

Undersøgelse af kommissionsundersøgelser

I et demokratisk samfund er det afgørende, at magtudøvelse kan undersøges og holdes til ansvar. I Danmark sker dette blandt andet gennem Folketingets kontrolvirksomhed. Hvis denne kontrol skal være effektiv, forudsætter det, at i hvert fald det mest indgribende kontrolredskab, kommissionsundersøgelser, er effektivt. Ellers kan det rejse alvorlig tvivl om Folketingets mulighed for at varetage sin kontrol over for den udøvende magt i et parlamentarisk folkestyre. Derfor undersøger jeg i min ph.d.-afhandling, i hvilket omfang kommissionsundersøgelser er effektive, belyst ud fra et juridisk perspektiv. Afhandlingen udgør den første analyse i Danmark af samtlige undersøgelses- og granskningskommissioner nedsat siden 1999.

Siden 1999 har kommissionsundersøgelseernes effektivitet med jævne mellemrum været genstand for offentlig debat. Spørgsmål som, om de overhovedet er kommet frem til noget, og om der er sammenhæng mellem tid, omkostninger og undersøgelsernes resultater, er ofte blevet rejst. I offentligheden er kommissioner undertiden blevet betegnet som 'syltekrukker'.

Afhandlingens hensigt er at tilvejebringe ny viden om Folketingets mest indgribende kontrolredskab i den parlamentariske kontrol. I forlængelse heraf søger afhandlingen at bidrage til den offentlige debat samt til de faglige og politiske overvejelser om indretningen af den parlamentariske kontrol, herunder kommissionernes anvendelse og effektivitet. Endvidere bidrager afhandlingen med perspektiver på udformningen af undersøgelsesorganer på såvel nationalt som internationalt plan, idet norsk ret inddrages komparativt gennem afhandlingen.

Kommissionsundersøgelser et særligt organ, fordi det både er et politisk og juridisk instrument. De nedsættes ved en politisk beslutning. Derefter arbejder kommissionen uafhængigt efter en lovbestemt ramme. Kommissionerne nedsættes kun i sager af stor samfundsmæssig betydning, når det vurderes, at en sag ikke kan undersøges tilstrækkeligt til bunds på andre måder. Siden undersøgelseskommissionsloven trådte i kraft i 1999, er der blevet nedsat 15 kommissioner. Disse sager har på flere måder formet dansk politiks historie de seneste årtier.

Ud fra ph.d.-afhandlingens resultater kan det konstateres, at kommissionsundersøgelser bidrager til en effektiv parlamentarisk kontrol. De er grundlæggende bedre end deres rygte, men at der er potentiale for forbedringer, herunder for at udvikle og fremtidssikre kommissionerne.

Kommissionernes beretninger

For det første har det været en forudsætning at undersøge, hvilken juridisk vægt beretningerne kan tillægges. Når en kommissionsundersøgelse har afsluttet sit arbejde, udgiver den en beretning, som offentliggøres. Det er ikke domme, men hvad er det så, spørger jeg i afhandlingen.

Kommissionsberetningen kan danne grundlag for et retligt efterspil hos ansættelsesmyndigheden, og Folketinget kan vælge at gøre et politisk eller retligt ansvar gældende over for ministre. Men hvilken legitimitet, autoritet og gennemslagskraft har kommissionsberetningerne for opfølgningen?

Det har betydning for, om de er egnede til at påvirke myndighedsudøvelse, som fortolkningsbidrag ved fastlæggelsen af gældende ret, og hvordan de i offentligheden skal opfattes. Afhandlingen foretager på den baggrund en systematisk analyse af kommissionsprocessen fra nedsættelse til opfølgning, herunder hvordan domstolene, myndighederne og Folketinget har anvendt og fulgt op på kommissionsberetningerne.

Afhandlingen konkluderer, at lovgivningen forudsætter, at kommissionsberetningerne er relevante for Folketinget eller den kompetente myndighed, idet beretningerne indgår som et led i processen frem mod en eventuel ansvarsplacering. Samtidig følger det af loven, at kommissionerne er legitimeret til at gennemføre undersøgelsen og foretage retlige vurderinger efter en formaliseret procedure, der i betydeligt omfang er inspireret af domstolsprocessen. Dette understreges af, at retsplejeloven (reglerne for processen ved domstolene) er nævnt 90 gange ved omtale og direkte henvisninger i lovbemærkningerne til undersøgelseskommissionsloven, mens forvaltningsloven nævnes tre gange, hvoraf to af omtalerne relaterer sig til, at forvaltningsloven ikke gælder for undersøgelseskommissioner. Deres juridiske vægt gør sig særligt gældende i forbindelse med fortolkningen af embedsværkets og ministres pligter og ansvar. På disse områder har kommissionerne udgjort det ledende forum for bedømmelsen af relevante normer og kan i fravær af øvrig praksis tillægges stor betydning.

Kommissionernes effektivitet

For det andet analyserer jeg, i hvilket omfang lovgivningen understøtter, at undersøgelses- og granskningskommissioner kan gennemføre effektive undersøgelser, og hvordan det afspejles i kommissionernes praksis.

Afhandlingen fremhæver, at de retlige rammer for nedsættelse af en kommission, valg af undersøgelsesform og fastsættelse af kommissorium i vidt omfang overlader disse spørgsmål til politiske overvejelser. I den forbindelse fremhæves vigtigheden af at vælge den rette undersøgelsesform til det rette formål, og hvilke kriterier der bør indgå, når der ved nedsættelsen vælges mellem en undersøgelseskommision, en granskningskommision, en advokatundersøgelse eller en fjerde mulighed.

Det vurderes, at undersøgelsesnes kommissorium er det, der har størst betydning for undersøgelsens varighed, resurser og omkostninger. Der kan hentes inspiration fra Norge, hvor fortolkningen af kommissoriet udelukkende henhører under granskningskommisionen, og hvor kommissionsformanden inddrages i dets udformning.

Derudover når afhandlingen frem til, at undersøgelsesnes effektive adgang til alt relevant materiale må anses som den vigtigste enkeltstående faktor for effektive undersøgelser. Udleveringspligten vurderes at skabe de retlige forudsætninger for en effektiv undersøgelse. I nogle situationer har der været udfordringer med at indhente e-mails og SMS-beskeder, men det har kun i få tilfælde været en barriere for at udarbejde et fyldestgørende beslutningsgrundlag.

Dermed konkluderer afhandlingen, at kommissionsundersøgelser generelt er effektive. I den forbindelse lægges særligt vægt på den juridiske vægt kommissionsberetningernes skal tillægges, det retlige grundlag for udleveringspligten, udviklingstendensen i retning af mere afgrænsede kommissorier, kommissionernes proaktive tilgang til tilvejebringelse af materiale samt den konkrete opfølgning på kommissionsberetningerne. Der eksisterer således en effektiv parlamentarisk kontrol, men at der også er forbedringspotentialer.

Kommissionernes forbedringspotentialer

For det tredje undersøger afhandlingen, om der kan fremlægges anbefalinger til forbedring af kommissionernes effektivitet på baggrund af de juridiske analyser. På den baggrund fremsætter afhandlingen forskningsbaserede ændringer, som kræver ændring af praksis eller lovgivning.

Det mest principielle forslag til ændring, som afhandlingen fremsætter, er en ophævelse af ministerundtagelsesreglen.

En af kommissionernes opgaver er, at de kan vurdere, om der er grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende. Det må de bare ikke gøre om ministre, det kalder man ministerundtagelsesreglen.

Ved analyse af lovbemærkninger og kommissionspraksis kan det udledes, at kommissionerne trods begrænsninger af de retlige vurderinger angående ministre gerne må beskrive faktiske omstændigheder, som har relevans for Folketingets vurdering af spørgsmålet om en ministers retlige og/eller politiske ansvar. De må derfor beskrive, hvad en minister gjorde og vidste.

De må også gerne vurdere legaliteten af dispositioner i et forløb, altså om der er foregået noget ulovligt og om oplysninger til Folketinget var vildledende og ukorrekte.

En kommission må redegøre for det, der er retligt relevant for en ansvarsvurdering, men ikke foretage selve ansvarsvurderingen. De to tilgange kan ikke altid klart adskilles. Det betyder, at kommissioner kommer meget tæt på vurderinger af ministres ansvar, og der fremhæves flere eksempler på dette. Når formålet med en kommissionsundersøgelse er at skabe klarhed om en sag og udarbejde et fyldestgørende beslutningsgrundlag for den videre stillingtagen, vil det være bedst overensstemmende med formålet, at

Så har der været en tendens til at nedsætte såkaldte advokatvurderinger som nyt vurderingsled mellem en kommission og Folketinget, der så at sige skal oversætte kommissionens beretning til Folketinget. En sådan vurdering blev rekvireret som opfølgning på Instrukskommissionen og efterspurgt af et betydeligt mindretal efter Minkkommissionen. Advokatvurderingen skal ikke indhente nyt materiale, men skal på baggrund af indholdet i kommissionsberetningen vurdere, om der er grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende over for ministre.

Kommissionen har allerede undersøgt sagen og kender materialet bedre end disse advokater. At anmode advokater om en vurdering forlænger en i forvejen lang proces og synes unødigt belastende for de involverede, da advokaterne skal sætte sig ind i et omfangsrigt materiale. Jeg vurderer, at det vil være billigere, hurtigere og forbundet med mere kvalificerede vurderinger at ophæve ministerundtagelsesreglen.