

Essay

Granskningskommissioner og nye tendenser i Folketingets kontrol med regeringen

Af Kristian Hegaard, Ph.d.-stipendiat
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

Magtudredningen 2.0



En væsentlig del af samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner, er Folketingets kontrol med regeringen. Hermed menes kontrol 1) med henblik på indseende eller tilsyn og herved opnå information om forvaltningen samt 2) med henblik på indflydelse og styring.¹ Folketinget har et betydeligt antal redskaber til at føre denne kontrol. Hertil hører permanente organer som ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen. Andre kontrolmekanismer er beskrevet i grundloven, Folketingets forretningsorden samt lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner.² Endelig findes også ulovregulerede advokatundersøgelser og undersøgelser med særskilt lovgrundlag. Dette essay skal belyse væsentlige spørgsmål relateret til granskningskommissioner og et udpluk af de senere års tendenser og ændringer ved Folketingets udøvelse af kontrol med regeringen samt komme med forslag til, hvad der forskningsmæssigt kan undersøges yderligere. Dette sker i konteksten af et spørgsmål fra Magtudredningen: "Hvordan fungerer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. århundrede?"

Granskningskommissionens fødsel

Som noget nyt har Folketinget siden april 2021 kunne nedsætte en granskningskommission til at undersøge sager af almen vigtig betydning og med samme opgaver som en undersøgelseskommission. Spørgsmålet er derefter, hvori det nye består, og hvilken betydning det har for ovennævnte samspil, herunder om der er sket en forskydning i magten.

I efteråret 2020 var der politisk ønske om en undersøgelse i minksagen. I en beretning fra Udvalget for Forretningsordenen fremgik: "*På baggrund af offentlig debat om regeringens ageren i sagen om aflivning af alle mink i Danmark og et konkret ønske fra en række partier om en undersøgelse[...] nærmere at overveje formen for og indholdet af en sådan undersøgelse*".³ Om valg af undersøgelsesredskab lød de politiske argumenter på den ene side, at undersøgelseskommissioner er grundige, men ressourcetunge og tidskrævende. På den anden side blev det fremhævet, at

¹ Som defineret af Lars Busck: Folketingets kontrol med forvaltningen, 2. udgave 1988, side 36f.

² Derudover findes lovgivning om kontrol med efterretningstjenesterne, som ikke behandles nærmere her.

³ Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 21. december 2020

advokatundersøgelser nok kan gennemføres hurtigt, men på skriftligt grundlag og afhængigt af frivillig medvirken. Derudover blev det påpeget, at *"det generelt har været oplevet som en svaghed ved kommissionsundersøgelser som undersøgelsesform, at de nedsættes af – og i princippet refererer til – justitsministeren og ikke til Folketinget, ligesom kommissoriet for undersøgelserne besluttet af justitsministeren"*.⁴ Derfor var der politisk ønske om at udvikle et nyt instrument til at imødegå disse forhold.⁵ Derpå opstod granskningskommissioner som undersøgelsesform.

Granskningskommissioner – er der nyt under solen?

Forskellen mellem en undersøgelseskommission og en granskningskommission knytter sig til nedsættelsen og opfølgningen. Der er ikke ændringer i kommissionens kompetence angående tilvejebringelse af oplysninger og kommissionens vurderinger. Det forudsættes endvidere, at granskningskommissioner har en mere afgrænset karakter end en undersøgelseskommission, hvormed undersøgelsen skal tilstræbes at kunne afsluttes på et år.⁶ I det følgende vil ændringerne vedrørende beslutning om nedsættelse, fastsættelse af kommissorium og udpegelse af medlemmer blive behandlet. Der er også ændringer vedrørende praktiske forhold, udpegelse af udspørger og offentliggørelse af beretning, hvor den kompetence som ligger hos justitsministeren ved en undersøgelseskommission, i stedet placeres hos Folketinget ved en granskningskommission. Sidstnævnte ændringer synes at være af mindre betydning og vil derfor ikke blive behandlet yderligere.

Beslutning om nedsættelse

Kommissionsundersøgelser kan nu nedsættes på tre måder i medfør af Lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner (herefter LOU) §5 1, stk. 1 og 1a, stk. 1.⁷ 1) Justitsministeren kan træffe beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission til at gennemføre nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning. 2) En sådan kommission skal endvidere nedsættes, såfremt

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Lov nr. 671 af 19. april 2021

Folketinget vedtager et beslutningsforslag herom (dette er kun sket i Farumkommissionen). Forpligtelsen er retligt forankret, idet beslutningsforslag i øvrigt ikke vurderes at være retligt bindende.⁸ 3) Fra 2021 har Folketinget uden justitsministerens indvirkning kunne nedsætte en granskningskommission. To ud af tre fremgangsmåder udgår ved initiativ fra Folketinget. Begge dele kræver et politisk flertal. Forskellen består i, at der afhængigt af valg af undersøgelsesform er forskel på, hvem der har kompetencen til fastsættelse af kommissoriet og udpegelse af medlemmer m.v. Valget af undersøgelseskommission eller granskningskommission får indflydelse på den videre forankring af undersøgelsen.

Fastsættelse af kommissorium

Kommissoriet udgør rammen for undersøgelsen, herunder hvad der skal undersøges eller ikke undersøges, og hvilke opgaver der skal udføres. Der er derfor en betydelig indflydelse forbundet med formulering af kommissoriet.

Justitsministeren fastsætter kommissoriet ved nedsættelse af en undersøgelseskommission uden folketingsbeslutning. Nedsættes undersøgelseskommissionen som følge af en folketingsbeslutning, fastsættes kommissoriet af justitsministeren i samråd med Folketinget. Her skal Folketinget ifølge forarbejderne sikres en "afgørende indflydelse".⁹ Det er ikke nærmere uddybet, hvad der ligger i denne afgørende indflydelse. I praksis har det heller ikke haft den store betydning, da de fleste undersøgelseskommissioner er nedsat uden forudgående folketingsbeslutning. Ved nedsættelsen af undersøgelseskommissioner har ministeren typisk hørt Udvalget for Forretningsorden om kommissoriet. Folketinget fastsætter kommissoriet ved en granskningskommission, men skal inddrage regeringen.¹⁰

Udpegelse af medlemmer

Jurister har forskellige traditioner og baggrunde, som kan påvirke deres juridiske arbejde. Ved indflydelse på udpegelse af specifikke medlemmer til en kommissionsundersøgelse kan baggrundsviden om enkelte jurister derfor potentielt føre til indflydelse på undersøgelsens gennemførelse og resultat.

⁸ Se fx Udvalget for Forretningsordenen 2020-21, B 162, svar på spørgsmål 1.

⁹ Folketingstidende 1998-99, tillæg B, spalte 779.

¹⁰ Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 172, side 12

Udpegelse af medlemmer er reguleret i LOU §§ 1, stk. 2, stk. 4, 2. pkt. og 1 a, stk. 2, 2. led. Kompetencen til udpegelse af medlemmer til kommissionsundersøgelsen ligger hos justitsministeren ved en undersøgelseskommission uden forudgående folketingsbeslutning. Ved nedsættelse efter forudgående folketingsbeslutning er det ligeledes justitsministeren, der udpeger medlemmerne, men i samråd med Folketinget. Her er imidlertid ikke bemærkninger i forarbejderne om, at Folketinget skal have afgørende indflydelse. Ved en granskningskommission har Folketinget kompetencen til at udpege medlemmer. Dette må anses for en klar forskydning af indflydelse fra justitsministeren til Folketinget.

Sammensætningen af en undersøgelseskommission har i de fleste tilfælde været udgjort af en landsdommer, en advokat og en universitetsjurist. Det er forudsat, at udpegning af landsdommer sker efter anmodning om indstilling fra landsretterne,¹¹ men der er ikke fastsat nærmere regler om udpegelse i øvrigt, så længe habilitetskravene overholdes.

I praksis har landsdommeren været udpeget efter indstilling fra landsretterne og advokaten efter indstilling fra Advokatsamfundet. Dette sikrer en hensigtsmæssig armlængde. Universitetsjuristen har ved undersøgelseskommissioner været udpeget af justitsministeren uden indstilling fra eksempelvis universiteterne. Justitsministeren har derved kunne udpege en universitetsjurist til en undersøgelse, der kunne angå den regering, som justitsministeren er en del af eller til undersøgelse af en tidligere regering, som ministerens regering var i opposition til. Dette vurderes at være en u hensigtsmæssig mulighed for potentielt at påvirke undersøgelsen og dens udfald. Regler om uafhængighed har til formål at sikre, at tingene ikke bare foregår rigtigt, men også fremstår rigtigt.¹²

Ved den hidtil eneste granskningskommission blev universitetsjuristen i minksagen imidlertid udpeget efter indstilling fra universitetsverdenen. Folketinget gjorde dermed

¹¹ Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 172, side 14

¹² I medfør af princippet "Not only must Justice be done; it must also be seen to be done.", som første gang blev udtrykt i den engelske sag R v Sussex Justices, ex parte McCarthy.

ikke selvstændigt brug af den formelle kompetence til udpegning, men besluttede, at udpegning skulle ske efter indstilling fra relevante aktører.

At Folketinget ved granskningskommissioner har den egentlige kompetence til at formulere kommissoriet og udpege medlemmer styrker derved den parlamentariske forankring af kommissionsundersøgelsen, da det vurderes at øge Folketingets indflydelse ved tilrettelæggelse af undersøgelsen på bekostning af regeringens. Det har derimod mindre betydning, at Folketinget har selvstændig beslutningskompetence til at nedsætte en undersøgelse, da justitsministeren også tidligere var forpligtet til at nedsætte en undersøgelse i tilfælde af folketingsbeslutning herom. Det er den parlamentariske forankring af de øvrige forhold ved nedsættelsen, der øger Folketingets indflydelse og tilsvarende mindsker regeringens indflydelse. Da kommissionsundersøgelser er et blandt flere redskaber til at føre kontrol med regeringen, må denne ændring i indflydelse på undersøgelsen ses som en styrket kontrol med regeringen.

I mit ph.d.-projekt belyser jeg, hvilken rolle kommissionsundersøgelser spiller i Folketingets kontrol med regeringen. Der foreligger derimod ikke forskning om de politiske aktørers bevæggrunde og motivation for at vælge den ene eller anden type undersøgelsesredskab, undladelse af undersøgelse i en konkret sag eller beslutninger i det politiske efterspil efter en undersøgelse. Er visse politiske partier eller blokke mere tilbøjelige til at nedsætte undersøgelser end andre? Hvilken betydning har det, når en regering dannes på baggrund af traditionelle politiske blokke set i forhold til en regering over midten med andre dynamikker i en eventuel mindre samlet opposition?¹³ Hvad indgår og har betydning i de politiske overvejelser, når der udtales kritik, uddeles næser, mistillid eller lægges op til et retligt spor? Dette vil være relevant for en øget forståelse af undersøgelsesredskabernes anvendelse, muligheder og begrænsninger retligt såvel politisk. Heri må antages at indgå en blanding af jura og politik, som kan belyses gennem retsvidenskab og politologi. En belysning af dette bør gå længere end det tilgængelige dokumentspor, som foreligger ved beretninger m.v.

¹³ Hvis 2019-tallet havde resulteret i en regering over midten, som det skete i 2022, var eksempelvis instruksagen da blevet undersøgt?

Øvrige tendenser og perspektiver

Advokatvurderinger til at belyse ministeransvar

Mens Folketinget ved indførelse af granskningskommissioner har været optaget af en større parlamentarisk forankring ved *tilrettelæggelse af* undersøgelserne, har der vist sig en tendens til i højere grad at fralægge sig parlamentarisk forankring ved *opfølgningen* på undersøgelserne. Dette synes paradoksalt. Det vil være naturligt, at et politiske ønske om øget parlamentarisk forankring af en kommissionsundersøgelse gælder alle led. Det har i praksis vist sig ikke at være tilfældet de seneste år.

Der er opstået en tendens til, at politiske partier i opfølgningen på en kommissionsberetning efterspørger en såkaldt advokatvurdering til vurdering af, om oplysningerne tilvejebragt i kommissionsberetningen udgør en overtrædelse af ministeransvarlighedsloven. Undersøgelseskommissioner er efter loven afskåret fra at foretage en retlig vurdering af ministres forhold ud fra princippet om, at det er Folketinget, der drager dette ansvar. Dette har flere partier de seneste år delvist søgt "udliciteret" til en ulovreguleret advokatvurdering, hvorefter Folketinget træffer beslutning om eventuelt at drage en minister til ansvar på baggrund af både en kommissionsberetning og en efterfølgende advokatvurdering af kommissionsberetningen. Ved anmodning om at advokater foretager en sådan vurdering, er der tale om politisk fralæggelse af en opgave, der tilkommer Folketinget. Politikerne synes derved at have nemmere ved at stå frem, når en sag skal undersøges, men er mere tøvende, når brættet skal gøres op.

I instruksagen opstod et flertal for en advokatvurdering efter forslag fra centrumvenstre partierne. I minksagen var det et ønske fra primært borgerlige partier. Der synes derfor heller ikke en ensartet logik i, hvornår de enkelte partier ønsker en advokatvurdering, da der har været forskelligt synspunkter om dette hos de fleste partier i de to sager. Forskellen har i høj grad fordelt sig på de traditionelle politiske blokke. Hvis tendensen til at nedsætte advokatvurderinger med henblik på at belyse ministres retlige ansvar på baggrund af en kommissionsberetning fortsætter, medfører dette en forskydning i vurdering af ministres ansvar fra Folketinget til private advokater. Det må anses for vanskeligt for Folketinget ikke at forfølge ministres ansvar, såfremt de

private advokater vurderer, at ministre har overtrådt ministeransvarlighedsloven. Hvis advokater vurderer, at der kan gøres et ansvar gældende, vil presset fra offentligheden være enormt. Derfor er private advokaters potentielle indflydelse i den forbindelse betydelig. En sådan forskydning af magten er ikke ønskelig, medmindre der politisk træffes en mere grundlæggende og entydig beslutning herom.

Om tendensen skyldes politisk-taktiske hensyn med henblik på at trække politiske modstandere gennem et forløb med yderligere offentlig opmærksomhed eller folketingsmedlemmer vurderer, at de ikke selv er tilstrækkeligt kompetente til at træffe beslutning om at forfølge det retlige ministeransvar, vides ikke. Tendensen rider på en bølge fra de seneste årtier, hvor den politiske argumentation er blevet retliggjort.¹⁴ Indtil videre tyder fraværet af en systematisk tilgang i partiernes ønske om advokatvurderinger på det første.

Advokatundersøgelser anvendes undertiden som et alternativ til undersøgelseskommissioner eller for at afdække elementer, der senere kan indgå i en undersøgelseskommission. Forholdet mellem undersøgelseskommissioner og advokatundersøgelser belyser jeg i et kapitel i min igangværende ph.d.-afhandling.

Retlig undersøgelse i en politisk arena

I forbindelse med de fire seneste regeringsforhandlinger efter et folketingsvalg¹⁵ er der taget stilling til nedsættelse eller nedlæggelse af en kommissionsundersøgelse. Ved regeringsgrundlaget i 2011 fremgik, at regeringen ville nedsætte en undersøgelseskommission vedrørende Danmarks deltagelse i krig og overholdelse af konventioner ved krigsførelse i Irak og Afghanistan.¹⁶ Kort efter dannelsen af V-regeringen i 2015 besluttede den nye regering at nedlægge Irak- og Afghanistankommissionen. I 2019 blev sagen om ulovlig adskillelse af unge asylpar en del af regeringsforhandlingerne som overvejelse for en kommissions-

¹⁴ Se fx Jens Peter Christensen i U1993B.289 med henvisning til Bent Christensen: Administrativ Debat, nr. 1, 1992 samt Pia Gjellerups bemærkninger i Folketingstidende 1997-98 (1. samling), Forhandlingerne, side 2771

¹⁵ Ændringen i regeringskonstellationen som blev til "Regeringen Lars Løkke Rasmussen III" den 28. november 2016 tælles ikke med.

¹⁶ "Et Danmark, der står sammen", regeringsgrundlag, oktober 2011, side 41.

undersøgelse,¹⁷ hvorefter regeringen og dens parlamentariske grundlag senere præsenterede kommissorium for en sådan undersøgelse.¹⁸ Efter regeringsforhandlingerne i 2022 fremgik det af regeringsgrundlaget, at regeringen ville nedsætte en undersøgelseskommission til at undersøge beslutningen om hjemsendelse af ledende medarbejdere i Forsvarets Efterretningstjeneste. Herudover ville regeringen ved senere lejlighed tage stilling til yderligere behov for en undersøgelseskommission angående en på det tidspunkt verserende retssag.¹⁹

I regeringsgrundlag forhandles alle tænkelige politiske prioriteter. Dermed indgår overvejelser om kommissionsundersøgelser i forhandlinger på lige fod med fordelingspolitiske spørgsmål, værdipolitiske spørgsmål og øvrige politiske prioriteter. Dette medfører risiko for, at det bliver genstand for politiske diskussioner og dermed politiske interesser, der kan forekomme usaglige.

Der foreligger ikke forskning i spændingsfeltet mellem retsvidenskab og samfundsvidenskab om tilliden til arbejdet udført af undersøgelsesorganer i form af kommissionsundersøgelser og advokatundersøgelser eller -vurderinger igangsat ved en politisk beslutning, men der synes klart basis herfor. Heri kan også indgå, om der er sammenhæng mellem, hvilken politisk koalition der nedsætter undersøgelsen, og hvem der undersøges. Undersøger de politiske blokke primært hinanden eller også sig selv?

Kontrol med flertalsregering contra mindretalsregering

Efter folketingsvalget i 2020 blev der for første gang i flere årtier dannet en flertalsregering. Dette giver anledning til at analysere, vurdere og diskutere kontrollen med en flertalsregering contra en mindretalsregering. Som det er nævnt ovenfor, kan en kommissionsundersøgelse udelukkende nedsættes, såfremt der er politisk flertal herfor eller regeringen beslutter det. Et stort mindretal kan derved ikke gennemtvinge en kommissionsundersøgelse af et flertal.

¹⁷ Tv2.dk, 12. juni 2019, [Rødt flertal vil undersøge Støjberg - det kan blive alvorligt, siger Engell - TV 2](#)

¹⁸ Justitsministeriet.dk, 5. november 2019, [Enighed om kommissorium for undersøgelseskommission \(Instrukskommissionen\) | Justitsministeriet](#)

¹⁹ "Ansvar for Danmark", Det politiske grundlag for Danmarks regering, december 2022, side 49.

Der er ikke holdepunkter for, at der i dag skulle være flere kommissionsundersøgelser end tidligere.²⁰ I stedet synes det at påvirke antallet af undersøgelser, om der i den pågældende periode er et stabilt eller mindre stabilt flertal. For eksempel blev i perioden 2001-2011 nedsat fire kommissionsundersøgelser²¹ og ni i perioden 2011-2021.²² Dette kan være en indikation på, at en konstellation bestående af en regering med et fast støtteparti, som det var tilfældet med VK-regeringen støttet af Dansk Folkeparti, har ligheder med en flertalsregering og er forbundet med en tendens til at nedsætte færre kommissionsundersøgelser. Der kan derfor være behov for at anlægge en bred forståelse af en flertalsregering i denne sammenhæng.

Folketinget har imidlertid en lang række andre undersøgelsesredskaber, som ikke kræver et flertal at aktivere. Der er derfor basis for retsvidenskabeligt og samfundsvidenskabeligt at belyse kontrollen med henholdsvis en flertalsregering og en mindretalsregering, herunder en mindretalsregering med forskellige styrke i det parlamentariske grundlag. Hvordan påvirker regeringskonstellationen nedsættelsen af en undersøgelse? Dette kan se nærmere på, om og hvordan magtforholdet og samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner påvirkes af forskellige regeringskonstellationer. En sådan analyse er ikke foretaget i tidligere opgørelser over antallet af undersøgelser over tid.

Udvikling i magtforskydning

Folketingets nye værktøj i form af granskningskommissioner indeholder en mulighed for øget parlamentarisk forankring og indflydelse på tilrettelæggelsen af en kommissionsundersøgelse. Dette giver en magtforskydning fra regering til Folketinget. Formelt styrker det Folketingets kontrol med regeringen. I sidste ende afhænger det af, hvilket redskab Folketinget tager op af værktøjskassen ved udøvelsen af kontrol med regeringen. Magtforskydningen kan derfor primært konstateres på det formelle plan. I

²⁰ Jens Peter Christensen: *Ministre og embedsmænd: pligter og ansvar*, 2022, side 14f og Bo Smith-udvalget: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, 2015, side, 44.

²¹ I denne periode blev fire undersøgelser nedsat: Farum-kommissionen (2003), Dan Lyngekommissionen (2003), Skattefradragssagen (2004) og Blekingegade-kommissionen (2010).

²² I denne periode blev ni undersøgelser nedsat: Statsløsekommissionen (2011), Skattesagskommissionen (2012), Irak- og Afghanistankommissionen (2012), Tibetkommissionen I (2015), Undersøgelseskommissionen om SKAT (2017), Tibetkommissionen II (2018), Instrukskommissionen (2019), FE-kommissionen 2020 og Minkkommissionen (2021).

praksis vil det bero på, om granskningskommissioner rent faktisk også nedsættes og om de nedsættes på bekostning af undersøgelseskommissioner.

En modsatrettet forskydning kan konstateres i de senere års politiske efterspørgsel på advokatvurderinger som opfølgning på en kommissionsberetning. Vurderinger af ministres ansvar er et grundlæggende element i den parlamentariske kontrol. Denne opgave tilkommer formelt Folketinget. Folketinget distancerer sig fra opgaven ved dels at anmode private advokater om at foretage en sådan vurdering eller efterfølgende at henvise til konklusioner i en advokatvurdering som baggrund for en politisk beslutning. Dette bevirker en forskydning i magten fra Folketinget til private advokater, hvis der bliver tale om en mere etableret praksis. Udviklingen følger de seneste årtiers retliggørelse af den individuelle ansvarsplacering til at foregå i en retlig arena og i mindre grad i en politisk arena. Årsagen til denne udvikling og den politiske motivation herfor kan med fordel belyses yderligere. Selve nedsættelsen af en undersøgelse opretholdes derimod i høj grad i den politiske arena og indgår i politiske forhandlinger på lige fod med andre politiske mærkesager ved fx regeringsdannelse.

.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 3 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan fungerer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. Århundrede?

Siden den første magtudredning har samspillet mellem folkestyrets institutioner været til debat. Dette tema analyserer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner forstået som Folketing, regering, ministerier og domstole. Temaet belyser blandt andet forvaltnings- og embedsniveaues rolle og kompetencer både i forbindelse med lovgivningsprocesser og regulering i øvrigt. Temaet analyserer også centralisering og samspillet mellem forskellige ministerier såvel som mellem ministre og embedsmænd. Der vil også blive set nærmere på, om forvaltningen er blevet mere politiseret og om fagligheden er under pres. Temaet inddrager desuden offentlighedsloven og parlamentariske kontrolredskaber, herunder brugen af eksempelvis kommissioner og advokatundersøgelser.