

---

Talepapir – foretræde for Folketingets Granskningsudvalg

---

24.05.2023

---

Tak fordi Djøf må komme her i dag og dele erfaringer og betragtninger med Granskningsudvalget. Det sætter vi stor pris på.

Mink-kommissionen blev den første granskningskommission, og hele forløbet omkring granskningskommissionens undersøgelse og beretning og også efterspillet mener vi bør mane til eftertænkksomhed. For det har været et forløb, der har udfordret retssikkerheden for embedsværket. Og det har også været et forløb, der udfordrer befolkningens tillid til både embedsværk og politikere, og det er alvorligt, for det sætter tilliden til vores demokratiske system under pres.

I Djøf mener vi, at der er behov for at styrke retssikkerheden og tilliden i forbindelse med kommissionsundersøgelserne, hvad enten der er tale om gransknings- eller undersøgelseskommissioner. Vi rækker derfor ikke kun ud til Granskningsudvalget men også til Justitsministeriet, der er opdragsgiver for undersøgelseskommissioner.

Retssikkerhed er ikke kun et spørgsmål om den endelige vurdering og afgørelse i sagen. Det er i høj grad også et spørgsmål om oplevelsen af en fair og ordentlig forudgående proces.

I de seneste år har der været en række kommissionsundersøgelser: Skattekommissionen (som stadig er i gang), Instrukskommissionen, Tibetkommissionen, FE-kommissionen og ikke mindst Mink-kommissionen. Vi har været i dialog med berørte medlemmer og også med en række bisiddere på tværs af de forskellige kommissionsundersøgelser for at samle op på erfaringer. Og vi kan konstatere, at der er en række fællestræk af betydning for retssikkerheden. Der er også nogle særlige problematikker, der knytter sig til Mink-kommissionen.

På tværs af kommissionsundersøgelserne er det spørgsmål om kommissionernes indsamling og udvælgelse af materiale og den efterfølgende adgang til materiale for dem, der skal afgive forklaring for kommissionen.

Det er ikke transparent, hvordan kommissionerne indsamler og udvælger materiale. Det indsamlede materiale er meget omfangsrigt og reduceres til en ekstrakt af udvalgt materiale.

Kommissionerne udvælger sædvanligvis materiale på baggrund af søgeord. Nogle embedsfolk har oplevet en usikkerhed i forhold til, om alt relevant materiale er kommet med, når kommissionen har udvalgt materiale. Hverken den, der skal afhøres eller den pågældendes bisidder har adgang til selv at søge i det samlede materiale. Der er derfor en risiko for, at det udvalgte materiale er ufuldstændigt og giver et forkert billede af, hvad der er passeret. Problemet er særligt udtalt, når der er tale om undersøgelser af forhold, der rækker langt tilbage i tid, som fx Skattekommissionen og Tibet-kommissionen, hvor embedsmanden ikke længere selv har adgang til egne gamle e-mails m.v.

Også det udvalgte materiale er typisk omfangsrigt. Men de personer, der skal afgive forklaring for kommissionen, kan ikke selv få udleveret det materiale, som kommissionen har udvalgt. De har kun mulighed for at gennemgå materialet ved at møde frem hos deres bisidder. Det giver et u hensigtsmæssigt tidsforbrug.

I nogle tilfælde er det udvalgte materiale ikke sorteret kronologisk, hvilket gør det vanskeligt at få overblik over et tidsforløb.

Det vanskeliggør også forberedelsen af forklaring, når afhørings-temaer enten ikke bliver oplyst på forhånd eller bliver oplyst så overordnet, at det reelt ikke er vejledende. Nogle beskriver, at der alene henvises til sidetal i ekstrakten, men at der i vid udstrækning spørges til helt andre sider under afhøringen.

I forhold til Mink-kommissionen har vi beretninger om urealistiske tidsplaner og ustrukturerede afhøringer, der har båret præg af tidspres.

Tidspres må ikke kompromittere en rimelig proces eller kvalitet af undersøgelsen. På det punkt, ser det ud til, at Mink-kommissionen har været alvorligt udfordret.

Der er i vid udstrækning tale om forhold, der kan afhjælpes gennem god procesledelse. Vi anbefaler derfor, at der bliver udarbejdet en vejledning til kommissionerne, der fastsætter opmærksomhedspunkter og guider i forhold til god procesledelse. En vejledning skal også fremhæve betydningen af det forsigtighedsprincip, som gælder i forbindelse med kommissionernes retlige vurderinger.

I forhold til kommende granskningskommissioner er det helt grundlæggende, at kommissoriet bliver så afgrænset, at det reelt er muligt - på retssikkerhedsmæssig forsvarlig vis - at gennemføre den hurtigere undersøgelse, som er forudsat for granskningsinstituttet.

Både gransknings- og undersøgelseskommissioner er med god grund omfattet af et forsigtighedsprincip. Baggrunden er, at kommissionerne hverken har karakter af domstol eller et anklagende organ, og at der ikke er tale om en kontradiktorisk proces. Ifølge lovforarbejderne bør kommissionens retlige vurderinger derfor formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion. Kommissionens opgave er ikke at afgøre retlige spørgsmål, der giver anledning til tvivl, men at præsentere tvivlen og beskrive hvad tvivlen beror på.

Som påpeget af juridiske professorer har Mink-kommissionen i strid med forsigtighedsprincippet afgivet bastante og kategoriske retlige vurderinger i et usædvanligt hårdt sprogbrug og under anvendelse af retlige standarder, der savner støtte i teori og praksis. Retssikkerhedsmæssigt er det dybt beklageligt for de involverede embedsfolk, og det lagde samtidig kimen til en negativ spiral i forhold til befolkningens tillid.

Det er både naturligt og uundgåeligt, at den offentlige debat tog udgangspunkt i Mink-kommissionens meget hårde og også for hårde ansvarsvurderinger. Men det understreger samtidig, hvor vigtigt forsigtighedsprincippet i realiteten er.

---

Side  
3/5

Indstillingen fra forhørsledelsen bestående af den tidligere højesteretspræsident og to landsretsdommere i den tjenstlige undersøgelse vedrørende rigspolitichefen har rettet op på kommissionens ansvarsvurdering i relation til rigspolitichefen, og forhørsledelsens vurdering har også ført til tilbagekaldelse af afgørelser om tjenstlige sanktioner for andre embedsfolk, sådan at det nu formelt er slået fast, at de ikke har begået tjenesteforseelser. Men det ændrer ikke på, at de i vid udstrækning fortsat vil blive betragtet som skyldige i den brede offentlighed. Det stempel er i praksis umuligt at fjerne efter den voldsomme eksponering i den ophedede debat, der fulgte i kølvandet på kommissionens bastante ansvarsvurderinger. Retssikkerheden er dermed alvorligt udfordret.

Samtidig har kommissionens kategoriske ansvarsvurderinger og hårde sprogbrug efterladt et indtryk i offentligheden af, at der ikke var nogen tvivl om, at der blev begået alvorlige tjenesteforseelser. Derfor vækker det helt naturligt undren og skaber mistillid i befolkningen, når vurderinger ændres og afgørelser trækkes tilbage i den efterfølgende proces.

Det har heller ikke været gavnligt, at embedsmandsansvaret blev genstand for en politisk kamp. Det er tværtimod undergravende for tilliden til vores demokratiske system, hvor ministeren står til ansvar overfor Folketinget og embedsværket står til ansvar overfor ministeren.

Mink-sagen er blevet anskuelighedslæren i, hvorfor lovforarbejderne bestemmer, at kommissioners retlige vurderinger skal formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion, og at det ikke er kommissioners opgave at afgøre retlige spørgsmål, der giver anledning til tvivl, men at præsentere, hvad tvivlen går ud på.

I Djøf mener vi, at der er behov for et skærpet fokus og respekt for rollefordelingen mellem Folketing og minister, når det kommer til embedsmandsansvar, og også respekt for at ansvarsvurderinger i gransknings- og undersøgelseskommissioners beretninger kun er indledende vurderinger af, om der skal søges at gøre et ansvar gældende mod embedsfolk. Nogen endelig vurdering af ansvaret er der ikke tale om, og det bør Folketingets medlemmer have klart in mente og signalere, når de deltager i den offentlige debat. Som opdragsgiver for granskningskommissioner har Folketinget et ansvar for at værne

om impliceredes retssikkerhed og for en retvisende formidling af rammerne for og karakteren af undersøgelsen i den offentlige debat.

Der skal selvfølgelig gennemføres undersøgelser, hvor det er relevant, men vi vil gerne pege på, at det er vigtigt på forhånd at gøre sig klart, om formålet med en undersøgelse er at afdække, om enkeltpersoner har begået tjenesteforseelser, eller om formålet er at afdække systemiske fejl og uhensigtsmæssigheder og drage læring. Er det sidste tilfældet, er gransknings- og undersøgelseskommissioner ikke egnede. Her skal man snarere tænke i politologiske udredninger a' la Coronaudredningen.

I Djøf mener vi, at der skal skabes større klarhed om pligter og ansvar både for embedsværk og for ministre.

Der er brug for at supplere Kodex VII for embedsværket med klare retningslinjer for ansvar og pligter i tværministerielle beslutningsprocesser, sådan at embedsværket får tydelig vejledning om, hvilke pligter der gælder, når der arbejdes på tværs af ressortområder. Her står vi tilbage med åbne spørgsmål efter Tibet II- og Mink-kommissionens beretninger.

Den stigende efterspørgsel efter politisk-taktisk rådgivning kalder på større klarhed og synlighed om grænsen mellem ministres og embedsværkets roller og pligter.

Kodex VII kom til verden for at samle, synliggøre og formidle embedsværkets pligter ét sted på en klar, enkel og overskuelig måde. Vi foreslår, at der også udarbejdes et kodex for ministre. Ligesom det var tilfældet med embedsmandspligterne i Kodex VII, er ministerpligterne allerede gældende, og de er beskrevet i Jens Peter Christensens bog "Ministre og Embedsmænd" fra 2022. På helt samme måde, som det er formålet med Kodex VII for embedsværket, skal et ministerkodex skærpe opmærksomheden om pligterne, og samtidig skal et ministerkodex tydeliggøre ministerens ansvar som både politisk chef og øverste forvaltnings-chef.

Et ministerkodex vil skabe en klarere bevidsthed om grænserne mellem embedsværkets ansvar og ministerens ansvar, og det vil kunne hjælpe til en større nuancering og en bedre balance i debatten om pligter og ansvar. Det mener vi, at der er brug for.

Vi håber, at Folketinget og regeringen vil bakke op om de tiltag, som vi her har bragt i forslag.

For at opsummere mener vi, at der er behov for et skærpet fokus på retssikkerheden i forbindelse med kommissionsundersøgelser. Vi foreslår, at der udarbejdes en vejledning til kommissionerne, som også indskærper forsigtighedsprincippet. Vi foreslår en uddybning af kodex VII med vejledning om embedsværkets pligter i tvær-ministerielle samarbejder, og at der udarbejdes et ministerkodex, der på klar og enkel vis synliggør de ministerpligter, som

allerede er gældende. Vi mener, at der er behov for et skærpet fokus på rollefordelingen mellem Folketing og ministre i forhold til embedsmandsansvar, og vi maner til eftertanke om valg af undersøgelsesformat og -formål i forbindelse med kommende undersøgelser.

Til sidst vil vi gerne benytte lejligheden til at pege på Dybvad-udvalgets anbefalinger, som Djøf bakker op om.