



Temanummer om Undersøgelseskommissioner

Henrichsen, Carsten Michael

Published in:
Futuriblerne

Publication date:
2012

Document version
Tidlig version også kaldet pre-print

Citation for published version (APA):
Henrichsen, C. M. (red.) (2012). Temanummer om Undersøgelseskommissioner. *Futuriblerne*, 40(3-4).

FUTURIBLERNE

www.fremtidsforskning.dk

2012, årgang 40, nr. 3-4, Udgivet af Selskabet for Fremtidsforskning (408)

Temanummer om Undersøgelseskommissioner

Redaktør Carsten Henrichsen

INDHOLD

Redaktionelt forord	2
Michael Gøtze: Inflation i Undersøgelseskommissioner	3
Morten Heiberg: Hvad kan vi lære af PET-Kommissionen	9
Carsten Henrichsen: Farumkommissionens beretning	13
Anders Henriksen: Krigskommissionen er rigtig ...	29
Gunnar Homann: Bisiddernes og udspørgerens rolle	33
Pernille Boye Koch: Barnet og badevandet	39
Eva Smith: Undersøgelseskommissioner	43
Mikael Sjöberg: Åbne breve vedr. Irakkommission	48

ISSN 0105 3981; ISBN 978-87-89915-77-7

Redaktionelt forord

De mange undersøgelseskommissioner, som har set dagens lys gennem de senere år, har fremkaldt en debat om forskellige sider af dette kontrolinstrument. Dette temanummer dækker en række af de standpunkter, som har været fremme i debatten. Herudover er der også lagt vægt på at inddrage praktiske erfaringer med arbejdet i undersøgelseskommissioner. Hensigten er på denne måde at give et så vidt muligt nuanceret billede af de retlige og andre betæneligheder, der kan være forbundet med brugen af undersøgelseskommissioner som kontrolinstrument.

Bidragyderne til dette temanummer er som følger:

Professor *Michael Gøtze* fokuserer på, hvad der kan synes at være en politisk tilbøjelighed til at trække 'kommissions-kortet' i politisk højbetændte sager med den virkning, at resultaterne af de mange undersøgelser ikke står mål med anstrengelserne og de ressourcer, der kastes ind i samme.

Adjunkt *Morten Heiberg*, der var sekretær for PET-kommissionen, beretter om de vanskeligheder, der specielt er forbundet med meget omfattende undersøgelser med et tilbageskuende formål, som denne kommission var et hovedeksempel på, og som også i særlig grad angik en "højbetændt" sag

Professor *Carsten Henrichsen*, sætter fokus på den meget langstrakte og udgiftskrævende undersøgelse af Farum-sagen, herunder med spørgsmålet om, hvad der kom ud af denne undersøgelse, og om den har været pengene værd.

Lektor *Anders Henriksen* vurderer de retlige, politiske og demokratimæssige perspektiver med den – stærkt omdiskuterede – "krigskommission", som regeringen har nedsat til klarlægning af den danske deltagelse i Irak-krigen.

Advokat (H) *Gunnar Homann* skriver om sine erfaringer som bisidder og udspørger ved en række undersøgelseskommissioner og om behovet for justeringer af de gældende regler om sådanne kommissioner.

Lektor *Pernille Boye Koch* peger på udenlandske erfaringer med brug af andre, mere fleksible, undersøgelsesformer end undersøgelseskommissioner, såsom offentlige høringer, særlige undersøgelsesudvalg og medborgerkommissioner.

Professor *Eva Smith*, som var en af initiativtagerne til den nugældende lov om undersøgelseskommissioner, slår til lyd for, at der af hensyn til magtens tredeling og domstolens uafhængighed ikke udpeges dommere til at lede disse undersøgelser.

Landsdommer *Mikael Sjöberg* har som formand for Den Danske Dommerforening i åbne breve til Justitsministeriet og Folketingets udvalg for Forretningsorden gjort gældende, at dommere ikke bør medvirke i undersøgelsen af politisk prægede sager.

Carsten Henrichsen

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 formandsrådet, 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 kommissionssager

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 partstvist, 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 Lyng-kommissionen*. 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 Lyng 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 Lyng, 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 Lyng 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.

¹ www.farumkommissionen.dk.

*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 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

² www.blekingegadekommissionen.dk

³ www.statsloesekommissionen.dk.

⁴ www.skattesagskommissionen.dk

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 krigen 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?

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.

Hvad vi kan lære af PET-Kommissionen?

Af Adjunkt, ph.d., Morten Heiberg

Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

En politiker vil altid søge med lys og lygte efter fejl hos sine politiske modstandere. Kan en oppositionspolitiker rejse tvivl om, hvorvidt regeringen har handlet korrekt, kan det føre til anklager i pressen om magtmisbrug. ”Skandalen” er da tæt på at være en realitet, og en kommissionsundersøgelse er rykket nærmere. Langt ude i horisonten kan oppositionspolitikeren måske endda skimte en rigsretssag, selv om erfaringen viser, at dette skridt meget sjældent tages i anvendelse. Set fra oppositionspolitikernes synspunkt er det dog langt vigtigere, at pressen skriver og taler om muligheden for en rigsretssag.

Undersøgelseskommissioner eller andre former for offentlige uafhængige undersøgelser nedsættes regelmæssigt af Folketinget eller regeringen, men i modsætning til en udbredt opfattelse, er der faktisk langt færre undersøgelser i dag, end der var for tredive år siden. Det være sig dommerundersøgelser, advokatundersøgelser, professorundersøgelser eller udredninger, som er en kombination af disse undersøgelsesformer. Det skyldes først og fremmest Tamilsagen og en efterfølgende skriftlig henvendelse i 1993 fra Højesterets daværende præsident Niels Pontoppidan til Folketingets præsidium, hvori han udtrykte sin betænkelighed ved den politiske praksis med at nedsætte dommerundersøgelser. Lov om Undersøgelseskommissioner fra 1999 må da også ses som et udtryk for, at politikerne, belært af Tamilsagen, ønskede at slå nogle grundlæggende undersøgelsesprincipper fast, herunder at undersøgelseskommissioner ikke har dømmende myndighed og ej heller kan foretage retlige vurderinger af en ministers ansvar. Jørgen Grønnegaard Christensen har opgjort antallet af undersøgelser for perioden 1980 til 1998 til 36 kommissioner og andre former for undersøgelser og for perioden 1999 til 2011 til kun 11 undersøgelser med den interessante tilføjelse, at politikernes anvendelse af dommerundersøgelser allerede var dalet efter Tamilsagen. Er et møtningsspunkt da nået med hensyn til at udnytte muligheden for at retliggøre politik? Næppe. Det er bare blevet sværere, hvilket også skyldes, at VK-regeringen 2001-2011 *de facto* må karakteriseres som en flertalsregering, som effektivt afviste oppositionens krav om uvildige undersøgelser.

Selv om der ofte er saglige argumenter for at underkaste et bestemt forhold en nærmere granskning, må iværksættelsen af sådanne undersøgelser især ses som et udtryk for det aktuelle styrkeforhold mellem regering og opposition. Ikke sjældent er undersøgelser blevet gennemtruffet, fordi et regeringsparti eller et støtteparti er kommet under pres fra sit bagland og derfor har måttet tilnærme sig oppositionens krav om en undersøgelse. Sigende er det i hvert fald, at den politiske interesse for ”skandalen” daler umiddelbart efter, at kommissionen eller arbejdsgruppen er nedsat, og det møjsommelige og

langvarige udredningsarbejde begynder. Når beretningen offentliggøres, er den politiske interesse for sagen som regel pist væk, med mindre der fortsat er politisk anvendeligt sprængstof i kommissionsberetningen. Den manglende interesse skyldes givet en erkendelse af, at der kun sjældent er noget alvorligt at komme efter. En erkendelse, der også kan udstrækkes til de politiske kræfter, der med al magt ønskede undersøgelsen gennemført. Forklaringen er den enkle, at politikerne er meget bevidste om, at vi generelt har en ukorrump og lovlydig embedsmandsstab, der administrerer efter de regler, Folketinget selv har fastlagt.

Kommissioner er med andre ord et offensivt politisk kampmiddel vendt mod regeringen. At nedsætte en kommission er dog også en overvejelse værd for den minister, der ønsker at komme ud af en handlingslammet politisk situation, og ofte er det netop sådanne krydsende hensyn, der ligger til grund for nedsættelsen af en kommission. Typisk vil den pågældende minister ikke længere være i embedet, når beretningen udkommer, og den kritik der måtte være, forsvinder som regel hurtigt i det stadig mere diffuse mediebillende. Når dette er sagt, er det vigtigt at holde sig for øje, at kommissioner og andre uvildige undersøgelser også tjener en vigtig demokratisk funktion, hvorved Folketinget og borgere i almindelighed kan udøve kontrol med regeringen. Offentlige undersøgelser kan således kaste lys over forhold, som vi på baggrund af de almindeligt gældende regler for aktindsigt, ikke ville kunne få indseende i. Et godt eksempel er PET-Kommissionen.

PET-Kommissionen adskiller sig fra andre kommissioner ved at være nedsat efter en særskilt kommissionslov, nemlig lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed. Det fremgår af lovens § 3, stk. 2, at PET-Kommissionen i forbindelse med vurderingen af PET's efterretningsvirksomhed på det politiske område 1968-1989 særligt skulle belyse, om virksomheden var udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som havde været fastsat af Folketinget eller regeringen. Der var tale om et uklart kommissorium, som i nogen grad svækkede og forsinkede kommissionens arbejde. Videre var det heller ikke uproblematisk at indsætte både historikere og jurister i en og samme kommission, eftersom deres metoder er meget forskellige.

Det er værd at bemærke, at PET-Kommissionen ikke var et ønske hos de såkaldte "ansvarlige" partier på Christiansborg, men som det politiske spil udviklede sig, blev det stadig sværere at sidde pressens kritiske dækning af PET's registreringspraksis og anvendelse af civile agenter overhørig. Det flertal, der historisk set altid havde holdt hånden over PET, smuldrede, og den socialdemokratisk ledede regering var da nødsaget til at stemme for en undersøgelse, som man dybest set var imod. Det er værd at bemærke, at debatten, som i 1998-99 førte til PET-Kommissionens nedsættelse, nærmest var identisk med de tidligere "kartoteksdebatter" under den kolde krig. Dengang havde den danske regering dog altid været stærk nok til at afvise pressens og venstrefløjens beskyldninger mod PET. Kun i ét tilfælde havde regeringen tidligere været nødsaget til at foranstalte en meget begrænset dommerundersøgelse, nemlig i den såkaldte "Hetler-sag" fra 1970'erne. Det fulgte derimod af opdraget til PET-Kommissionen, at man nu skulle "vende hver en sten".

PET- Kommissionen fandt efter 10 års granskning en række kritisable forhold (som kun et fåtal i pressen bemærkede), men disse bemærkninger kunne ikke røkke ved Kommissionens overordnede indtryk, som var, at PET havde fulgt de regler og retningslinjer, som var udstukket af skiftende regeringer. Det paradoksale ved hele undersøgelsen var dog, at Kommissionen retligt skulle vurdere et område, som netop udmærker sig ved sin manglende retlige regulering. Det er – for at sige det på jævnt dansk – hullets svært for en kommission at forholde sig til anklager om ulovligheder på et område, hvor der ingen love og kun få regler er, og hvor de regler, som eksisterer i form af ministerielle instrukser, kan ændres mundtligt, uden at Folketinget nødvendigvis behøver at blive informeret.

Derfor endte kommissionens flertal da også med at påpege, at man ikke kunne lægge PET noget til last, og at efterretningstjenesten fulgte regeringens linje med hensyn til de kriterier, der skulle gælde for registreringer af borgeres politiske holdninger, også selv om disse kriterier næppe harmonerede med offentlighedens indtryk af, hvad der gjaldt for PET. Kun et enkelt kommissionsmedlem hoppede på politikernes limpind og udarbejdede en meget lang juridisk argumentation for, at PET ved sin registreringspraksis havde overtrådt den såkaldte regeringserklæring fra 1968, som i offentligheden var blevet udlagt som en vidtgående begrænsning i PET's muligheder for at foretage politiske registreringer. Flertallet af Kommissionens medlemmer havde derimod den opfattelse, at der grundlæggende var tale om politik, idet skiftende justitsministre med vilje undlod at uddybe, hvad de nærmere mente, når de fra Folketingets talerstol proklamerede, at PET ikke måtte registrere danske statsborgere *alene* på grundlag af deres politiske ståsted. Ordet *alene* var således åbent for fortolkning, og PET-Kommissionens beretning viser netop, at kunne PET dokumentere *et andet belastende forhold*, var det med Justitsministeriets og regeringens accept muligt at foretage en registrering af en borgers politiske tilhørsforhold. Hvornår der var tale om belastende forhold, blev nærmere angivet i et fortroligt notat. I praksis betød notatet, at PET kunne opretholde de registreringer, som tjenesten fortsat anså for nødvendige, eller som en PET-medarbejder forklarede sine forundrede kolleger:

”Det er for så vidt underligt, at registrering af kommunister ikke må finde sted på grund af deres politiske tilhørsforhold, hvorimod de må registreres, og oplysninger om deres fulde lovlige virksomhed må bevares og eventuelt videregives, hvis de f.eks. har været på en politisk delegationsrejse til et østland.”

At der med hensyn til PET's registreringer var forskel mellem det sagte og det gjorte, vidste en række centrale politikere formentlig godt, da PET-Kommissionen blev nedsat i 1999, for PET's registreringer var i de forudgående årtier gentagne gange blevet sanktioneret af de såkaldte ”ansvarlige partier” med Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti i spidsen, to partier som med enkelte undtagelser har bestridt justitsministerposten siden 2. Verdenskrig. Med andre ord var der ikke grundlag for, at PET-Kommissionen kunne kritisere PET, men det følger af beretningen, at V, K, S og R, ved ikke at forklare offentligheden og Folketinget, hvad PET reelt havde bemyndigelse til, skabte myterne om PET og dermed indirekte bidrog til de ”skandaler”, som til sidst førte til PET-Kommissionens nedsættelse.

Netop af den grund var Folketingets formelle reaktion på PET-kommissionsberetningen, i form af en stærkt forsinket udtalelse fra Underudvalget for Udvalget for

Forretningsordenen, heller ikke overraskende. Folketinget påpegede, at justitsministre naturligvis er forpligtet til at tale sandt, men at det nu var vigtig at se fremad. Et rigtigt politikersvar, som blev krydret med et par kritiske ord om PET, og om at PET-Kommissionen i høj grad havde lagt PET's syn på de overvågede miljøer til grund for sin analyse. Der var ifølge politikerne derimod ingen grund til at hænge sig for meget i selve substansen i kommissionsberetningen, nemlig at den 75 millioner kroner dyre kommission havde afdækket forhold, som de ansvarlige politikere i årtier havde været vidende om, men aldrig ønsket at forklare offentligheden den fulde betydning af: at PET som en underordnet styrelse følger de regler og retningslinjer, som udstikkes af Justitsministeriet og regeringen. Særlig interessant er det, at ingen radikale politikere, hvad jeg kan erindre, på noget tidspunkt efter kommissionsberetningens afgivelse i 2009 har forholdt sig til kommissionens konklusioner, herunder dens grundlæggende forklaring om, at det netop var en radikalt ledet regering, der i 1968 sanktionerede, at man udadtil betonede regeringserklæringen som et forbud mod registreringer, mens den indadtil – over for PET – fortolkede erklæringen på en rummelig og også meget rimelig måde, der muliggjorde, at PET fortsat kunne arbejde med at efterforske og forhindre politisk motiveret kriminalitet og anslag mod statens sikkerhed. Det hænger formentlig sammen med, at det radikale bagland har en anden og mindre pragmatisk tilgang til spørgsmålet om kontrol med og begrænsning af efterretningstjenesternes virke.

PET-Kommissionens beretning er ikke kun interessant som en studie i sammenhængen mellem politik og efterretningstjenester under den kolde krig. Den forklarer også – på sin egen subtile og indirekte måde – de realpolitiske grunde til, at man overhovedet nedsatte en PET-kommission, der skulle udrede det, man godt vidste i forvejen. Og lur mig, om det ej heller er sidste gang, det sker.

Farumkommissionens beretning – var den pengene værd?

Af Carsten Henrichsen

Professor, dr.jur., Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet

1. Farum-sagens baggrund

Farum-sagen har sin baggrund i et kommunalt misregimente, som næppe har noget sidestykke i Danmarkshistorien. Afsløringen af en borgmesters årelange umådeholdne forbrug af kostbare rødvine og kulinariske traktementer på kommunens regning satte gang i en strafferetlig efterforskning, som også bragte mange andre – og langt alvorligere – forhold for dagen, herunder systematisk negligering af styrelsesretlige regler til sikring af en åben, demokratisk proces, grove tilsidesættelser af kommunale regler for låneoptagelse, overtrædelser af kommunalfuldmagts regler og – i forbindelse hermed – indgåelse af hemmelige, ulovlige aftaler om privat sponsorering af en i kommunen hjemhørende professionel fodboldklub mod overfakturering af arbejder, der blev udført for kommunen.

Disse forhold, der havde stået på gennem en tiårig periode, havde allerede givet anledning til en lang række sager, der var blevet rejst for – eller taget op af egen drift af – de stedlige tilsynsmyndigheder, ligesom også Indenrigsministeriet som klage- og overtilsynsmyndighed havde været involveret i en række sager. Ligeledes havde ombudsmanden i flere tilfælde afgivet udtalelser om kommunens dispositioner. Nogle af disse sager blev rent faktisk vundet af kommunen, men i langt de fleste tilfælde blev der udtalt kritik af kommunens dispositioner – en kritik, som kommunen i nogle tilfælde valgte at indbringe for domstolene, og i andre tilfælde blot ignorerede. I alle tilfælde skete det efter en langstrakt sagsbehandling, bl.a. som følge af kommunens vægring mod at udlevere relevante sagsakter og en langmodig behandling fra tilsynsmyndighedernes side.

At alt dette har kunnet stå på gennem en så relativt lang periode, skal ses i lyset af, at borgmesteren både lokalt og på landsplan indtog en meget stærk position. I kommunalbestyrelsen blev han fra sit valg til borgmester i 1985 støttet af et solidt flertal, bekræftet gennem flere kommunalvalg, hvor lokalbefolkningen for en stor del bakkede op omkring borgmesterens til tider spektakulære politiske initiativer til fremme af bl.a. beskæftigelse, idræt og ældreomsorg, herunder med iværksættelse af eget kommunalt ”produktionshus”, en sportsarena med en tilskuerkapacitet, der oversteg kommunens indbyggertal, og pensionistrejser til Spanien. Landspolitisk havde borgmesteren tidligere været skatteminister, og han aspirerede til formandsposten i sit parti og dermed som statsministerkandidat for et af landets største partier, alt i mens hans nærmeste konkurrent som indenrigsminister rejste landet rundt for at promovere ”Farum-modellen” som et fremsynet bud på en borgernær og effektiv kommune.

Alt dette fik en brat afslutning med de første afsløringer af borgmesterens magtmisbrug i 2002. Kommunalbestyrelsen indledte en sag til suspension af borgmesteren, hvorefter denne valgte at trække sig frivilligt fra embedet. Den første straffesag blev rejst i 2004, og to år efter blev borgmesteren idømt to års fængsel for mandatsvig i sagen om de ulovlige sponsorkontrakter, en dom som senere blev stadfæstet af først landsretten i 2006 og siden – efter 3.-instansbevilling – Højesteret i 2008. I mellemtiden var borgmesteren blevet idømt yderligere to års fængsel i ”hovedsagen” om sit misbrug af embedet ved afholdelse af eksorbitante repræsentationsudgifter, optagelse af ulovlige lån og tilbageholdelse af oplysninger om kommunens økonomi over for kommunalbestyrelsen. For medvirken til de to forhold under ét blev kommunaldirektøren endvidere idømt en samlet straf på 2 års fængsel. Disse sager blev afgjort endeligt af landsretten i 2009.

Trods verserende retssager blev den tidligere borgmester indvalgt i den nye Furesø Kommune, som efter strukturreformen i 2007 var blevet dannet efter sammenlægning af Farum og Værløse Kommuner. Da hans eget parti havde nægtet ham opstilling, stiftede han sit eget parti, som han stillede op for. Allerede året efter, og efter at Højesteret havde truffet endelig afgørelse i hovedsagen i 2008, besluttede valgbarhedsnævnet imidlertid, at den tidligere borgmester ikke længere var værdig til at sidde i byrådet. Hermed var den tidligere – højt profilerede – borgmester definitivt sat uden for dansk kommunalpolitik.

2. Farumkommissionen

Sideløbende med indledning af den strafferetlige efterforskning mod borgmesteren blev der i august 2003 nedsat en kommission for at undersøge ”muligt kritisable forhold” i den tidligere borgmesters bystyre i Farum Kommune.

Kommissionen blev nedsat af et folketingsflertal uden om den daværende V-K regering, som ville foretrække at afvente udfaldet af de igangværende straffesager. Flertallet var for så vidt enig i, at der måtte foretages en afgrænsning af undersøgelseskommissionens arbejde i forhold til den strafferetlige efterforskning, men fandt i øvrigt, at der ville være nok at tage fat på for at få afdækket alle de forhold, som ledte frem til borgmesterens afgang. Til det formål nedsattes kommissionen efter reglerne om undersøgelseskommissioner med henblik på at foretage en såkaldt faktumundersøgelse, dvs. en undersøgelse af det begivenhedsforløb, som havde givet anledning til kritik i perioden fra 1990 til 2003.

Positivt skulle denne undersøgelse særligt tage sigte på at identificere ”systemfejl” og på at overveje et eventuelt behov for ændringer af retstilstanden. Negativt skulle kommissionen derimod afstå fra at foretage retlige vurderinger af ansvarsforhold, ligesom kommissionen heller ikke skulle efterprøve allerede foreliggende myndigheds- og domstolsafgørelser. Ydermere skulle kommissionens bevisvurderinger foretages ”med den forsigtighed undersøgelsesformen tilsiger”. Kommissionen fik en landsdommer (John Mosegaard) som formand og bestod derudover af en tidligere amtskommunaldirektør (Finn Hansen) og en statsautoriseret revisor (Carsten Gerner).

Kommissionen skulle i første omgang være kommet med sin beretning i 2007, men måtte flere gange udskyde processen p.g.a. verserende retssager. Beretningen blev derfor først afgivet februar 2012. På det tidspunkt var kommissionens afhøringer af de i alt 220 personer, som skulle afgive forklaring, for længst afsluttet, idet den tidligere borgmester som den sidste blev afhørt i 2009. Beretningen er på 4837 sider, fordelt på 16 bind, hvortil kommer en bilagsdel på 7709 sider⁵. Resultaterne af kommissionens arbejde er sammenfattet i beretningens bind 1 (158 sider). Hele arbejdet blev i 2009 estimeret til at koste ca. 40 mio.kr. De samlede omkostninger ligger dog betydeligt over dette beløb, ifølge Justitsministeriet har de beløbet de sig til 58 mio. kr.

Kommissionen kommer med to anbefalinger om lovændringer på Økonomi- og Indenrigsministeriets område:

1. For det første bør det overvejes, om reglerne for, hvornår en borgmester kan suspenderes, kan blive mere tydelige.
2. For det andet bør der indføres mere ufravigelige frister for, hvornår dagsordner og bilag skal sendes til kommunalbestyrelsesmedlemmerne forud for møder i kommunalbestyrelsen.

På Justitsministeriets område fremsætter kommissionen ligeledes to anbefalinger:

3. Der bør – i hvert fald ved iværksættelse af langvarige kommissionsundersøgelser – foretages overvejelser om forventet ressourceanvendelse og tidsanvendelse, herunder ikke mindst til orientering for Folketinget og de personer, der agtes udpeget som kommissionsmedlemmer.
4. For det andet finder kommissionen, at ”forløbet i Farum-sagen kan give anledning til genovervejelse af behovet for lovgivning om meddelelser og – navnlig – ansættelsesretligt værn og i den sammenhæng om vejledninger og etiske regler rækker”.

3. Det lovforberedende udvalg

Allerede ved modtagelsen af beretningen bebudede Justitsministeren og Økonomi- og Indenrigsministeren, som de to ministre, der har ansvaret for hhv. kommissionens nedsættelse og den kommunalretlige lovgivning, at regeringen havde besluttet at nedsætte et lovforberedende udvalg til at følge op på kommissionens anbefalinger. Udvalgets kommissorium adresserer dog alene de kommunalretlige spørgsmål, som kommissionen rejste. Efter kommissoriet skal udvalget således vurdere:

- Om der er behov for at søge gennemført ændringer i reglerne for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for og sagsmateriale til kommunalbestyrelsesmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder.

⁵ Se beretningen: <http://jm.schultzboghandel.dk/upload/microsites/jm/ebooks/farum/index.html>.

- Om der er behov for at tydeliggøre de gældende regler for, under hvilke betingelser en borgmester kan suspenderes, ad hoc eller generelt, og eventuelt afsættes, samt hvorvidt proceduren herfor bør ændres.
- Om der i øvrigt er behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt at suspendere en borgmester, der er sigtet for et strafbart forhold, samt i givet fald proceduren herfor.

Udvalget er nedsat af økonomi- og indenrigsministeren i efteråret 2012, og den korte frist for færdiggørelse af arbejdet (medio 2013) tyder ikke på, at der forventes et omfattende lovforberedende arbejde. Udvalget har fået en højesteretsdommer som formand og består derudover af repræsentanter for de to nævnte ministerier samt de kommunale organisationer (KL og Danske Regioner).

Der foreligger ikke nogen oplysninger om, hvorvidt regeringen agter at tage de øvrige problemer op, som kommissionen havde anført i forhold til Justitsministeriets område. Det ene af disse problemer – spørgsmålet om tidsbegrænsning mv. af kommissionsundersøgelser – kræver for så vidt heller ikke nødvendigvis lovændringer. Det gør derimod kommissionens andet – ganske markante – forslag om en lovmæssig regulering af ansattes meddeleret og ansættelsesbeskyttelse.

Dette sidstnævnte forslag skal ses i lyset af, at den foreliggende regulering af dette område beror på anbefalinger fra et af justitsministeren nedsat udvalg, som afgav betænkning i 2006⁶, her med en anbefaling af, at den eksisterende praksis blev søgt klargjort i en vejledning, men uden at der i øvrigt blev taget skridt til at forbedre de ansattes ansættelsesretlige stilling. Denne vejledning, som blev affattet efter udvalgets anvisninger, har imidlertid – som det måtte forventes – ikke haft nogen større praktisk betydning, idet problemerne omkring offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret fortsat eksisterer.

I Farum-sagen gav dette sig udslag i borgmesterens stærke repressalier mod kritiske embedsmænd og opbygning af en tavshedskultur i forhold til dennes mange udskejelser, som bevirkede, at der ikke blev taget fat om problemerne, førend en embedsmand lækkede oplysningerne om borgmesterens repræsentationsudgifter til pressen. Også den gang var reglerne velbeskrevet i litteraturen, hvilket ikke er det samme som, at de var eller er klare og umisforståelige. Tværtimod er hele det uskrevne regelsæt om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret præget af en grundlæggende inkonsistens, som har nær sammenhæng med de bagved liggende modstridende hensyn, der knytter sig til denne problematik, og som bevirker, at de ansattes retsstilling gennemgående er svag. Det har en vejledning, som blot udstiller disse svagheder, ikke kunnet ændre ved.

⁶ Bet. 1472, *Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte*.

4. Kommissionens anbefalinger

Fristangivelser

Anbefalingerne om en opstramning af de tidsmæssige frister for udsendelse af dagsordner mv. til kommunalbestyrelsens møder har baggrund i en praksis, dikteret af den daværende borgmester, som indebar, at antallet af møder blev reduceret væsentligt, også under de lovmæssige krav, foruden at møderne blev indskrænket tidsmæssigt, samtidig med at de blev indkaldt med kort varsel, ofte som ekstraordinære møder, og typisk således, at fornødent sagsmateriale først blev fremlagt under møderne. Ydermere blev møderne fra borgmesteren og hans partifællers side holdt i en hård, konfrontatorisk tone med konsekvent afvisning af oppositionens forsøg på at trænge til bunds i sagerne.

Set i dette lys kan det forekomme at være et beskedent bidrag til fremme af en konstruktiv mødekultur i kommunerne, når kommissionen anbefaler en overvejelse af fristangivelserne i den kommunale styrelseslov, som udmærker sig ved på én gang at være ganske korte – 3-4 dage – og nok så vage med formuleringer som ”så vidt muligt” (§ 8, stk. 4, 1. pkt., og stk. 5).

Med det formål at sikre byrådsmedlemmerne forsvarlige arbejdsbetingelser anbefaler kommissionen ”en regel, hvorefter tidsfristerne for udsendelse af dagsorden og mødemateriale kun kan fraviges, såfremt samtlige mødedeltagere er enige herom, eller at borgmesteren finder det åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller at borgmesteren ikke finder, sagen kan tåle udsættelse”. Med en sådan regel gives byrådsmedlemmerne allerede efter dagsordenudkastet anledning til at overveje, om de vil gøre indsigelse mod, at dagsordenpunktet behandles i mødet. Specielt for bevillingssagers vedkommende foreslår kommissionen endvidere visse yderligere præciseringer af fristangivelserne.

Suspensionsreglen

Med hensyn til kommunestyrelseslovens § 66 om suspension af borgmesteren er det kommissionens opfattelse, at der er grund til at overveje, om bestemmelsen vedrørende borgmesterens ”vægning” kan og bør tydeliggøres. I den forbindelse bør det efter kommissionens opfattelse tillige overvejes, hvorledes kommunalbestyrelsen kan sikres den fornødne og passende juridiske bistand, herunder eventuel ekstern bistand. For så vidt angår spørgsmålet om midlertidig suspension, mens en borgmesters forhold undersøges, finder kommissionen endvidere, ”at overvejelser om gennemførelse af sådanne meget vidtrækkende forslag i forhold til det kommunale selvstyre og dets virkemåde” bør afvente evt. sagkyndigt lovforberedende arbejde.”

Den førstnævnte anbefaling må ses i lyset af, at der som anført af Steen Rønsholdt⁷ ”i den kommunalretlige teori blev hævdet forskellige, modstridende, opfattelser om rækkevidden af styrelseslovens suspensionsbestemmelser i forhold til netop Farum-sagen”. Den kommunalretlige ekspertise var således på tidspunktet for kommunalbestyrelsens beslutning delt i spørgsmålet om, hvorvidt § 66, stk. 2, i det foreliggende tilfælde hjemlede adgang til at suspendere borgmesteren. Det antog Indenrigsministeriet ganske vist, og dette fortolkningsresultat forekommer da også holdbart, men altså ikke utvivlsomt.

⁷ *Styrelseslovgivning og Farum-sagen*, Juristen nr. 5, 2004 (18.11.2004).

Usikkerheden knytter sig til styrelseslovens vægringsbegreb, der kan forstås snævert som en undladelsesforseelse eller videregående som enhver form for pligtstridig handling eller undladelse.

Kommunalbestyrelsen traf – under stor usikkerhed – beslutning om at fjerne borgmesteren i medfør af styrelseslovens § 66, stk. 2. Forudsætningen om, at tilsynsmyndighederne kan sanktionere kommunalbestyrelsens anvendelse af denne bestemmelse som en pligt, må imidlertid – som anført af Rønsholdt⁸ – forudsætte klarhed i retsgrundlaget. Under indtryk af indgrebets karakter vil domstolene formentlig – i forbindelse med den obligatoriske prøvelse efter § 66, stk. 4 – fordre klar hjemmel. Det er på denne baggrund så meget desto mere påfaldende, at en afklaring af suspensionsbestemmelsens rækkevidde ikke indgik i kommissoriet for den ”ekspertgruppe”, som blev nedsat efterfølgende med henblik på at overveje ændringer af styrelsesloven som en opfølgning på Farum-sagen.⁹

Den sidstnævnte anbefaling er ikke medtaget i kommissionens sammenfatning, og den fremstår heller ikke umiddelbart tilgængelig i den citerede form, som også er gengivet i kommissoriet for det lovforberedende udvalg. De ”meget vidtrækkende forslag”, der henvises til, er i beretningens bilag 10 præciseret som en række forslag, der har været behandlet i Folketinget, herunder i forbindelse med fremsættelse af forslag til ændring af den kommunale styrelseslov (fritagelse af borgmester for kommunale hverv under visse undersøgelser), forslag til folketingsbeslutning om ændring af den kommunale styrelseslov (mistillidsvotum til borgmester) og forslag til folketingsbeslutning om vælernes ret til at kræve nyvalg til kommunalbestyrelsen.

5. Lovgivningspolitiske overvejelser

Kommissionen har imidlertid behandlet mange andre forhold, end de ovennævnte, herunder også spørgsmål af kritisk betydning for kommunestyrets processer, uden at dette har givet anledning til overvejelser eller forslag om lovgivningsmæssige tiltag. Det kan der også i mange tilfælde være gode grunde til at afstå fra. De retsstridige handlinger og undladelser, som Farum-sagen har været rig på, er ikke nødvendigvis udtryk for ”systemfejl”, der som sådan kalder på lovgivningsmæssige initiativer. Det klarhedskrav, der gælder for tilsynsmyndighedernes anvendelse af sanktioner (annullation og tvangsbøder), har imidlertid også en lovgivningspolitisk dimension på den måde, at centrale regler i styrelsesloven om rettigheder og pligter mv. så vidt muligt bør være udtømmende og umisforståelige. I det følgende omtales nogle spørgsmål, som kommissionen tager op, og som efter min opfattelse kunne give anledning til lovgivningspolitiske overvejelser ud fra dette synspunkt.

Bemyndigelse¹⁰

Borgmesteren i Farum Kommune handlede i vid udstrækning efter bemyndigelse fra et flertal i kommunalbestyrelsen til at indgå aftaler om køb og salg af ejendomme mv.

⁸ A.st.

⁹ Bet. 1425/2002 om Indsigt i den kommunale administration, jf. opfølgning med lov 381/2003.

¹⁰ Kap. 5, s. 109 ff.

Herom anfører kommissionen imidlertid, at hvis et byråd vil bemyndige en borgmester ved delegation, kræves enstemmighed, og at blot ét byrådsmedlem kan kræve sagen forelagt i byrådet, inden endelig aftale indgås. Sådan behandling skal da finde sted alene med forbehold af borgmesterens begrænsede adgang til at træffe afgørelse efter styrelseslovens § 31, stk. 1 (utvivlsomme afgørelser og hastesager).

Det vil således efter kommissionens opfattelse ”være op til det enkelte byrådsmedlem at tage stilling til, om den bemyndigelse, der gives til borgmesteren, er tilstrækkelig klar og entydig, og om der er den fornødne tillid til, at borgmesteren uanset bemyndigelse vil vende tilbage til byrådet, hvis forudsætningerne for bemyndigelsen svigter eller brister som følge af senere indtrufne omstændigheder. I modsat fald kan bemyndigelsen begrænses således, at borgmesteren alene får et forhandlingsmandat til at indgå aftaler betinget af byrådets samtykke. Sådan forudsætning om ny forelæggelse kan kræves tilført beslutningsprotokollen. Også selvom der er givet en bemyndigelse til endeligt at indgå aftaler, bør det være det sædvanlige, at borgmesteren efterfølgende orienterer om faktisk aftaleindgåelse efter bemyndigelse”.

Der er ingen tvivl om, at kommissionens retsopfattelse svarer til, hvad der må betragtes som gældende ret. Men resultatet, der beror på en fortolkning af styrelseslovens regler om borgmesterens – begrænsede – afgørelseskompetence (reelt en modsætnings slutning fra § 31), er tydeligvis ikke indlysende for enhver og har i hvert fald ikke været det for byrådets medlemmer i Farum Kommune. Det er derfor overraskende, at kommissionen ikke finder det påkrævet eller i øvrigt hensigtsmæssigt at lovfæste nærmere regler om, i hvilke tilfælde og under hvilke forudsætninger bemyndigelse, herunder delegation, til borgmesteren kan finde sted. Kommissionen konstaterer blot, at hensynet til mindretal og offentligheden er tilgodeset ved, at delegationen kræver enstemmighed. På den baggrund finder kommissionen ikke anledning til at foreslå ændringer i gældende ret.

***Hastesager*¹¹**

Borgmesteren behandlede og afgjorde endvidere en lang række sager som hastesager efter reglerne i styrelseslovens § 31, stk. 1, og ofte blev der kun underrettet sparsomt herom på de efterfølgende møder i kommunalbestyrelsen. Hertil konstaterer kommissionen nok så lakonisk, at ”en borgmester som øverste daglige leder af administrationen kan op- eller nedprioritere en sags behandling i forhold til andre sager og således eksempelvis gøre en konkret sag til en hastesag”.

Denne retsopfattelse er – selv med det nedennævnte forbehold for saglig forvaltning – næppe utvivlsom. Borgmesterens kompetence til at afgøre utvivlsomme sager og hastesager med efterfølgende orientering af kommunalbestyrelsen om de trufne afgørelser svarer til de for kollegiale organer sædvanligt gældende regler. Det har dog altid været forudsat, at sådanne formandsafgørelser hører til undtagelsen og forbeholdt sager, som efter deres karakter er enten utvivlsomme eller af særligt hastende karakter.

En relativisering af kategorien hastesager, som tillader en op- eller nedgradering af sagerne ud fra rent politiske hensyn, åbner op for et element af vilkårlighed, som ikke

¹¹ Kap. 5, s. 131 ff.

elimineres med kommissionens forudsætning om, at ”en sådan forskelsbehandling må være begrundet i forvaltningsretligt set saglige hensyn og dermed en sagligt begrundet fravigelse af det almindelige krav om ligebehandling i den offentlige forvaltning”.

Det afgørende er således ikke, om der finder en forskelsbehandling sted af de sager, der kommer til behandling, men at kommunalbestyrelsen – mindretallet – systematisk unddrages muligheden for at gøre sin indflydelse gældende ved behandlingen af de sager, som borgmesteren finder anledning til at tage op som hastesager. Dermed svigter også en væsentlig garanti for afgørelsernes lovlighed og – ikke mindst – rigtighed. Der kan derfor være al mulig grund til i det kommende lovforberedende arbejde at adressere den retsopfattelse, som kommissionen hermed lægger til grund.

Inhabilitet¹²

Med henvisning til tidligere tilsynssager konstaterer kommissionen, at der i en række tilfælde, der vedrører borgmesterens hverv som formand for Farum Boldklub A/S, har foreligget *speciel* inhabilitet hos borgmesteren, og at habilitetsreglerne er blevet tilsidesat i forbindelse med nogle af sagerne afgørelse. Tilsvarende gælder mht. enkelte byrådsmedlemmer, som havde aktier i boldklubben, og hvor tilsynsmyndighederne havde statueret inhabilitet for aktiebesiddelse af en vis størrelse.

Hertil bemærker kommissionen, at ”såvel det grundlæggende hensyn til at styrke tilliden til den offentlige forvaltning som hensynet til at have en klar og let praktisabel regel kunne tale for, at et byrådsmedlem, der har en umiddelbar økonomisk interesse i en sag som følge af aktiebesiddelse mv., uanset investeringens størrelse bør anses for at være inhabil i forbindelse med sagens behandling og afgørelse”. Kommissionen anlægger dermed en udvidende fortolkning af bestemmelserne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, om en ”særlig” interesse og § 3, stk. 2, om ”interessens karakter eller styrke”, idet man alene vil undtage ”en meget beskeden investering af symbolsk eller ideelt betonet karakter”, som forhold, der falder under grænsen for inhabilitet.

Endskønt denne retsopfattelse kan forekomme rimelig, er den ikke nødvendigvis fuldt dækkende for, hvad der kan betragtes som gældende ret, og i hvert fald tog ledende embedsmænd i Indenrigsministeriet forbehold over for kommissionens retsopfattelse på dette punkt i deres høringssvar til kommissionen. Selv om kommissionen ikke selv finder grundlag for en ændring af forvaltningslovens habilitetsregler eller indførelse af en særregel i den kommunale styrelseslov, bør spørgsmålet adresseres i det lovforberedende arbejde, således at der i hvert fald herfra markeres en retsopfattelse, der enten tilslutter sig eller modificerer kommissionens ovennævnte opfattelse

Borgmesterens samtidige bestridelse af hvervene som henholdsvis borgmester og formand for bestyrelsen i Farum Boldklub A/S giver endvidere kommissionen anledning til nogle overvejelser om *generel* inhabilitet af potentiel betydelig rækkevidde, da det langt fra er usædvanligt, at byrådsmedlemmer bestrider hverv som bestyrelsesmedlemmer i selskaber, som kommunen samarbejder med økonomisk og/eller ledelsesmæssigt.

¹² Kap. 5, s. 180 ff.

Problemet er her ikke så meget det – relativt beskedne – antal sager, hvor borgmesteren som følge af sit hverv som bestyrelsesformand i Farum Boldklub A/S måtte anses for at være inhabil. Problemet var derimod efter kommissionens opfattelse det meget omfattende samarbejde mellem kommunen og boldklubben, som fandt sted gennem en længere periode, og som ”må give anledning til meget væsentlige betænkeligheder, idet dobbeltrollen udelukkede borgmesteren fra at udøve sin almindelige tilsynsforpligtelse i egenskab af administrativ leder af kommunen og formand for økonomiudvalget i relation til kommunens løbende økonomiske engagementer med boldklubben, jf. styrelseslovens §§ 18 og 31”.

Således som kommunens samarbejde med boldklubben udviklede sig med vidtgående behov for politisk stillingtagen finder kommissionen, ”at disse habilitetsproblemer reelt ikke kunne afbødes effektivt på anden måde end ved, at (borgmesteren) traf et valg med hensyn til hvilket af hvervene som henholdsvis borgmester og bestyrelsesformand i boldklubben, han ønskede at bestride”. Denne retsopfattelse er utvivlsomt konsekvent, men vil kunne bestyrkes med en udtrykkelig bestemmelse i styrelsesloven om forbud mod påtagelse af generelt inhabilitetsbegrundende hverv i private selskaber, som kommunen samarbejder med.

*Administrativ struktur*¹³

I forbindelse med konstateringen af, at Farum Kommune indtil 2002 havde haft en flad organisation med en række direktørstillinger, hvor direktørerne havde direkte reference til borgmesteren, rejser kommissionen spørgsmålet, om ikke hensynet til en lovlig forvaltning burde tilsige ”en styrket – og muligt lovfæstet – rolle for kommunaldirektøren som øverste administrative chef efter den politisk valgte borgmester”. Der henvises til, at det er embedsmændenes opgave med kommunaldirektøren i spidsen at advare, hvis der kan rejses tvivl om lovligheden af borgmesterens – eller byråds – påtænkte beslutninger og helt at sige fra ved klart ulovlige beslutninger. Hertil kommer den rolle, som kommunaldirektøren har som ”bolværk” for sine embedsmænd i forhold til det politiske system mod eventuel usaglig indblanding i myndighedsafgørelser.

Det er dog kommissionens samlede opfattelse, ”at der lige så lidt som for en departementschef i forhold til en minister bør opstilles lovregler for kommunedirektørens beføjelser i forhold til den politisk ansvarlige chef”. Hovedprincippet i den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 7, om, at det er kommunalbestyrelsen, der drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale, bør således efter kommissionens opfattelse ikke anfægtes. I stedet henviser kommissionen til det disciplinære og eventuelt strafferetlige ansvar som grænse for, hvornår en topembedsmand skal sige fra, og det tilføjes, at ”topembedsmanden i øvrigt ikke bør blande sig i den politiske proces, medmindre sagkyndig bistand efterspørges af borgmesteren og/eller øvrige byrådsmedlemmer. Også det kommunale folkestyre er bedst tjent med loyale embedsmænd, der samtidig kender grænserne for loyalitet.”

Selv om det for en dansk kommunalretlig synsvinkel forekommer naturligt at se det kommunale personale som et uselvstændigt og rent udførende led i den kommunale

¹³ Kap. 6, s. 300 ff.

forvaltning, synes der alligevel – i lyset af Farum-sagen – at måtte kunne stilles spørgsmålstegn ved denne stilling. Udviklingen af det danske kommunestyre har længe gået i retning af, at de kommunale beslutninger i praksis træffes af embedsværket. Det gælder alle de daglige beslutninger, der træffes i medfør af lovgivningen, men det gælder også de mere principielle sager, som det tilkommer politikerne at træffe beslutning om, men som i reglen vil være forberedt i administrationen og forelagt politikerne med en indstilling fra embedsværket. Læren af Farum-sagen synes her at være, at den meget stærke stilling, som borgmesteren indtager i dansk kommunestyre, indebærer visse risikomomenter for en fordrejning eller manipulation af det kommunalpolitiske beslutningsgrundlag for sådanne sager af mere principiel eller vidtrækkende karakter.

Netop kombinationen af en stærk borgmester og et formelt set svagt embedsværk, der forventes at levere gennemarbejdede oplæg til de kommunalpolitiske beslutninger, rummer en risiko for, at disse oplæg påvirkes af usaglige hensyn, uagtet at det ikke tilkommer borgmesteren at blande sig i administrationens indstillinger. En kommunal embedsmand har udtrykt det på den måde, at der findes beslutninger, som er sagligt korrekte, men politisk umulige at gennemføre, og beslutninger, som er mindre korrekte, men politisk nødvendige¹⁴. Det er en logik, som meget vel kan afspejle den kommunaladministrative hverdag i nogle kommuner, men som formentlig ikke er tilnærmelsesvis så udbredt i den statslige administration, hvor topchefen trods alt kan støtte sig på hele den sagkundskab, som det enkelte ministerium repræsenterer, og hvor ministeren heller ikke uden videre kan regne med rygdækning fra Folketing og regering. Departementschefen står her i en helt anden og stærkere position, end kommunaldirektøren, som med rette anses som en svag aktør i det danske kommunestyre.

Det er heller ikke et naturgivent forhold, at den kommunale administration skal være hensat i en så uselvstændig position, som tilfældet er i Danmark. Til sammenligning har den norske *administrasjonssjef* (i daglig tale *rådmannen*), som svarer til en dansk kommunaldirektør, både møde- og taleret i de kommunalpolitiske organer, og der påhviler herved denne en særlig forpligtelse til at påse, at de sager, der lægges frem til politisk forhandling, er forsvarligt udredet i forhold til lovgivningens regler¹⁵. Indførelse af en lignende stilling for kommunaldirektøren betyder ikke i sig selv, at den kommunale administration selvstændiggøres i forhold til det kommunalpolitiske niveau, men det vil skabe en retssikkerhedsmæssig garanti for de kommunale beslutningers lovlighed og rigtighed, der også kan få betydning i forhold til det almindelige kommunaltilsyn, som i givet fald får bedre muligheder for at placere et ansvar for eventuelle ulovlige beslutninger, som kommunalbestyrelsen måtte træffe. Det er på den anden side også en ordening, som må være forbundet med særlige ansættelsesretlige garantier, hvis man ikke slet og ret vil gøre som i Norge, hvor rådmannen er placeret som øverste leder for den samlede kommunale forvaltning.

Ytringsfrihed og meddeleret¹⁶

¹⁴ Politisk ledelse, KL 1997, s. 19.

¹⁵ § 23 i lov nr. 107/1992 om kommuner og fylkeskommuner, jf. lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt & Oddvar Overå, Kommuneforlaget 2011, s. 185 ff (særligt s. 188).

¹⁶ Kap. 7, s. 219 ff.

Det sidste leder over til spørgsmålet om kommunalt ansattes embedsmænds stilling ved fremsættelse af kritik eller anklager for magtmisbrug, herunder ved udtalelser til offentligheden. Også dette spørgsmål har givet kommissionen anledning til bemærkninger. Kommissionens udgangspunkt er her, at embedsmanden bør kunne søge vejledning for den korrekte adfærd i justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, som blev fastsat efter anbefaling i den førnævnte betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser. Men det tilføjes, at der for den, der står frem, og som i bedste fald til sidst får rettens ord for sin troværdighed, kan være lang vej. Borgmesteren kan – med et solidt flertal i ryggen – skride til afskedigelse eller degradering, og i en eventuel retssag kan han eller hun risikere selv at blive hængt ud for fejl og mangler som led i et – i sig selv helt legitimt – forsvar for de trufne beslutninger.

Kommissionen anser det herved for ”en systemfejl, hvis de, der har haft informationerne og mulighederne, typisk vælger ikke at reagere”. I tilfælde af grove overtrædelser og i mangel af reaktion ved henvendelse til kommunalbestyrelsen anviser kommissionen, at der rettes henvendelse til revisionen og tilsynsmyndighederne, men understreger derpå, at ”det ansættelsesretlige værn for en sådan embedsmand bør være indrettet, så det giver et sikkerhedsnet også økonomisk set”, og at dette synspunkt ”bør veje tungt ved udmåling af godtgørelse eller erstatning”. Kommissionen finder derimod ikke grundlag for at anfægte (flertallets) konklusioner i den ovennævnte betænkning, men det anføres, at ”forløbet i Farum-sagen kan give anledning til genovervejelse af behovet for lovgivning om meddelelser og – navnlig – ansættelsesretligt værn”.

Selv om udgangspunktet må være, at embedsmanden kan forventes loyalt at udføre borgmesterens og kommunalbestyrelsens lovlige beslutninger, må reglerne tage højde for den – muligt ekstreme – situation, at en borgmester og en kommunaldirektør i forening gør sig skyldige i alvorlige strafbare forhold. Hertil kræves såvel et regelværk om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser, som signalerer, at en (velbegrundet) kritik fra de ansatte må tages alvorligt, som en ansættelsesretlig beskyttelse, der yder et effektivt værn mod sagligt uberettigede sanktioner mod de embedsmænd, som gør deres pligt ved at underrette rette vedkommende – og i yderste fald – offentligheden om kritisable forhold i kommunen.

Kravene kan i den forbindelse ikke stilles så højt, at beviserne for påstande om magtmisbrug skal kunne holde ved en eventuel retslig efterprøvelse. Det må være tilstrækkeligt, at embedsmanden kan godtgøre, at anklagerne er fremsat i god tro. Efterfølgende anvendelse af ”sanktioner” i form af afskedigelse eller degradering i medfør af den diskretionære ledelsesbeføjelse bør endvidere i sådanne tilfælde kun kunne finde sted på grundlag af en uvildig undersøgelse, der opfylder sædvanlige retssikkerhedsmæssige krav. Den nugældende praksis med at lade kommunernes egen interesseorganisation (Kommunernes Landsforening) forestå sådanne undersøgelser kan i hvert fald ikke anses for retssikkerhedsmæssigt betryggende.¹⁷

¹⁷ Se f.eks. dknyt 27/9 og 30/11 2012 om afskedigelse af en kommunaldirektør i Vallensbæk Kommune, efter at KL havde fundet, at dennes beskyldninger mod borgmesteren for magtmisbrug var grundløse.

6. Tilsynsmyndighedernes sagsbehandling¹⁸

Kommissionen har herudover særligt hæftet sig ved tilsynsmyndighedernes behandling af en række sager fra Farum Kommune. Det oplyses herved, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt har behandlet et meget stort antal sager vedrørende denne kommune, og at de fleste af sagerne blev indledt efter Farum-sagens opkomst i februar 2002, men at der også i årene forinden havde været flere sager fra denne kommune end andre kommuner i amtet. Kommissionen har rekvireret og gennemgået mere end 300 sager, hvoraf ca. 100 er omtalt i beretningen. Også Indenrigsministeriet har i undersøgelsesperioden behandlet et relativt stort antal tilsynssager vedrørende Farum Kommune (16 sager + suspensionssagen). Der er helt overvejende tale om sager, hvor en afgørelse fra tilsynsrådet er blevet indbragt for ministeriet enten af kommunen eller af en borger, idet en række borgerhenvendelser til ministeriet er blevet videresendt til tilsynsrådet som rette myndighed.

Såvel Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt som Indenrigsministeriet blev efter Farum-sagens opkomst i begyndelsen af februar 2002 genstand for betydelig offentlig kritik. For så vidt angår tilsynsrådet vedrørte kritikken navnlig:

- At tilsynsrådet havde været for langmodig over for Farum Kommune og i for vidt omfang havde accepteret mangelfulde og/eller langsommelige svar fra kommunen.
- At tilsynsrådets egen sagsbehandling havde været langsommelig, og
- At tilsynsmyndighederne ved passivitet over for konstaterede ulovligheder havde pådraget sig et medansvar for ”Farum-skandalen”.

Kommissionen anfører hertil¹⁹, ”at der ikke kan ses bort fra, at en skærpelse af tilsynsrådets praksis med hensyn til svarfrister over for kommunen kunne have afkortet sagsbehandlingstiden også i de store og væsentlige sager, der blev indledt i 2000”. Kommissionen ”finder det imidlertid tvivlsomt, om det herved ville have været muligt at fremskynde sagsbehandlingen i en sådan grad, at det på afgørende måde havde begrænset omfanget af de problemer, som kommunen endte med at have”. Det anføres i den forbindelse, at også Indenrigsministeriet i nogle sager har haft en sagsbehandlingstid af en længde, der ikke umiddelbart lader sig forklare ud fra sagernes indhold, mens tilsynsrådet – omvendt – for sit vedkommende momentvis var underbemandet i forhold til sagsantallet og sagernes omfang. Kommissionen finder således for en samlet betragtning, at tilsynsrådet ikke med rette kan kritiseres for at have ”siddet på hænderne”. Mere bemærkelsesværdig er Indenrigsministeriets stilling som overtilsynsmyndighed i et par af de sager, som havde givet anledning til en massiv overbelåning i kommunen. Den ene af disse sager vedrørte kommunens dispositioner over rensningsanlæg, hvor den daværende indenrigsminister Thorkild Simonsen (S) på grundlag af en indhentet udtalelse fra Kammeradvokaten konkluderede, at der reelt var tale om låneoptagelse hos FIH i strid med lånebekendtgørelsen, og at lånet som udgangspunkt skulle indfries. Da kommunen bestred dette, var embedsværkets indstilling til ministeren, at ministeriet

¹⁸ Kap. 16, s. 29, 34.

¹⁹ Kap. 4, s. 114.

anlagde retssag imod kommunen. Sagen endte imidlertid med at blive forligt, idet ministeriet frafaldt indfrielse af engagementet med FIH mod, at kommunen dels indfrie hele sin øvrige langfristede gæld opgjort til ca. 200 mio. kr., dels deponerede et beløb på 140 mio. kr. Ministeren forklarede til kommissionen, ”at han med sin kommunale baggrund ikke ønskede en langvarig retssag med en højtprofileret og populær borgmester som modpart”. En forklaring, som kommissionen med det givne – begrænsede – kommissorium, har taget til efterretning med konstatering af, at problemerne i Farum Kommune i det mindste blev adresseret i denne sag.

Anderledes med den efterfølgende sag om FIH's²⁰ finansiering af Farum Park, hvor den daværende indenrigsminister Karen Jespersen (V) ikke fandt anledning til at reagere, selv om ministeriet havde vurderet, at kommunens dispositioner udløste pligt til deponering af et beløb i størrelsesordenen 200 mio. kr. I sit svar på et spørgsmål om sagen fra Folketingets Kommunaludvalg henviste ministeren til, at sagen blev undersøgt af tilsynsrådet, og at hun derfor ikke kunne udtale sig om arrangementets lovlighed i forhold til lånereglerne. Denne forklaring tilsidesættes af kommissionen²¹, der afviser, at den anførte begrundelse har støtte i det faktiske sagsforløb, og som vurderer, at den meget betydelige yderligere gældsætning af kommunen kunne være blevet begrænset, hvis Indenrigsministeriet var gået ind i denne sag på samme måde, som det tidligere var sket vedrørende kommunens dispositioner med hensyn til rensningsanlægget som ovenfor nævnt.

Mens der ved tilsynsreformen i 2004 blev gjort op med det kommunalpolitiske islæt i kommunaltilsynet i første instans – ved at de blandede statsligt-kommunale tilsynsråd blev afskaffet til fordel for et rent embedstilsyn, som nu er overgået til statsforvaltningerne – fulgte man ikke klagerreformudvalgets forslag om på lignende måde at henlægge Indenrigsministeriets kompetence som klage- og overtilsynsmyndighed til et uafhængigt tilsynsnævn²². Som begrundelse for at modsætte sig dette forslag henviste ministeriet bl.a. til hensynet til at kunne gøre et parlamentarisk ansvar gældende.

Et sådant ansvar syntes dog ikke at have spillet nogen større rolle i de ovennævnte sager, hvor ministeren ved sin personlige indgriben eller mangel på samme – i strid med embedsværkets anbefalinger – demonstrerede svagheden ved denne placering af tilsynsmyndigheden. Der er ingen grund til at tro, at kommissionens beretning på dette punkt vil sætte sig nogen spor i den fremtidige organisering af tilsynet med kommunerne. Men politiseringen af overtilsynet, som der også er rejst kritik af i andre sammenhænge²³, bestyrker – beklageligvis – indtrykket af Indenrigsministeriet som ”kommunernes ministerium”, snarere end som et neutralt organ for kontrollen med kommunernes virksomhed.

7. Vurdering af kommissionsarbejdet

²⁰ FinansieringsInstituttet for Industri og Håndværk A/S (Nu FIH Erhvervsbank A/S).

²¹ Kap. 16, s. 196.

²² Bet. 1395/2000, s. 272 ff.

²³ Se Steen Rønsholdt, *Det politiske element i tilsynet med kommunerne*, Juristen 2009/2, side 50.

Ved vurderingen af, om kommissionsarbejdet har været alle anstrengelserne værd, må det i hvert fald konstateres, at Farum-sagen allerede for længst har affødt en række ændringer af styrelsesloven, som skal forebygge gentagelser, specielt ved at styrke lovens mindretalsbeskyttelse på en række punkter. Også andre ændringer, der er kommet til efterfølgende på anden baggrund, har foregrebet lovgivningsmæssige overvejelser som opfølgning på Farum-sagen, således navnlig de nye regler om – en uafhængig og sagkyndig – revision af kommunale regnskaber²⁴. Tilbage står endnu at rette op på de forhold, som kommissionen peger på: fristangivelserne for udsendelse af dagsorden mv. i § 8 og suspensionsbestemmelserne i § 66.

Det havde man dog ikke behøvet et kommissionsarbejde af denne art for at nå frem til. De løse og meget korte fristangivelser i styrelsesloven er en oplagt svaghed, der kan friste til misbrug, og som ret beset er en reminiscens fra en teknologisk mindre fremskreden tid. Svagheden i de sidstnævnte bestemmelser var også åbenlys ved nedsættelsen af den føromtalt arbejdsgruppe, som skulle sikre bedre indsigt i kommunestyrets forhold, men som – bl.a. af politiske grunde – ikke fik i opdrag at tage dette forhold op til overvejelse.

Kommissionens beretning lider dertil af nogle form- og indholdsmæssige svagheder. På det formmæssige plan er det en mangel, at der ikke – i tilgængelig oversigtlig – form er foretaget en klar opsummering af resultaterne af kommissionens overvejelser og herunder af dennes anbefalinger. En sammenfatning på mere end halvandet hundrede sider kan ikke gøre det ud for en sådan opsummering, rent bortset fra, at denne sammenfatning heller ikke udtømmer hele feltet af overvejelser, som kommissionen har gjort sig. Dette forhold svækker beretningens værdi som input til den politiske debat og beslutningsproces.

Indholdsmæssigt er det endvidere en svaghed, at kommissionen på flere punkter viger tilbage fra at konkludere mere håndfast på sine overvejelser eller helt undlader at adressere problemerne med fornøden styrke. Det gælder efter min opfattelse i forhold til spørgsmålet om delegation til borgmesteren, dennes behandling af sager som hastesager og inhabilitet ved deltagelse i ledelsen af selskaber, som kommunen samarbejder med. I disse tilfælde kunne kommissionen meget vel have anbefalet lovgivningsmæssige initiativer eller i det mindste en overvejelse af mulighederne for at adressere problemerne ved lovgivning eller på anden vis.

Af større principiel betydning er den fortsat stærke position, som borgmesteren indtager i dansk kommunestyre, og som er uden sidestykke i hvert fald i nordisk sammenhæng. Med denne stilling, som bl.a. indebærer, at borgmesteren er leder af den kommunale administration, hensættes det administrative personale og herunder den administrative top-ledelse i en meget svag position, når det gælder mulighederne for at gribe ind over for tilfælde af politisk magtmisbrug. De ansattes ytringsfrihed og meddeleret er med en sådan struktur ikke meget bevendt som en garanti for lovlig og rigtigt forvaltning af den simple grund, at få eller ingen tør bruge disse rettigheder.

²⁴ L 510/2007, jf. bet. 1487/2006 om *kommunal og regional revision*.

Dette problem adresseres ikke i kommissionens beretning på anden måde end ved konstatering af, at den 'flade' organisation, som kommunen havde valgt, gav særligt gode muligheder for at dække over den ulovlige forvaltning i kommunen, idet det herudover anbefales at styrke ansættelsesbeskyttelsen for forvaltningens personale i forhold til udnyttelsen af deres ytringsfrihed og meddelelser. Efter min opfattelse stikker problemerne imidlertid dybere og rører ved selve grundstrukturen i det danske kommunestyre, nemlig placeringen af den kommunale administration som en énhedsforvaltning under kommunalbestyrelsens overordnede ledelse og med borgmesteren som daglig leder.

Denne grundstruktur kan der – af mange grunde – næppe gøres op med, men som et lille skridt af mulig stor praktisk betydning kunne det som nævnt overvejes at forlene embedet som administrativ top-leder med en ret og pligt til – af egen drift – at rådgive kommunalbestyrelsen om legaliteten eller manglen på samme af de beslutninger, som den står i begreb med at træffe, svarende til hvad der også kendes fra andre lande. Det er imidlertid ikke en tanke, som kommissionen er inde på, måske fordi den har manglet en kommunalretlig ekspertise, som rækker ud over de eksisterende grundstrukturer i det danske kommunestyre.

8. Afsluttende bemærkninger

For en samlet vurdering af kommissionens arbejde bliver det således afgørende, *at* det er meget lidt, der er kommet ud af dette arbejde, målt på omfanget og indholdet af de anbefalede tiltag, *at* der i beretningen kunne synes at være stof til andre og mere fremadrettede overvejelser, *og at* man i øvrigt sidder tilbage med et indtryk af, at kommissionen ikke med fornøden styrke har adresseret de virkelige – både retssikkerheds- og demokratimæssige – problemer, der knytter sig til borgmesterens fortsat stærke stilling i det danske kommunestyre.

Det er på denne baggrund vanskeligt at sige, at arbejdet har været anstrengelserne og omkostningerne værd. Som faktum-undersøgelse er Farum-kommissionens beretning udtryk for et stort og gedigent arbejde, men uden større dristighed i kommissionens overvejelser af fremadrettet karakter, og ikke mindst uden en klar opsummering af de overvejelser, som kommissionen rent faktisk har gjort sig. Det lovforberedende udvalg, som nu er nedsat, tager afsæt i de anbefalinger, som kommissionen har fremsat på det specifikt kommunalretlige område. Heller ikke i den sammenhæng har man således fundet inspiration i beretningen til videregående overvejelser af lovgivningspolitisk art.

Hvad regeringen agter at foretage sig i anledning af kommissionens anbefalinger mv. på andre områder er derimod uvist. Det gælder således i forhold til kommissionsundersøgelser omfang og afrapportering og de offentligt ansattes retsstilling ved udnyttelse af deres ytringsfrihed og meddelelser. Disse områder henhører under Justitsministeriet, uden at der herfra er afgivet melding om særlige initiativer som opfølgning på denne del af kommissionens beretning.

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 spørgsmålstejn 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.²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸ 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.

²⁵ Se hertil bl.a. Anders Henriksen, *Antiterroreren, Retsstaten og demokratiet*, Jurist- og Økonomiforbundets forlag, 2011.

²⁶ Principperne om magtens tredeling genfindes i Grundlovens § 3.

²⁷ Anders Henriksen, *Folketinget er for svagt i forhold til regeringen*, Kronik, Dagbladet Politiken, 24. august 2010.

²⁸ Vibeke Schou Tjalve & Anders Henriksen, 'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde': *Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, 2008, Dansk Institut for Militære Studier, København.

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 forholdsvist 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 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 tilbundsgående 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,²⁹ men kritikken mod den megen fokusering på jura må ikke forveksles med en principiel modstand mod retlige undersøgelser *som sådan*. Vel fungerende 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',³⁰ 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.

²⁹ 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.

³⁰ Morten Skærbæk og Jacob Svendsen, *Dommerforening kalder kommission for politisk*, Dagbladet Politiken, 12. april 2012.

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',³¹ kommer vi derfor heller ikke udenom, at 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.

³¹ Villy Søvndal, *Nu skal vi have sandheden om Irakkriegen frem*, Kronik i Dagbladet Politiken, 16. maj 2012.

BISIDDERNES OG UDSPØRGERENS ROLLE

Af Advokat (H) Gunnar Homann

Ved ikrafttrædelsen, den 1. juli 1999, af loven om undersøgelseskommissioner blev retsplejelovens §§ 21 og 21 a om henholdsvis kommissionsdomstole og undersøgelsesretter samtidig ophævet.

Loven kom nu til specifikt at indeholde regler om udpegning af en udspejler og regler om ret til en bisidder for de personer, hvis forhold undersøges. At der i forbindelse med større undersøgelser kunne optræde aktører, som henholdsvis en udspejler (det offentlige repræsentant) og bisiddere til at varetage de undersøgte interesser, var imidlertid ikke nyt. Det var en kendt rollefordeling set f.eks. i Tamilsagen og Spar Nord-sagen, og ligeledes kendt ved undersøgelseskommissioner nedsat i henhold til en særlig lov, som f.eks. loven om undersøgelse af den færøske banksag, undersøgelsen af Nørrebro-sagen og senest i forbindelse med PET-kommissionen.

Efter undersøgelseskommissionsloven har den person, hvis forhold undersøges, ret til en bisidder efter eget valg, og undersøgelseskommissionen kan beskikke en bisidder med den konsekvens, at bisidderens honorar betales af statskassen. Bisidderen behøver ikke nødvendigvis at være en advokat.

Undersøgelseskommissionen har ingen dømmende myndighed, men vil alt efter kommissoriets udformning typisk have til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begebenhedsforløb. Opgaven kan imidlertid tillige gå ud på at komme med forslag til ændring af lovgivningen, andre regelsæt eller administrativ praksis, og endelig kan kommissionen få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Retlige vurderinger af, hvorvidt der måtte være grundlag for at drage ministre til ansvar ligger dog udenfor, hvad en undersøgelseskommission kan få til opgave. Det vil være Folketingets opgave at forholde sig til spørgsmålet om eventuelt ministeransvar, men det siger sig selv, at en undersøgelseskommissions undersøgelse af det faktiske hændelsesforløb og herunder muligt tillige, hvilken viden en minister måtte have siddet inde med i forbindelse med videregivelse af oplysninger til Folketinget, vil kunne få væsentlig betydning for Folketingets senere behandling af sagen. Tilsvarende synes det også åbenbart, at selvom en undersøgelseskommission ikke har nogen dømmende myndighed, vil dens udtalelse, ikke mindst hvis den finder grundlag for, at det offentlige bør søge at drage nogen til ansvar, kunne få stor betydning for det mulige efterspil, og derfor hviler lovens regler om ret til en bisidder da også på retssikkerhedsmæssige synspunkter.

I Nørrebro-sagen gav spørgsmålet om udstrækningen af retten til bisidder anledning til tvivl. Nørrebrokommissionen skulle både undersøge og klarlægge det samlede begivenhedsforløb i forbindelse med urolighederne på Nørrebro den 18. og 19. maj 1993, og kommissionen skulle også udtale sig om, hvorvidt der af personer i offentlig tjeneste var

begået fejl eller forsømmelser, der kunne give anledning til at søge gennemført et retligt ansvar. Det fremgik dog udtrykkeligt af loven, at en sådan udtalelse ikke omfattede de menige politifolk på Nørrebro. Om bisiddere udtalte loven, at de personer, hvis forhold undersøges, har ret til at lade sig bistå af en bisidder. Nørrebrokommissionen indtog det standpunkt, at når spørgsmålet om, hvorvidt der kunne være anledning til, at et retligt ansvar kunne gøres gældende, ikke omfattede de menige politifolk, havde de menige politifolk heller ikke ret til at lade sig bistå af en bisidder. Spørgsmålet indbragtes for domstolene, hvor byretten fulgte kommissionens opfattelse. Landsretten fandt imidlertid, at de menige politifolk havde ret til at lade sig bistå af en bisidder. Begrundelsen var den, at da undersøgelseskommissionen skulle undersøge det samlede begivenhedsforløb i forbindelse med urolighederne, og da en beskrivelse af det samlede begivenhedsforløb også måtte omfatte de menige politifolks forhold, så måtte de menige politifolk have ret til at lade sig bistå af en bisidder. Landsrettens kendelse blev stadfæstet af Højesteret (UfR 1997.2004). Det betyder, at alle, der i ”embeds medfør” har beskæftiget sig med det hændelses- eller sagsforløb, der undersøges, har ret til en bisidder, herunder ret til at få denne beskikket. I Blekingegadekommissionen, der ikke skal udtale sig om grundlaget for et muligt retligt ansvar, er der således sket bisidderbeskikkelse for politifolk og embedsmænd, der i sin tid har været involveret i sagsforløbet. Civile vidner, der ønskes afhørt om deres iagttagelser, har derimod ikke ret til en bisidder.

Bisidderen – typisk en advokat – kan naturligvis godt være bisidder for flere personer, der er omfattet af undersøgelsen, alt forudsat, at der ikke foreligger en interessekonflikt. Undersøgelseskommissionen kan bestemme, at en valgt bisidder ikke må fungere som sådan, ligesom kommissionen kan tilbagekalde en beskikkelse af en bisidder, hvis afgørende hensyn til den undersøgte person eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det. Bestemmelsen må således kunne bruges både til at løse interessekonfliktssituationen og det problem, der kan ligge i den tidsmæssige udstrækning af undersøgelsen, hvis ”den travle advokat” har en dagbog, der forhindrer et naturligt forløb af undersøgelsen.

Bisidderen har ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen (og i Københavns Byret). I praksis vil de fleste bisiddere, når først afhøringerne er gået i gang, nok indskrænke sig til at møde på de dage, hvor der skal afgives forklaringer om forhold, der vil kunne være af betydning for deres klienter.

Lovens udgangspunkt er imidlertid, at bisidderen har ret til at overvære alle møderne i kommissionen. Loven giver ingen anvisning på, hvorledes kommissionen skal forholde sig, hvis den beskikkede bisidder – med forventning om honorar herfor – insisterer på at overvære møder i kommissionen, hvor der skal behandles emnekredse, der er uden relevans for den eller de personer, som vedkommende er bisidder for. Problemstillingen kan minde om den, der kendes i større straffesager – måske navnlig i sager om økonomisk kriminalitet – hvor der er flere tiltalte og flere forsvarere. Her har forsvarerne også ret (og pligt) til at overvære alle retsmøder under hovedforhandlingen, men hvis hovedforhandlingen en dag klart ikke angår vedkommende forsvarers klient, og dette på forhånd er meddelt forsvareren, kan der blive tale om alene at yde den beskikkede forsvarer et nedsat salær (tilstedeværelsessalær) eller måske helt nægte salær, hvis det på forhånd er åbenbart og tilkendegivet, at retsmødet ikke kan vedrøre vedkommende forsvarers klient. Se herom Thomas Rørdam: Salær til forsvarere og bistandsadvokater i Tidsskrift for Kriminalret 2008.147 ff og nu senest Præsidenterne for Veste- og Østre Landsrets skrivelse af 1. okt. 2012 om vejledende takster for forsvarere i straffesager, bistandsadvokater og

beskikkelse af advokater i visse sager. I den nu indledte undersøgelse i Statsløsekommissionen har man været opmærksom på problemstillingen. Den periode, som Statsløsekommissionen undersøger, strækker sig over ca. 20 år, og kommissionen har således også forhåndstilkendegivet over for bisidderne, at kommissionen på baggrund af bisiddernes oplysninger om, hvilke afhøringer de påregner at overvære, vil vurdere, om der er anledning til på forhånd at tilkendegive, at visse afhøringer skønnes klart eller åbenbart ikke at vedrøre den pågældende bisidders klient. Kommissionen vil i så fald overveje at indstille til Justitsministeriet, at der alene ydes nedsat eller intet salær for deltagelse i de pågældende afhøringer. Det vil naturligvis altid bero på et skøn, i hvilken udstrækning en bisidder kan have behov for at overvære afhøringer i kommissionen. Når lovens udgangspunkt er, at bisidderen har ret til at overvære alle kommissionsmøderne, må en undersøgelseskommission derfor også forventes at være tilbageholdende med forhåndstilkendegivelse om, at man vil afgive indstilling om, at der ikke skal ydes salær eller eventuelt kun et nedsat salær. Klart må det være, at hvis der under en afhøring, hvor bisidderen ikke har været til stede, måtte fremkomme forhold, der kan have betydning for bisidderens klient, må der være mulighed for at genindkalde vidnet til en ny afhøring, hvor bisidderen kan være til stede.

Bisidderen har også ret til af undersøgelseskommissionen at få kopi af alt det materiale, der indgår i undersøgelsen. Moderne teknologi – f.eks. indlæsning på USB-nøgler – gør denne opgave mere overkommelig. I Statsløsekommissionen er således indlæst ca. 35.000 sider på USB-nøgler, og alene kopieret ca. 11.000 sider i papirversion. I sager, hvor der optræder dokumenter, der af sikkerhedsmæssige grunde er klassificeret, må de særlige regler i sikkerhedscirkulæret overholdes. Det kan få til konsekvens, at bisidderen skal sikkerhedsgodkendes, men også at dokumenter, der udleveres i kopi til bisiddere, nedklassificeres og/eller anonymiseres i en sådan grad, at sikkerhedsreglerne ikke bliver brudt. Bisidderens ret til adgang til klassificerede dokumenter må i så fald løses gennem bisidderens besøg hos undersøgelseskommissionen, hvor man kan få adgang til at se de klassificerede dokumenter i deres fulde udstrækning. I PET-kommissionen, hvor man udover problemstillingen med klassificerede dokumenter også skulle undersøge hændelsesforløb, der strakte sig over en meget lang årrække, havde man i loven søgt at indlægge den begrænsning, at bisidderne ikke havde automatisk ret til alt materiale, men alene ret til ”relevant” materiale. Jeg har ikke kendskab til, hvorvidt afgrænsningen gav anledning til konkrete problemer og kriteriet forekommer ikke videre præcist, men kunne måske give anledning til overvejelser ved en eventuel lovrevision.

Vigtigt for bisidderen er det at holde sig for øje, at bisidderen ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke må udlevere det materiale, han har modtaget i kopi til sin klient. Undersøgelseskommissionen kan herudover give bisidderen pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet, hvis afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det. Kommissionen kan under tilsvarende betingelser give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med, hvad der foregår under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten. Uden pålæg må bisidderen således gerne vise et dokument til sin klient, drøfte dokumentets indhold med klienten, men han må ikke udlevere papiret til klienten. En udlevering vil forudsætte udtrykkeligt samtykke fra undersøgelseskommissionen. Problemstillingen svarer til den, der foreligger ved forsvareres håndtering af forsvarerakter, og reelt betyder det, at bisidderen såvel som forsvareren ikke kan tillade sig at lade klienten være alene med bilagene uden opsyn, idet bisidderens og/eller forsvarerens blot korte fravær fra

kontoret kan give klienten mulighed for affotografering af centrale dokumenter. Her kan den moderne teknologi vise sig at være nærmest en svøbe, for det kan såmænd være vanskeligt nok selv under bisidderens/forsvarerens tilstedeværelse at gardere sig mod affotografering under anvendelse af en moderne mobiltelefon eller andre minikameraer. Senest har vi set Skattesagskommissionen har måttet indgive politianmeldelse på baggrund af, at nogle dagbogsnotater, der indgik i kommissionens materiale, var blevet lækket til et dagblad.

Bisidderen har naturligvis til opgave på bedst mulig måde at bistå sin klient. Der vil være et forberedelsesarbejde forud for den afhøring, klienten selv skal igennem. Bisidderen vil herunder have lejlighed til sammen med klienten at gennemgå det afhøringstema, som kommissionen skal udsende til den pågældende i god tid forud for afhøringen. Bisidderen vil således også forud for klientens afgivelse af forklaring kunne vejlede om muligheden for dørlukning, navneforbud etc., og ikke mindst om der måtte foreligge vidnefritagelses- eller vidneudelukkelsesgrunde og i givet fald, om disse skal påberåbes. I Skattesagskommissionen har vi netop set spørgsmålet rejst – og af bisidderen procederet – om udstrækningen af redaktørers og redaktionelle medarbejderes ret til kildebeskyttelse. Bisidderen vil også have ret til at foretage uddybende afhøring af sin klient, ligesom bisidderen også har ret til uddybende afhøring af andre, der afgiver forklaring for kommissionen, foruden at bisidderen kan anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte bevisførelse, f.eks. ved at indkalde vidner eller indhente yderligere materiale.

Der føres protokol over møderne i undersøgelseskommissionen. Protokollen skal således gengive hovedindholdet af de afgivne forklaringer, og det er praksis, at protokoludkastet sendes til den pågældende vidnes bisidder, der således har lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger. Det er naturligvis op til kommissionen at afgøre, om eventuelle bemærkninger kan give anledning til ændringer i protokoludkastet. Eventuelt kan bisidderens bemærkninger optages som et bilag til protokollen og dermed den senere beretning.

Bisidderens rolle afsluttes i forbindelse med den høring, der skal finde sted forud for undersøgelseskommissionens afgivelse af beretning. Undersøgelseskommissionen har pligt til at orientere den person, hvis forhold undersøges, og den pågældendes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold, som kommissionen overvejer at give udtryk for i beretningen, og den pågældende og bisidderen har ret til at komme med en skriftlig udtalelse, som typisk også vil blive optrykt som et bilag til beretningen.

Afhængigt af kommissoriets omfang og antallet af personer, der skal indkaldes til afgivelse af forklaring, kan antallet af bisiddere blive stort, og selvom alle bisiddere ikke nødvendigvis behøver være til stede ved alle møder i kommissionen, kan omkostningerne ved bisidderordningen meget vel blive store. Det er imidlertid den pris, der må betales for så vidt muligt at sikre de personer, hvis forhold undersøges, et minimum af retsgarantier.

Om udspørgerens hverv siger loven blot, at udspørgeren udpeges af Justitsministeren, og at udspørgeren i overensstemmelse med undersøgelseskommissionens bestemmelser tilrettelægger og foretager afhøringer i kommissionen (eller i retten), og det gentages senere i kapitlet om tilrettelæggelsen at undersøgelsen m.v., at undersøgelseskommissionen efter samråd med udspørgeren afgør, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges.

Valget af, hvem der skal være udspørger, vil på forhånd være blevet drøftet mellem Justitsministeriet og undersøgelseskommissionens formand. Udspørgeren må på samme måde som medlemmerne af kommissionen og sekretariatet ikke være inhabil, og vedkommende vil forud for udpegningen blive afkrævet en skriftlig udtalelse herom.

Der vil typisk kun være en udspørger, men principielt vil der ikke være noget til hinder for, at der kan udpeges flere udspørgere. Spørgsmålet kan dog også i praksis løses ved, at udspørgeren får en særlig medhjælper knyttet til kommissionens sekretariat.

Loven giver ingen vejledning med hensyn til, hvorledes kommissionen efter samråd med udspørgeren skal tilrettelægge undersøgelsen, og det kan der vel heller ikke gives noget generelt svar på, idet det må hænge nøje sammen med kommissoriets omfang.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at udspørgeren alene arbejder som kommissionens medhjælper. Han arbejder efter ”undersøgelseskommissionens bestemmelser”, og arbejdet udføres således på kommissionens ansvar, og udspørgeren er underlagt kommissionens instruktionsbeføjelse. Men udspørgeren vil altså i vid udstrækning blive taget med på råd om, hvorledes selve undersøgelsen skal tilrettelægges, hvorfra der skal indhentes materiale, og sidenhen navnlig hvilke personer der skal indkaldes til afgivelse af forklaring. Det er ved forberedelsen af disse afhøringer og gennemførelsen af disse, udspørgerens væsentligste arbejdsbyrde kommer til at ligge. De, der skal indkaldes til afgivelse af forklaring, vil i god tid inden afhøringsdagen få tilstillet et overordnet afhøringsstema, et tema der vel ofte vil være udarbejdet af kommissionens sekretariat efter drøftelser med kommissionsformanden, udspørgeren og i større eller mindre udstrækning øvrige kommissionsmedlemmer. Udspørgeren vil herudover have behov for at udarbejde sit eget mere detaljerede afhøringsstema, der samtidig skal tjene som hans ”beredskabspapir”, således at udspørgeren afhængigt af de svar, der måtte blive givet, hele tiden vil kunne finde frem til relevante bilag etc. Forberedelsens omfang afhænger naturligvis af bilagsmængden og kommissionens eventuelle forhåndsviden om, hvilke dele af et sagsforløb vidnet måtte kunne forklare om.

Udadtil fremstår udspørgeren blot som den, der foretager afhøringerne. Selvom det ikke er udelukket at stille spørgsmål undervejs, vil kommissionsmedlemmerne typisk vente med deres eventuelle uddybende spørgsmål, til efter udspørgeren har afsluttet sin afhøring, og derefter vil der blive givet bisidderne adgang til at stille eventuelle spørgsmål.

Udspørgeren er under udførelsen af sit arbejde, herunder under selve afhøringerne forpligtet til at være objektiv og neutral. Han skal gennem sin udspørgen søge blotlægge et hændelsesforløb og få frem, hvad der måtte være relevant for kommissionen, for at den kan løse sin opgave. Det betyder også, at udspørgeren skal sørge for, at ikke kun omstændigheder, der måtte kunne stille vidnet i et dårligt lys, kommer frem, men at også omstændigheder, der måtte være til vidnets fordel, bliver belyst.

Man kan rejse spørgsmålet, om det overhovedet er nødvendigt med en udspørger. Kunne man ikke forestille sig, at kommissionens medlemmer selv forestod afhøringerne? Jeg er bekendt med, at der ved enkelte – ofte supplerende – afhøringer i PET-kommissionen skete afhøring uden medvirken af udspørgeren. Jeg vil klart anbefale, at man fastholder

lovens ordning med en udspørger, der forestår afhøringerne. Dels må det rumme en arbejdsmæssig besparelse, at ansvaret for forberedelsen af de enkelte afhøringer lægges på en enkelt person, frem for at alle kommissionens medlemmer skal forberede sig på det konkrete afhøringsforløb. Herudover vil kommissionsmedlemmerne også kunne indtage en mere lyttende og iagttagende rolle under afhøringsforløbet og bedre kunne danne sig et indtryk af vidnet og den afgivne forklaring, ligesom kommissionsmedlemmerne i denne position også vil have lettere ved at opfange behovet for eventuelle supplerende spørgsmål. Selvom kommissionen som allerede anført ikke har nogen dømmende magt, får kommissionsmedlemmerne ved denne arbejdsfordeling en position, der trods alt kommer til mere at minde om dommernes position i en retssag, og de vil dermed også fremstå som mere neutrale end udspørgeren, der på trods af det objektivitetskrav, der også påhviler ham, meget let vil kunne opfattes som optrædende i en anklagerlignende rolle.

Skal en sag undersøges ved en undersøgelseskommission, og skal der i forbindelse hermed afgives mundtlige forklaringer – og det skal der vel i praksis altid – kan jeg ikke se, hvorledes man skulle kunne undgå anvendelsen af en person som udspørger.

Barnet og badevandet

Af Lektor, ph.d., Pernille Boye Koch

Syddansk Universitet

Kritikken af brugen af undersøgelseskommissioner har den seneste tid været betydelig. For eksempel fremkom fremtrædende medlemmer af den danske dommerstand i begyndelsen af 2012 med en usædvanlig appel til politikerne. Dommerne advarede mod nedsættelse af flere undersøgelseskommissioner. Ifølge blandt andet retspræsidenten for Østre Landsret har undersøgelserne ofte begrænset nytteværdi, de tager uforholdsmæssig lang tid, og dommerne risikerer at blive brugt som politiske aktører.

Diskussionerne om undersøgelsesorganer i politisk-juridiske skandalesager er langt fra nye. Særligt Tamilsagens dommerundersøgelse og den efterfølgende Rigsretssag mod Erik Ninn-Hansen var anledningen til ivrige debatter i såvel det politiske som juridiske establishment om, hvordan hensigtsmæssige undersøgelser kunne tilrettelægges. Med betænkning 1315 fra 1996 blev der trukket en foreløbig streg i sandet. Det sagkyndige udvalg bag betænkningen analyserede de forskellige udfordringer og dilemmaer og endte med at anbefale *undersøgelseskommissionen* som den ideelle model for at undersøge problematiske forhold i den offentlige forvaltning. Betænkningen indeholdt på den baggrund et forslag til en egentlig lov om undersøgelseskommissioner, der lovfæstede en række mere specifikke regler til sådanne kommissioners nedsættelse, sammensætning, procedureregler mv.

Lov om undersøgelseskommissioner blev vedtaget og trådte i kraft i 1998, og siden da er alle relevante undersøgelser blevet udformet efter lovens retningslinjer. Det er værd at bemærke sig, at der under VK-regeringen i årene 2001-2011 kun blev nedsat relativt få undersøgelseskommissioner. Farum-kommissionen og Dan Lynges kommission blev nedsat i 2003 og skattefradragssagen i 2004. Men udover disse tre sager blev der ikke nedsat nogen undersøgelseskommissioner før i august 2011, hvor justitsminister Lars Barfoed kort før udskrivelsen af valget nedsatte en undersøgelseskommission til belysning af sagen om indfødsret til statsløse personer.

Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke i perioden 2004-2011 var sager, hvor et krav om en undersøgelse har været rejst. Tværtimod havde den daværende opposition forlangt uafhængige undersøgelser af f. eks. grundlaget for Irak-krigen, fangeudleveringerne i Afghanistan, overbetalingen af privathospitalerne og Jægerbogsagen. Men da det kræver et politisk flertal at nedsætte en undersøgelseskommission, og andre undersøgelsesredskaber ikke for alvor blev overvejet, blev undersøgelserne ikke igangsat. VK-regeringen havde Dansk Folkeparti som et så trofast støtteparti, at den i mange situationer kunne agere som en de facto flertalsregering, og den modsatte sig alle disse ønsker om uvildige undersøgelser.

Efter regeringsskiftet 2011 er der imidlertid blevet nedsat to undersøgelseskommissioner, hvoraf den ene var en opfyldelse af et af de gamle ønsker om en undersøgelseskommission, nemlig undersøgelsen af ”den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan”, som formelt blev igangsat i november 2012. Den anden er skattesagskommissionen, der undersøger forløbet om ”behandlingen af Helle Thorning-Schmidt og Stephen Kinnocks skattesag”, og denne blev sat i gang i januar 2012.

Det er på denne baggrund ikke retvisende at skabe et billede af, at undersøgelseskommissionerne som instrument har været meget ofte anvendt i de seneste år. I forhold til 1980’erne og 1990’erne har der været et relativt begrænset antal undersøgelser i de seneste 10-12 år. At der p.t. er hele 3 undersøgelseskommissioner, der arbejder, er således usædvanligt i forhold til situationen det seneste årti.

Problemet i forhold til undersøgelseskommissionerne er på denne baggrund næppe, at de anvendes for ofte, men snarere at de betragtes som den eneste brugbare model, når uafhængige undersøgelser er påkrævet. Dette kombineret med den manglende mindretalsbeskyttelse betyder, at det kan være ganske svært at få undersøgt relevante forhold for oppositionen. Meget tyder på, at vi har fået indrettet et meget ufleksibelt system: Enten nedsætter man en undersøgelseskommission, der med kommissorium, ekspertdeltagelse, vidneafhøringer, bisiddere, lokaleleje, skrivning af betænkning mv. nemt kommer til at være et årelangt arbejde, der koster skatteyderne millioner. Eller også sker der absolut ingenting.

Det er derfor vigtigt, at kritikken af undersøgelseskommissionerne ikke har som konsekvens, at undersøgelsesformen droppes, uden at egnede alternativer er på plads. Børnet bør ikke smides ud med badevandet.

I Danmark har vi i mange år været betragtet som et foregangsland, når det handler om kontrol med regeringsmagten. En af forklaringerne er formentlig, at vi har en af verdens første ombudsmandsinstitutioner. En anden årsag er, at den parlamentariske kontrol med EU-politikken i mange år var enestående i Europa: At danske ministre udstyres med et forhandlingsmandat i Europaudvalget, inden de drager mod Bruxelles for at blive enige om ny EU-regulering, er ofte blevet fremhævet som et skoleeksempel på intensiv parlamentarisk kontrol.

Muligheden for undersøgelser af potentielle politiske skandalesager er imidlertid et centralt kontrolelement i et parlamentarisk demokrati som det danske. Og uafhængige undersøgelseskommissioner kan sikre parlamentet vigtig information om det offentlige magtudøvelse.

Historisk har undersøgelseskommissionerne primært været brugt til to formål: For det første i situationer, hvor der har været brug for at udrede et kompliceret hændelsesforløb, som kun vanskeligt lader sig udrede via de normale myndigheder. Undersøgelseskommissionen kan på denne vis fungere som en slags havarikommission, der på tværs af traditionelle myndighedsskel mv. kan afdække hvad der helt konkret er sket. Undersøgelsen i forbindelse med Hans Hedtofts forlis i 1959 og undersøgelsen af skyderierne på Nørrebro den 18. maj 1993 er de mest markante eksempler herpå.

For det andet er undersøgelseskommissioner ofte blevet bedt om at tage stilling til, om der i forbindelse med det pågældende hændelsesforløb er blevet begået fejl eller forømmelser. Det er naturligvis ofte denne del af undersøgelseskommissionens arbejde, der har afstedkommet mest diskussion, og som kan betragtes som problematisk. Det er imidlertid også denne, der ud fra en forfatningsretlig og demokratisk kontrol-vinkel er den mest centrale. Det er nemlig oplagt, at en undersøgelseskommission kan anvendes som redskab til at statuere, at man i den offentlige forvaltning er gået over strengen.

Denne form for bagudskuende selvransagelse kan naturligvis være gavnlig ud fra en almindelig interesse i at få fastslået normerne for forvaltningens arbejde og statueret et systemansvar med henblik på at forebygge lignende situationer i fremtiden. Men undersøgelseskommissionen kan også ses som et forstadium til at statuere et individuelt ansvar over for involverede embedsmænd og evt. ministre. Forstadium, fordi kommissionen selvsagt kun har undersøgende myndighed, idet et egentligt retligt ansvar for embedsmænd kun kan idømmes ved en tjenestemandsdømstol (eller i disciplinærsystemet i øvrigt), mens ministeransvaret som bekendt udelukkende kan idømmes ved Rigsretten.

Særligt hvad angår ministre er Rigsretten naturligvis et meget stort og dramatisk apparat at sætte i sving, medmindre man er nogenlunde sikker på, at ”der er noget at komme efter”, at altså sagen har en alvorlighed og er så underbygget, at der er en stor sandsynlighed for, at det kan ende med en dom. Derfor vil en undersøgelseskommission næsten altid ses som en obligatorisk betingelse for, at rigsretsansvaret overhovedet kan komme på tale. Når det er sagt, så er der den yderligere finesse, at det som bekendt er en politisk beslutning, om man vil iværksætte en rigsretssag, idet anklage rejses af Folketinget.

Sager om ministres lovovertrædelser er således – så længe det drejer sig om handlinger i forbindelse med embedsførelsen – ikke genstand for almindelig retshåndhævelse via anklagemyndigheden. Man kan derfor heller ikke gennemtvinge en juridisk vurdering ved f.eks. at politianmelde en minister – retligt ansvar finder sted ved Rigsretten, og Folketinget fungerer som anklager. I Danmark eksisterer således ingen mindretalsgarantier, idet både iværksættelse af undersøgelseskommissioner og rigsretssager kræver et flertal i Folketinget. Denne retstilstand er i øvrigt i modstrid med Europarådets anbefalinger om, at et mindretal skal kunne kræve iværksat undersøgelser, og situationen er således i sig selv et eksempel på, at Danmark ikke kan anses for et foregangsland, når det drejer sig om parlamentarisk kontrol med regeringsmagten.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at lov om undersøgelseskommissioner i vidt omfang er skrevet og tænkt i Tamilsagens skygge. Tidligere justitsminister Erik Ninn-Hansen var netop blevet idømt en betinget fængselsstraf ved Rigsretten, og statsministeren og flere topembedsmænd udsat for alvorlig kritik. Beslutningen om at rejse en rigsretssag blev truffet på direkte foranledning af en såkaldt dommerundersøgelse forestået af højesteretsdommer Mogens Hornslet. Mange husker stadig tv-billederne af den spinkle dommer og hans hjælpere, der kom slæbende med de mange tykke bind, der udgjorde dommerundersøgelsens beretning.

Med denne referenceramme blev det et hovedformål med den nye lov om undersøgelseskommissioner at råde bod på nogle af de principielle problemer, som Tamilsagens

dommerundersøgelse havde givet anledning til. For eksempel ville man gerne undgå, at undersøgelsesorganets konklusioner i for høj grad blev opfattet som en ”dom”, og man ville give de involverede personer nogle flere retssikkerhedsgarantier. På denne baggrund blev fastsat en lang række detaljerede regler om blandt andet retten til en bisidder (advokat) for de involverede ministre og embedsmænd, bisidderens ret til materiale og fremmøde, bevisførelse, afhøring osv. Alt sammen regler, som rutinemæssigt finder anvendelse, når der nedsættes en undersøgelseskommission.

Problemet er, at man hermed har skruet et undersøgelsessystem sammen, der er gearret til de allermest alvorlige sager, hvor placeringen af et individuelt ansvar hos konkrete ministre og/eller embedsmænd er det politiske hovedformål med undersøgelsen. Men undersøgelsesformen egner sig ikke særlig godt til alle de andre situationer, hvor man har brug for at identificere systemfejl eller få en hurtig politisk afklaring af et givent hændelsesforløb.

Det kan således forekomme absurd, at Farum-kommissionen arbejdede i over 9 år og kostede over 50 mio. kroner. Der blev foretaget hundredevis af afhøringer og brugt over 20 mio. kroner på advokatbistand, selv om det udtrykkeligt blev fastsat i kommissoriet, at kommissionen ikke skulle tage stilling til, om enkeltpersoner har foretaget sig noget strafbart eller pådraget sig et retligt ansvar i øvrigt.

Løsningen er ikke – som dommernes advarsler godt kunne tages som udtryk for – helt at droppe kritiske undersøgelser. Men der er brug for gode alternativer til den store undersøgelseskommission. Som det er nu, risikerer vi, at sager om potentielt magtmisbrug eller uetisk adfærd i staten slet ikke bliver undersøgt, alene fordi undersøgelsesredskabet er for dyrt og omstændeligt. Eller vi risikerer at presse en tung juridisk figur ned over sager, hvor det snarere er en mere politisk orienteret granskning og debat, der er brug for.

Vi bør derfor lade os inspirere af andre lande og overveje, om ikke parlamentshøringer, særlige undersøgelsesudvalg eller medborgerkommissioner kunne være værd at indarbejde i den politiske redskabskasse, når det drejer sig om at få udredt sager om problematiske forhold i den offentlige administration. Får vi åbnet op for mere fleksible, hurtige og konstruktive undersøgelser af systemfejl, kan vi i øvrigt også nemmere tildele et mindretal i Folketinget ret til at iværksætte dem.

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 klarlægning 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 straffbare 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 nedsat.

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 Lyngge – 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 Lyngge 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.

Åbent brev til Justitsministeriet vedr. Irakkommission

Dato: 11. januar 2012³²

Justitsminister Morten Bødskov
Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
12165 København K

Kære Morten Bødskov,

Regeringen har besluttet at nedsætte en undersøgelseskommission om Danmarks deltagelse i krigen i Irak, og et kommissorium for en sådan undersøgelseskommission skulle for tiden være under udarbejdelse i Justitsministeriet.

Der er for tiden nedsat blandt andet en særlig Farumkommission, en undersøgelseskommission om Blekingegadebanden og en undersøgelseskommission om behandlingen af statsløse, og Folketinget behandler netop nu kommissoriet for den undersøgelseskommission, der skal behandle forhold i forbindelse med myndighedernes behandling af statsministerens skattesag. Fælles for disse undersøgelseskommissioner er, at undersøgelseslederen er eller forventes at blive en landsdommer.

Nedsættelsen af en særlig undersøgelseskommission om Danmarks deltagelse i krigen i Irak krigen giver anledning til en række overvejelser, som jeg skal henstille, at man tager i betragtning, inden man afslutter arbejdet med kommissoriet. Det drejer sig særligt om rammerne for kommissionens undersøgelser og sammensætningen af kommissionen.

Ud fra den politiske debat og den dækning, pressen har givet af Danmarks deltagelse i krigen, antager jeg, at kommissoriet kan blive meget bredt og muligvis række ud over rent juridiske vurderinger. Det rejser umiddelbart spørgsmålet, om et sådan bredt kommission kan besvares af kun en undersøgelseskommission. Men det rejser også spørgsmålet, om det er absolut nødvendigt, at formanden for en sådan eller sådanne undersøgelseskommissioner nødvendigvis skal være en dommer.

De opgaver, der forudsættes løst i en undersøgelseskommission, er efter deres art ikke sædvanlige for domstolene, og da de typisk besættes med rutinerede dommerkræfter,

³² <http://dommerforeningen.dk/meddelelser/2012/brev-til-justitsministeriet-vedr-irakkommission/>

er de er ofte meget ressourcekrævende for domstolene. I betænkning nr. 1315 om undersøgelsesorganer hedder det således:

.." dommere bør ikke være de eneste, der kan komme i betragtning til at forestå eller lede undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning: tværtimod bør der være mulighed for efter en konkret vurdering at bestemme, om undersøgelsen bør forestås af en dommer eller af en anden jurist;.."

Synspunktet har også fundet udtryk i lovtæksten, der indeholder et helt kapitel for det tilfælde, at der ikke er dommerdeltagelse i kommissionen.

Dommerforeningen skal på denne baggrund henstille til overvejelse, at man opdeler kommissoriet, således at rent retlige spørgsmål udskilles og overlades til en undersøgelseskommission med en dommer i spidsen, og at øvrige emner af mere samfundspolitisk eller historisk karakter overlades til en kommission uden dommerdeltagelse. Ønsker regering og Folketing, at undersøgelsen ledes af en dommer, kunne man alternativt overveje at opdele kommissoriet i flere undersøgelseskommissioner med hver sin dommer som formand.

Uanset hvilken model, der foretrækkes, skal jeg opfordre til, at kommissoriet eller kommissorierne bliver så præcise som muligt. I dagspressen og blandt politikere rejses der ofte kritik af, at undersøgelseskommissioner er år og dag om at afslutte deres arbejde. Dertil er kun at sige, at jo bredere og mere upræcist et kommissorium, man vælger, dets større er risikoen for, at arbejdet tager tid. Man kan ikke på den ene side forlange, at hver en sten bliver vendt og samtidig overaskes over, at ting tager tid. Tager man ikke højde herfor i forbindelse med nedsættelsen af en Irak kommission, kan man frygte, at den vil være adskillige år om at løse sin opgave.

Dommerforeningen uddyber gerne sine synspunkter under et møde.

Jeg har sendt en kopi af denne henvendelse til de to landsretspræsidenter og direktøren for Domstolsstyrelsen.

Med venlig hilsen

Mikael Sjöberg

Fmd. for Dommerforeningen

Åbent brev til Folketingets udvalg for Forretningsordenen vedr. Irakkommission

Dato: 9. maj 2012³³

Til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

Justitsminister Morten Bødskov har sendt regeringens udkast til en undersøgelseskommission om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

Der er for tiden nedsat en undersøgelseskommission om Blekingegadebanden, en undersøgelseskommission om behandlingen af statsløse og undersøgelseskommission om myndighedernes behandling af statsministerens skattesag. Fælles for disse undersøgelser er, at undersøgelseslederen er landsdommer.

De opgaver, der forudsættes løst i en undersøgelseskommission er efter deres art ikke sædvanlige for domstolene, og et kritikpunkt i betænkning om undersøgelsesretter var blandt andet, at domstolene - til skade for tilliden til domstolene - kan blive gjort til aktører i sager, der reelt afspejler politiske konflikter.

Domstolene påtager sig naturligvis at lede en undersøgelseskommission, når og hvis regering og Folketing anmoder om det. Det er derfor ikke rigtigt, når nogle medier har fremstillet det således, at Dommerforeningen skulle vægre sig mod at stille en eller flere kolleger til rådighed for undersøgelseskommissioner.

Dommerforeningen retter henvendelse til udvalget nu, idet der er et par overvejelser, man gerne vil have bliver taget i betragtning, før Irak-kommissoriet er endeligt. Når det endelige kommissorium foreligger, forestiller jeg mig ikke yderligere kommentarer i den anledning.

Dommerforeningen kan frygte, at kritikken om, at dommere gøres til politiske aktører, let kan blive til virkelighed ikke mindst i forbindelse med den første del af kommissoriet. Ifølge udkastet skal undersøgelseskommissionen undersøge og redegøre for, om de oplysninger, der blev givet Folketinget i forbindelse med beslutningen om krigsdeltagelse og efterfølgende besvarelse af folketings-spørgsmål m.v., var retvisende og fyldestgørende. Ordet retvisende er vel i bund og grund en bevisvurdering, som jeg ingen bemærkninger har til. Imidlertid skal kommissionen også forholde sig til, om oplysningerne var fyldestgørende. Denne del af spørgsmålet er efter Dommerforeningens op-

³³ <http://dommerforeningen.dk/meddelelser/2012/brev-til-folketingets-udvalg-for-forretningsordenen/>

fattelse, en mere politisk end egentlig juridisk vurdering. Man kunne spørge: fyldestgørende i forhold til hvad? Det er en politisk vurdering, om grundlaget for Danmarks krigsførelse skal undersøges og vurderes - en vurdering Dommerforeningen naturligvis respekterer, men for i videst muligt omfang at undgå, at kommissionen skal bruge tid på selv at beskrive indholdet af sit mandat, skal man henstille, at denne del af kommissoriet tydeliggøres.

Undersøgelseskommissionen skal endvidere undersøge og redegøre for, om de folkeretlige forpligtelser, som påhviler Danmark, er blevet overholdt i forbindelse med tilbageholdelse af personer under den danske krigsdeltagelse i henholdsvis Irak og Afghanistan. I denne vurdering forventes kommissionen blandt andet at inddrage materiale fra andre undersøgelser om Danmarks deltagelse i Irak-krigen og de mange afgørelser fra domstolene, der er af betydning for de forhold, som undersøgelseskommissionen i øvrigt skal undersøge og redegøre for.

I medierne og blandt politikere rejses der ofte kritik af, at undersøgelseskommissioner er år og dag om at afslutte deres arbejde. Dertil er at sige, at jo bredere og mere upræcist et kommissorium, man vælger, dets større er risikoen for, at arbejdet tager tid. Man kan ikke på den ene side forlange, at alle tænkelige forhold skal undersøges og samtidig overraskes over, at det tager tid.

Kommissoriet for den kommende Irak-undersøgelse er - i hvert fald i udkastet meget bredt og omfangsrigt - men samtidig noterer Dommerforeningen sig, at udkastet til kommissorium opererer med en tidsramme på 5 år.

Dommerforeningen uddyber gerne sine synspunkter under et møde.

Med venlig hilsen

Mikael Sjöberg

Fmd. for Dommerforeningen