

Jørn Vestergaard

Professor emeritus, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

Evaluering af ordningen for granskningskommissioner

Oplæg ved granskningsudvalgets høring den 10. maj 2023

Ordningen med brug af granskningskommissioner er kommet rigtig skidt fra start.

Jeg og andre har kritiseret Mink-kommissionens sprogbrug, dens hjemmestrikkede kriterier og begreber opfundet til lejligheden, herunder brugen af udtrykket ”grov vildledning”. Med forhørsledelsens afvisning af, at der i juridisk forstand blev givet ”en instruks”, og med den efterfølgende tilbagekaldelse af en række disciplinære sanktioner foreligger der nu et utvetydigt udtryk for, at kritikken har været berettiget.

Spørgsmålet er så, om hvordan der kan rettes op på miseren, hvis ordningen skal have en fremtid.

Nogle af problemerne – og løsningerne – er fælles for de traditionelle undersøgelseskommissioner og granskningskommissionerne, andre er særegne for gransknings-setup’et.

De to modeller er forskellige i organisatorisk ophæng og parlamentarisk rammesætning. En undersøgelseskommission nedsættes af og refererer til justitsministeren, som fastlægger et kommissorium. Udarbejdelsen af dette samt udpegning af medlemmer og udspørger skal dog ske i samråd med Udvalget for Forretningsordenen eller underudvalget herunder, hvis beslutningen om kommissionens nedsættelse er truffet af Folketinget.

Den særlige parlamentariske forankring indebærer, at Folketinget kan beslutte at nedsætte en granskningskommission med et kommissorium, der fastsættes af granskningsudvalget efter høring af regeringen. Granskningsudvalget udpeger kommissionens medlemmer og udspørgeren. Kommissionen afgiver beretning til granskningsudvalget, som igen afgiver indstilling til Udvalget for Forretningsordenen.

Med ændringen af kommissionsloven og indsættelsen i Folketingets forretningsorden af regler om det faste granskningsudvalg har Folketinget ønsket at sikre sig en afgørende indflydelse på valget af undersøgelsesform og fastlæggelse af kommissorium.

Det kan næppe betvivles, at oprettelsen af granskningsudvalget alt andet lige er udtryk for en styrkelse af Folketinget i forhold til regeringen. Men som Samsam-sagen så åbenlyst illustrerer, vil en regering med fornøden parlamentarisk rygdækning altid have fat i den lange ende. Så det må nok erkendes, at udvalgets muligheder for at trænge igennem har begrænset rækkevidde, ikke mindst i sager om statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter.

Mere specifikt har formålet med ændringen af kommissionsloven været at etablere en ny type af undersøgelse, som kan gennemføres smidigere, hurtigere, billigere og ”med klarere fokus

på sagens centrale problemstillinger”, som det hedder i forarbejderne. Erfaringerne fra Minksagen er efter min opfattelse udtryk for, at der konkret har været tale om et sagskompleks med så omfattende og forgrenede omstændigheder og problemstillinger, at det er mere end tvivlsomt, om en forsvarlig afdækning reelt var mulig inden for den afsatte tidsramme. Ønsket om hurtig og fokuseret afklaring blev kun delvis opfyldt, og betoningen kom til i højere grad at ligge på ”hurtig” end på ”afklaring”.

Konkrete udtryk for, at det er gået for hurtigt, er tydelige i tilkendegivelser fra flere bisiddere. De peger på en diffus og ufokuseret tematisering af afhøringerne, utålmodig mødeledelse og en hektisk afslutning med overrumplende og dårligt forberedte afhøringer samt urimeligt korte frister for afgivelse og behandling af høringssvar, som kommissionen kun i meget begrænset omfang har taget i betragtning.

Fælles for de to ordninger er, at kvaliteten af en beretning til dels er personafhængigt. Det er dog ikke nødvendigvis afgørende, om det er Justitsministeriet eller et folketingsudvalg, der har det sidste ord ved udvælgelsen af sagkundskaben. I begge tilfælde kan processen tilrettelægges i en dialog, som det allerede sker.

Særlig vigtigt er det, at bestykningen af en kommission afspejler sagkundskab inden for rammerne af kommissoriet, f.eks. indsigt i og forståelse for ansvarsfordelingen, adfærdsnormerne og handlepligterne inden for de undersøgte dele af embedsværket.

Grundlæggende kendskab til offentlig ret er en forudsætning for at forstå de hierarkiske strukturer, styringsbeføjelser og sagsbehandlingsprocesser, som er genstand for en kommissionsundersøgelse.

Minkkommissionen klandres med rette for en egenartet udlægning af ministerialsystemet, ressortansvaret og sektoransvarsprincippet samt for en selvbestaltet anlæggelse af et skærpet, meget strengt, nærmest kollektivt eller solidarisk ansvar for fejl, selv om der foreligger en helt ekstraordinær og akut krisesituation. Kommissionens forestillinger om tværgående pligter i et departementalt og funktionsopdelt system er hverken hensigtsmæssige eller i god overensstemmelse sædvanlig teori og praksis, hvorefter det er fast antaget som bærende princip for tværgående samarbejde, at ansvaret ligger hos ressortministeriet.

Det indebærer alvorlig risiko for en ufokuseret indsats, dobbeltarbejde og handlingslammelse, hvis ministre og ministerier skal bruge tid på at kontrollere og føre tilsyn med hinandens arbejde og sikre sig, at andre ministerier har styr på hjemmelsspørgsmål.

I øvrigt er det principielt en uskik med gengangere blandt kommissionsmedlemmerne.

Min anbefaling er, at der for begge slags kommissioner tilrettelægges en transparent proces for udpegning af medlemmer. Det er ikke tilfredsstillende, hvis det ved nedsættelse af en

undersøgelseskommission er helt og holdent op til Justitsministeriet at håndplukke aktørerne på grundlag af uigennemsigtige kriterier. Det er heller ikke godt nok, at retspræsidenterne, universitetsledelserne og Advokatrådet indstiller kandidater efter en mere eller mindre tilfældighedspræget proces.

Advokatrådets indstilling af kandidater til gennemførelse af en retlig vurdering på grundlag af Instrukskommissionens beretning er ikke et eksempel, der tjener til efterfølgelse.

Det ville være en god standard, **at** der altid indhentes indstillinger, **at** høringsparterne følger et sæt faste retningslinjer for tilvejebringelsen af kandidater, og **at** der redegøres nøje for kandidaternes specifikke kvalifikationer. Det kunne i øvrigt overvejes at sende indstillingen vedrørende kandidat til formandsposten omkring højesteretspræsidenten til udtalelse.

I kommissionsloven er der fastlagt et **forsigtighedsprincip**, som gælder i forhold til såvel bevisvurderinger som retlige vurderinger. I Minkkommissionens beretning har forsigtighedsprincippet været under betydeligt pres, for nu at udtrykke det nænsomt. På flere punkter er kommissionens bevisvurderinger og juridiske tolkninger overordentlig dristige og vidtgående.

Retlige vurderinger af ansvarsforhold kan bero på skønsbetonede afvejsninger og hensigtsmæssighedsbetragtninger, og sprogbrugen kan i sig selv få en helt afgørende betydning. Det er ikke lige meget, om der står ”kritisabelt”, ”meget kritisabelt” eller ”sædeles kritisabelt”, eller om det blot konstateres, at en person ”burde” have forholdt sig anderledes. Grænserne er flydende, hvilket i sig selv taler for en vis prøvelsestilbageholdenhed. Der er jo ikke tale om en dom, men en foreløbig vurdering, der uden iagttagelse af de samme retsgarantier som i en retssag eller et tjenstligt forhør med en forholdsfortegnelse, dvs. et ”anklageskrift”, der udfoldes i en kontradiktorisk proces.

En kommissionsundersøgelse er derimod kendetegnet ved en inkvisitorisk procesform, som ikke er til gavn for enkeltpersoners retssikkerhed. Der er f.eks. ikke adgang for de afhørte eller deres bisiddere til at komme med indlæg, før kommissionen skriver sit udkast til beretning. Ved den efterfølgende høring er løbet i det væsentlige kørt.

Minkkommissionen rettede skytset mod ikke mindre end ti personer i embedsværket. Som bekendt er de tjenstlige sanktioner mod halvdelen af disse senere blevet tilbagekaldt. Det kunne med fordel have manet kommissionen til besindighed, at det alt andet lige forekommer mindre sandsynligt, at så mange professionelle, erfarne og velrenommerede aktører alle som én havde svigtet groft.

For den juridiske fagkundskab var det i hvert fald overraskende, at der efter kommissionens opfattelse var grundlag for at gøre så omfattende retligt ansvar gældende mod personer, der under utaknemmelige vilkår bestræbte sig på at passe deres arbejde. Der havde nok været

anledning til at overveje, om der ikke snarere var tale om et systemisk svaghed, der satte en lavine af uhensigtsmæssige dispositioner i gang. I modsætning til en faglig ekspertudredning havde Minkkommissionens medlemmer ingen særlige forudsætninger for at vurdere organisatoriske styrker og svagheder.

I den forbindelse vil jeg gerne minde om den tilgang, som Folketinget havde under de drøftelser af muligheden for at etablere parlamentariske undersøgelser, der var en forløber for indførelsen af granskningsordningen. Ønsket var at skabe et bedre grundlag for politiske konklusioner, ikke at drive klapjagt på individuelle embedsmænd.

Minkkommissionens vurderinger fremstår meget bastante og kategoriske. Det fremgår ikke af beretningen, om der blandt kommissionens medlemmer har været fuld enighed om alle vurderinger, hvilket efter alt foreliggende næppe har været tilfældet. Det er selvsagt helt afgørende for Folketinget, at tvivl, forbehold og meningsforskelle kommer klar til udtryk, sådan som det er forudsat i kommissionsloven.

Ministerundtagelsesreglen

Minkkommissionens vurderinger af statsminister Mette Frederiksens forhold har bidraget til at skabe betydelig tvivl og uklarhed. En kommission må ikke må foretage retlige vurderinger af ministres ansvar, men det er alligevel lykkedes Minkkommissionen at skabe grobund for spekulation.

I en større artikel, som jeg for et par måneder siden sendte til granskningsudvalget, har jeg anbefalet at afskaffe »ministerundtagelsesreglen«. Jeg har bemærket en vis lydhørhed og modtagelighed over for forslaget.

Nuværende højesteretspræsident Jens Peter Christensen påviste allerede i sin doktordisputats fra 1997, at der forfatningsretligt ikke er tvingende grunde til at opretholde en sådan regel. Folketingets tidligere ombudsmand, professor Hans Gammeltoft-Hansen, har senere udviklet denne opfattelse yderligere.

I 2017 betænkningen fra Udvalget om undersøgelseskommissioner blev det konstateret, at ministerundtagelsesreglen kan bidrage til at give et skævt billede af ansvarsfordelingen, når kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre.

Flere aktører med erfaringer fra tidligere undersøgelser gav udtryk for, at ordningen bevirker en »unødvendig afskæring«, som det f.eks. blev udtrykt af daværende landsdommer, nuværende ombudsmand, professor, dr. jur. Niels Fenger.

Som bemærket af Hans Gammeltoft-Hansen er det egentlig ret gådefuldt, at Folketinget har afskåret sig fra at få det optimale grundlag for vurderingen af ministres retlige ansvar:

»Man betaler i dyre domme for at kvalificerede jurister skal udrede en kompliceret sag, foretage bevisvurderinger vedrørende såvel de objektive som de subjektive forhold og

foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds ansvar. Og så afskærer man dem fra at give udtryk for deres begrundede opfattelse (...) af de oftest væsentligste spørgsmål: ministrenes ansvar.«

Ved at tillade en kommission at foretage retlige vurderinger af ministres ansvar ville der ikke længere være behov for at udpege andre jurister til at bistå Folketinget. Så vil vurderingen og rådgivningen stamme fra den kilde, som kender de relevante sagsforhold bedst. Og alt andet lige vil Folketinget blive klædt bedst muligt på til at træffe beslutning om, hvorvidt der i et givet tilfælde skal gøres retligt og/eller politisk ansvar gældende.

Meget af virakken omkring statsminister Mette Frederikssens ansvar i Minksagen kunne med fordel have været undgået, hvis Minkkommissionen ikke havde været afskåret fra at afklare spørgsmålet om ministres retlige ansvar.

I øvrigt er det uhensigtsmæssigt, at en kommission kun i generelle vendinger udtaler sig om, hvorvidt der er grundlag for at drage embedsmænd til ansvar, men ikke om hvorvidt – og i givet fald hvordan – dette bør ske. Ordningen indebærer, at opfølgningen hos MEDST, Kammeradvokaten og ansættelsesmyndigheden kommer til at hvile på et ufuldstændigt grundlag, nemlig kommissionens beretning. I denne tages der ikke stilling til, om der efter en konkret bedømmelse kan være grundlag for, at der alligevel ikke gøres tjenstligt ansvar gældende, eller om dette som følge af formildende omstændigheder kun bør ske i en lempelig form.

Det bør tages i betragtning, at det kun er tjenstemandsansatte, der har krav på afholdelse af et tjenstligt forhør med de dertil knyttede retsgarantier.

Det kunne overvejes at begrænse kommissorier til at angå ansvar for tjensteforseelser begået af ledende embedsmænd, f.eks. på afdelingschefsniveau eller derover. Det ville bl.a. indebære større klarhed om sandhedspilten for personer med lavere charge, og at der ikke nødvendigvis skulle beskikkes bisidder for sådanne.

I lyset af at jeg og andre i skarpe vendinger har hældt Minkkommissionens beretning ned ad brættet, kan det virke selvmodsigende at ville betro fremtidige kommissioner ansvaret for at foretage en retlig vurdering af spørgsmålet om ministeransvar. Min forventning er imidlertid, **at** granskningsudvalget vil have et skarpt fokus på at sikre de rette kompetencer ved sammensætningen af en kommission, **at** udvalget vil udgå vidtløftige kommissorier og urealistiske tidsrammer, og **at** enhver kommission fremover holder sig til sædvanlig retsopfattelse og lever op til forsigtighedsprincippet.