punkt kunne der imidlertid opnås enighed om i udvalget.

Der var dog enighed om, at en kommission ikke kunne bedes om at foretage retlige vurderinger af politikeres ansvar, idet det efter grundloven alene tilkommer Folketinget at tage stilling til en ministers politiske ansvar eller om rejsning af en sag med henblik på at fastlægge en ministers retlige ansvar, jf. grundloven §§ 15-16.

På denne baggrund forekommer det imidlertid mindre logisk at indføre en distinktion mellem politikere og embedsmænd. Det er rigtigt, at påtalekompetencen i forhold til ministeransvarlighedsloven tilkommer Folketinget – men påtalekompetencen i forhold til embedsmændene tilkommer jo også andre myndigheder end undersøgelseskommissionen.

Udover ”domseffekten” fremhævede mindretallet også, at en foreløbig retlig vurdering, der senere blev tilsidesat, kunne frygtes at have en negativ virkning på domstolens prestige og integritet. Lige som man kunne frygte, at undersøgelseskommissionen ville blive en brik i et politisk spil. Den senere udvikling har vist, at dette synspunkt havde en nærmest profetisk karakter.

Bør kommissionens afhøringer foregå for åbne døre?

Det var udvalgets opfattelse, at undersøgelseskommissioner skulle arbejde for lukkede døre. Det blev navnlig begrundet med, at der er tale om en foreløbig undersøgelse, og at andre foreløbige undersøgelser – som f.eks. politiets undersøgelser – ikke foregår i fuld offentlighed. Udvalget vurderede, at skulle man til bunds i sagen, var det mest hensigtsmæssigt med lukkede døre, således at vidner ikke kunne tilpasse deres forklaringer. Dertil kom, at personer kunne blive hængt ud ved tidlige forklaringer, mens de eventuelt blev frikendt ved senere forklaringer. Den senere frikendelse kunne dog ikke nødvendigvis opveje det første dårlige indtryk. Dette så man bl.a. eksempler på i Tamilsagen.

Som bekendt delte politikerne ikke dette synspunkt, og undersøgelseskommissioner arbejder nu for åbne døre, om end der er mulighed for at lukke dem i særlige tilfælde. Denne hjemmel har dog endnu ikke været brugt.

Tilsyneladende har frygten for de samstemmende forklaringer i vidt omfang været ubegrundet. I hvert fald ser man forklaringer for undersøgelseskommissioner, der afgives med fuld viden om, at senere vidner vil komme med forklaringer, der modsiger den afhørtes forklaring.

3. Lovens anvendelse i en konkret sag.

Lov om undersøgelseskommissioner blev gennemført i 1999. Fire år senere blev jeg medlem af Dan Lynges-kommissionen, hvis opgave det var nærmere at undersøge en række påstande, eks-rockeren Dan Lynges havde fremsat i medierne. Han hævdede bl.a., at han havde deltaget i ulovlig agentvirksomhed, at anklagemyndigheden skulle have undladt at retsforfølge ham for strafbare forhold, at han havde modtaget ulovlig dusør, og at politiet ikke havde reageret på hans oplysninger om forestående attentater i rockermiljøet – en sag ikke ulig den, der nu kører i dagspressen om Morten Storm og hans påståede aktiviteter som agent for PET.

Hen mod slutningen af kommissionens arbejde opstod et interessant dilemma. Kommissionen var blevet bedt om at kigge på et svar, afgivet af justitsministeren til Folketinget i maj 2002, altså godt et år før kommissionen blev nedlagt.

Enhedslisten stillede følgende spørgsmål i Folketinget til justitsministeren:

”Vil ministeren oplyse, om medarbejdere ved PET har været i direkte kontakt med Dan Lynges?”

Spørgsmålet blev besvaret skriftligt således:

”I forbindelse med den senere tids presseomtale om et samarbejde mellem politiet og den tidligere rocker Dan Lynges er det bl.a. fremgået, at Dan Lynges har haft kontakt til politiet og videregivet en række oplysninger fra rockermiljøet.

Politiets Efterretningstjeneste har i forskellige sammenhænge været involveret i den politimæssige indsats i forhold til rockerkriminaliteten.

Chefen for Politiets Efterretningstjeneste har meddelt mig, at han har talt med nuværende og tidligere ansatte og søgt oplyst, om man i den forbindelse også fra efterretningstjenestens side måtte have været i direkte kontakt med Dan Lynges. Han har på den baggrund meddelt mig, at der ikke er fremkommet oplysninger om, at dette skulle være tilfældet.”

Spørgeren (og resten af kongeriget) opfattede dette som et ”nej” til det stillede spørgsmål.

Imidlertid afslørede kommissionens arbejde, at PET faktisk havde været i kontakt med Dan Lynges – dog ikke i forbindelse med hans rockerrelation, men i forbindelse med hans oplysninger om våbensalg fra Østeuropa.

Både departementschefen og justitsministeren forklarede over for kommissionen, at de havde været fuldt vidende om kontakten mellem PET og Dan Lynges i den anden sag, men bevidst havde valgt at svare på denne måde. Efter deres forklaringer arbejdede man ud fra et almindeligt princip om, at PET ikke udtaler sig om samarbejdspartnere. Dette skyldes dels hensynet til den pågældende samarbejdspartner dels hensynet til fremtidige samarbejdspartnere. Og det er jo klart, at hvis PET

benægtede samarbejde i én situation og i en anden sagde: ”Ingen kommentarer” ville man naturligt slutte, at her var der åbenbart samarbejde. Ikke desto mindre følte man, at der i den konkrete situation var en mulighed for at vise ”åbenhed” fra PET’s side ved at besvare spørgsmålet afgrænset.

Flertallet i kommissionen godtog denne forklaring. I en mindretalsudtalelse gjorde jeg gældende, at jeg fandt det vanskeligt at forstå argumentationen om ”åbenhed” ved et afgrænset svar. Såfremt svaret var blevet forstået af spørgeren (og alle andre), måtte man naturligt overveje, hvorfor ministeriet valgte at give et afgrænset svar – og den umiddelbare forklaring syntes kun at kunne være, at Dan Lyngge havde haft kontakt til PET på andre områder. Ellers synes det ikke at have mening at begrænse spørgsmålet. Under alle omstændigheder synes det åbenbart, at en reel beskyttelse af PET’s samarbejdspartnere kræver, at det traditionelle svar anvendes, både når der har været kontakt, og når dette ikke er tilfældet.

Kommissionen var blevet bedt om at tage stilling til embedsmændenes ansvar, og det fremgik, at ministeren inden afgivelsen af svaret var fuldt informeret om de faktiske forhold, hvorfor informationen til ministeren ikke kunne give anledning til kritik. Spørgsmålet var imidlertid, om svarets formulering kunne opfattes som en vildledning af Folketinget, og om embedsmændene ved at råde ministeren til at give dette svar havde opført sig kritisabelt.

Igen delte kommissionen sig i et flertal på 2 og et mindretal på 1.

Flertallet udtalte:

”En vurdering af, om den valgte formulering i tilstrækkelig grad præciserer præmisserne for svaret, lader sig ikke gøre, uden samtidig at udtale sig om, hvorvidt der med svaret er givet Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, jf. lov om ministres ansvarlighed § 5, stk. 2. Flertallet finder derfor, at formuleringen af svaret ikke vil kunne behandles af kommissionen, da det som tidligere anført ikke er en del af kommissionens opgaver at udtale sig om ministres ansvar.”

Flertallet finder med andre ord ikke, at man kan tage stilling til embedsmændenes ansvar uden samtidigt at tage stilling til ministerens ansvar.

Mindretallet (undertegnede) var uenig i denne afgrænsning af kommissionens kompetence. Der var enighed i kommissionen om, at en vurdering af embedsmændenes retlige ansvar falder indenfor kommissionens kommissorium.

At denne vurdering eventuelt kan få afledt virkning for andre personer – her ministeren – forekom mig ikke at være et relevant argument. Følger man synspunktet til dørs, ville Folketinget heller ikke kunne udtale sig om ministerens ansvar, idet man derved indirekte ville tage stilling til ansvar for embedsmændene – og det er ikke Folketingets opgave. Jeg fandt således, at kommissionen burde fuldføre den opgave, den havde påtaget sig, og udtale sig om embedsmændenes ansvar.

I øvrigt fandt jeg ikke, at et eventuelt ansvar for embedsmændene nødvendigvis ville præjudicere Folketingets afgørelse efter ministeransvarsloven. Folketinget kan meget vel have en anden målestok. Vi så jo i Tamilsagen, at der kun blev rejst straffesag mod ministeren og ikke mod embedsmændene.

Konflikten mellem kommissionens medlemmer var interessant, også fordi den afspejlede netop den konflikt, som mindretallet i udvalget pegede på, hvorfor mindretallet anbefalede, at kommissioner kun skulle udtale sig om faktuelle forhold.

Enden på denne sag blev, at mindretallet udtalte,

”at det findes at være af afgørende betydning i et demokratisk samfund, at Folketinget får klar og fyldestgørende besked på de spørgsmål, der stilles til regeringen. Mindretallet finder på denne baggrund, at det afgivne svar burde have været udformet på en måde, der gjorde det klart for spørgeren, at man kun besvarede en del af hans spørgsmål. Mindretallet finder, at det burde have været forudset, at der var en risiko for, at svaret, som det var formuleret, ville blive misforstået.

Mindretallet finder derfor, at udkastet til spørgsmålets besvarelse ikke burde være udformet som sket, og at ministeren således ikke burde have været rådgivet til at afgive dette svar til Folketinget. Vurderingen af, om den valgte formulering kan karakteriseres som direkte vildledende, bør efter mindretallets opfattelse overlades til Folketingets vurdering. Mindretallet er således i denne henseende enig med flertallet i dets afgrænsning af kommissionens retlige vurderinger.

I betragtning af, at svaret ikke indeholder urigtige oplysninger, finder mindretallet imidlertid ingen anledning til et tjenstligt eller retligt ansvar.”

4. Konklusion

Som den senere udvikling har vist, har udvalgets mindretals bekymringer i mange henseender vist sig berettigede. Det gælder således dommernes rolle som formænd for undersøgelseskommissioner og lovens distinktion mellem embedsmænds ansvar og politikeres ansvar.

Loven er nu mere end 13 år gammel. Måske er det på tide at revidere den i lyset af de indvundne erfaringer.