

Red.:
Iris Nguyen Duy
Sunniva Bragdø-Ellenes
Inge Lorange Backer
Svein Eng
Bjørn Erik Rasch

Uten sammen— ligning

Festskrift til
Eivind Smith
70 år



FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2020 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave / 1. opplag 2020

ISBN: 978-82-450-3300-7

Grafisk produksjon: John Grieg, Bergen
Omslagsdesign ved forlaget

Spørsmål om denne boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling
bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

Politisk-administrative skandalesager

Politik, jura og undersøgelser

Højesteretsdommer, professor dr.jur. Jens Peter Christensen

1 Eivind Smith og bidragets emne

Juridiske professorer griber deres arbejde forskelligt an. Nogen trives bedst bag den lukkede kontordør og tager kun nødtigt del i debatten og i det levende liv, der udfolder sig på deres fagområde. Andre evner at kombinere deres retsvidenskabelige arbejde med omfattende engagement i den verden, der omgiver dem; til betydelig gavn for begge dele. Hvis vedkommende er tilstrækkelig indsigtfuld, har den fornødne energi og nyder omverdenens tillid, kan der hurtigt blive nok at gøre for sådan en professor; både inden for og uden for universitetet. Eivind Smith er en sådan professor. Hans faglige dygtighed er uomgængelig. Det samme er hans energi, integritet og sunde dømmekraft.

I dette bidrag til hans festskrift vil jeg behandle et emne, som han gennem årene har beskæftiget sig med, både teoretisk og praktisk, nemlig spørgsmålet om ministres ansvar og undersøgelse af politisk-administrative skandalesager. Ministeransvar har Eivind Smith ofte beskæftiget sig med i sin omfattende litterære produktion, og rent praktisk har han selv stået i spidsen for granskningsudvalgs undersøgelse af store politisk-administrative sager, med mere eller mindre «skandalepræg», som sagen om Gardmoen, sagen om den norske bankkrise og sagen om Oslo kommune.

Emnet har i Danmark igennem de seneste 25 år haft stor politisk opmærksomhed. Senest har dette fundet udtryk i det arbejde, der er blevet gennemført i et særligt lovforberedende udvalg, som jeg har været formand for. Udvalget afgav i oktober 2018 en fire hundrede siders lang betænkning om, hvorledes de danske undersøgelseskommissioner (svarende i et vist omfang til de norske granskningskommissioner) kan reformeres, og om mulige modeller for, hvordan det danske Folketing selv kan gennemføre

undersøgelser (inspireret bl.a. af de parlamentariske undersøgelser, der i Norge kan foranstaltes af Stortingets kontroll- og konstitutionskomité).¹

I betragtning af vore to landes fælles forfatningsretlige tradition og ret ensartede politisk-parlamentariske systemer kan dette festskriftbidrag forhåbentlig have interesse i en norsk sammenhæng. I hvert fald har de norske erfaringer vist sig nyttige for os i Danmark.

2 Den danske tradition for dommerledede undersøgelser

Regering og ministre er bundet af loven. Træder de ved siden af, risikerer de at måtte stå til ansvar for deres handlinger og undladelser. Både retligt og politisk. Men hvordan finder man ud af, om de har trådt ved siden af? Hvem skal undersøge det? Og hvordan skal det foregå?

I Danmark har der gennem de seneste tre årtier været en omfattende tradition for, at der er blevet nedsat en dommerledet undersøgelseskommission, når en politisk-administrativ skandalesag er dukket op. Det karakteristiske for den slags politisk-administrative skandalesager har været følgende tre ting:

Der er for det første opstået en formodning om, at noget er gået galt i et ministerium. En sådan formodning vil ofte være opstået på baggrund af mediernes behandling af en sag, men kan også have sin baggrund i udtalelser fra nogle af de faste kontrolorganer, som for eksempel Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen.

Der har for det andet dannet sig en formodning om, at ministeren nok har noget med det at gøre. Eller at ministeren i hvert fald burde have haft noget med det at gøre, men ikke har udvist fornødent initiativ.

Og for det tredje: Nu ønsker Folketinget, at »sagen« skal undersøges nærmere, så man kan få et grundlag for at vurdere, om ministeren skal kritiseres, have en næse (på norsk »daddelveftak«) eller måske ligefrem afsættes ved et mistillidsvotum, eller reelt tvinges til at gå af ved trussel om et sådant mistillidsvotum.

Det spørgsmål, der nu opstår, er: Hvad skal Folketinget gøre i den situation? Hvordan får man undersøgt »sagen« for at få et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for at vurdere, om der skal gøres et politisk – eller måske helt ekstraordinært – et retligt ansvar gældende mod ministeren?

1 Udvalget om Undersøgelseskommissioner, *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser*, Betænkning nr. 1571 (København, 2018). Betænkningen kan findes på Justitsministeriets hjemmeside: www.jm.dk

3 Kravene til beslutningsgrundlaget – Det politiske ansvars retliggørelse

For så vidt angår spørgsmålet om at gøre et politisk ministeransvar gældende, er problemstillingen egentlig ganske underlig. I hvert fald ud fra en snæver statsretlig synsvinkel. For der kræves jo ikke efter grundloven eller nogen anden lovgivning noget som helst beslutningsgrundlag for, at Folketinget kan kritisere eller afskedige en minister. Den danske grundlovs § 15 siger blot herom, at »Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham«, og at »Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives.« Bestemmelsen svarer til den norske grundlovs § 15, idet den danske statsminister dog har mulighed for at udskrive nyvalg i stedet for at gå af.

Som det pædagogisk har været anført i en dansk lærebog i statsret, er der intet til hinder for, at Folketinget kræver en ministers afgang med henvisning til, at man nærer ubehag ved ministerens hårfarve.² Det eneste, der kræves, er et flertal i Folketinget. Folketinget bestemmer suverænt selv, om man har »tillid« eller ikke har »tillid« til en minister. Det politiske ansvar er retligt set ubundet.

Men virkeligheden er jo anderledes end juraen. I virkelighedens verden kræves der et beslutningsgrundlag, hvis man vil kritisere eller kræve en minister afskediget. Det kræves der, fordi politiske beslutninger i praktisk politik helst skal kunne begrundes på en i hvert fald nogenlunde fornuftig måde.

Undersøger man de sidste 30 års danske parlamentariske praksis for, hvordan Folketinget har grebet ministeransvaret an, opdager man noget meget vigtigt. Nemlig, at Folketinget i meget vidt omfang har lagt en juridisk præget målestok til grund, når man har skullet tage stilling til ministrenes politiske ansvar. Før man alvorligt har villet kritisere en minister, har man således ønsket at vide to ting:

- (1) Har ministerens ministerium overtrådt lov og ret?
- (2) Hvis ministeriet har, kan det så bebrejdes ministeren? Dvs.: Har ministeren været blandet ind? Og har ministeren vidst, hvad der foregik? Eller har han eller hun i hvert fald burdet vide, hvad der foregik? Altså et krav om det, som jurister kalder forsæt eller uagtsomhed af en vis grovhed.

Folketinget har altså ikke, når man har skullet tage stilling til, om en minister skulle kritiseres mere alvorligt i en sag, villet nøjes med at vide, at noget var gået galt i mini-

² Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* 2, 3. udgave (København: Christian Ejlers Forlag, 2001), 195, jf. også Jens Peter Christensen, *Grundloven. Atten fortællinger*, 3. oplag (København: Gyldendal, 2017), 37, og Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Dansk Statsret*, 2. udgave (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016), 69.

steriet. Nej, man har også ønsket at kende ministerens mere præcise rolle i forløbet: Kunne han eller hun »gøre for det«? Det politiske ministeransvar er på denne måde blevet »judicialiseret«, eller på mere jævnt dansk: retliggjort. Det politiske ministeransvar er blevet udøvet på grundlag af en juridisk præget målestok. I praksis er det dermed blevet et centralt spørgsmål, hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd. For en minister må jo normalt ret ubekymret kunne hælde sit hoved hertil.

Det er jo for så vidt både ædelt og fornuftigt, at Folketinget håndhæver det politiske ministeransvar på denne måde. Man kan sige, at det på en måde er udtryk for almindelig humanitet og anstændighed, at man ikke vil rette alvorlige bebrejdelser mod en person, hvis vedkommende ikke har overtrådt nogen regler, eller hverken har vidst eller burdet vide, hvad han eller hun gjorde. Men den nævnte retliggørelse af det politiske ministeransvar udløser også et ganske omfattende undersøgelsesbehov, når den »sag«, der er tale om, ikke er ganske enkel og ukompliceret at få hold på. Og da en minister normalt må kunne henholde sig til sine embedsmænds rådgivning, betyder den nævnte retliggørelse af det politiske ministeransvar, at embedsmændenes rådgivning bliver et centralt undersøgelsestema.

4 Undersøgelseskommissionerne

Det er dette omfattende undersøgelsesbehov, der gennem de seneste 30 år har udløst den omfattende brug af dommerledede undersøgelseskommissioner i Danmark.

Brugen af sådanne undersøgelseskommissioner tog for alvor fart fra 1982, samme år som regeringen ledet af den konservative partiformand Poul Schlüter trådte til. Regeringen var, som det er det mest almindelige i Danmark, en mindretalsregering. I tiårsperioden frem til 1993 blev der nedsat den slags undersøgelseskommissioner i ikke mindre end 16 sager.³ I de foregående tiår havde man kun i sjældne tilfælde gjort brug af sådanne undersøgelseskommissioner. Typisk var der dengang tale om 2-3 undersøgelseskommissioner pr. tiår. Og oftest var der dengang blot tale om rent teknisk prægede sager, som for eksempel om årsagen til en stor brand på det militære område »Holmen« i København eller om årsagen til, at to lyntog var kørt sammen. Sagerne drejede sig således i gamle dage typisk ikke om ministeransvar.

Blandt de mere spektakulære politisk-administrative skandalesager under Schlüterregeringen kan nævnes for eksempel *Postskandalesagen*, der handlede om meget store overskridelser af bevillingerne inden for post- og telegrafvæsenet, og hvor ikke mindre

3 Undersøgelseskommissionerne havde retligt set en lidt forskellig karakter. I nogle tilfælde var der tale om ikke-lovregulerede undersøgelser, ledet af en landsdommer (såkaldte dommerundersøgelser). I andre tilfælde var der tale om undersøgelser, ledet af en landsdommer eller en højesteretsdommer, med hjemmel i retsplejelovens bestemmelse om »kommissionsdomstole« og (fra 1990) »undersøgelsesretter«. I realiteten var der ikke forskel på de nævnte undersøgelsesformer.

end to finansministre og fem ministre med ansvar for postvæsenet var involveret. Dagpengesagen, der handlede om manglende lovhjemmel for udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse. Blødersagen, der handlede om anvendelsen af ikke-screenet donorblod til fremstilling af blødermedicin.⁴

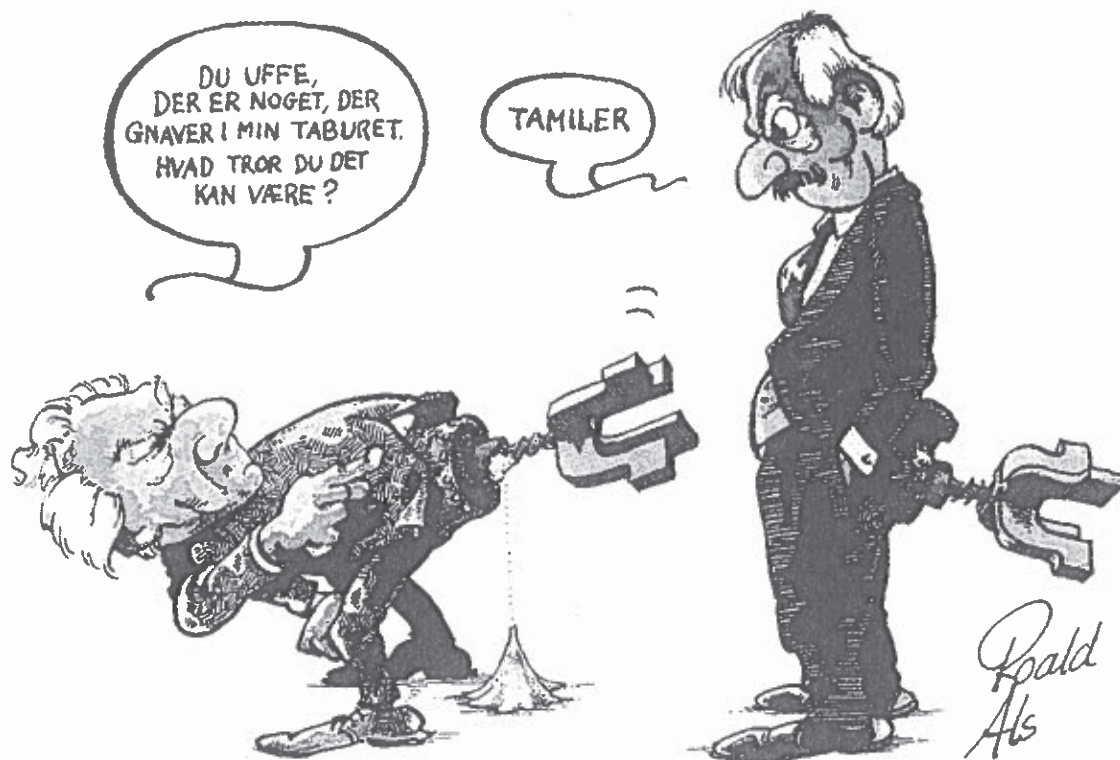
To af de seneste sager i den nævnte tiårsperiode gav anledning til, at ministre reelt blev tvunget til at gå af straks efter offentliggørelsen af undersøgelsesdommerens rapport. Det drejede sig for det første om Sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, der i november 1992 gav anledning til, at økonomi- og skatteminister Anders Fogh Rasmussen gik af dagen efter, at rapporten var blevet offentliggjort. For det andet drejede det sig om Tamilsagen, en sag der givetvis også er kendt i Norge. Samme dag, den 14. januar 1993, som højesteretsdommer Mogens Hornslet afleverede sin 3000 sider lange rapport til statsminister Poul Schlüter, gik statsministeren og med ham hele regeringen af. Det samme gjorde Folketingets formand, H.P. Clausen. To år efter blev fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen idømt fire måneders betinget fængsel i den første rigsretssag i 80 år. Erik Ninn-Hansen blev dømt for – i strid med loven – at have stillet behandlingen af sager om tamilske familiesammenføringer i bero.

Man kan spørge, hvorfor der i den nævnte tiårsperiode fra 1982 kom så mange kommissionsundersøgelser. En væsentlig del af sandheden er nok, at undersøgelserne blev en alternativ måde at føre politik på. Store dele af tiårsperioden var karakteriseret ved det, der er blevet kaldt »den omvendte parlamentarisme«. Lidt populært kan man sige, at oppositionen ofte var i regering, og regeringen i opposition. På en række politikområder, navnlig sikkerhedspolitik, energi-, miljø-, kultur- og retspolitik, blev mindretalsregeringen stemt ned, uden at den derfor valgte at gå af. I perioden 1982–1988 tabte regeringen hver tolvte endelige afstemning i Folketinget, og alt i alt tabte regeringen gennem en tiårsperiode mere end 100 afstemninger i Folketinget.⁵ De såkaldte alternative flertal nedstemte således regeringens politik uden dog at ville vedtage et mistillidsvotum til regeringen. For de dele af oppositionen, der ønskede regeringens afgang, blev undersøgelse af diverse politisk-administrative skandalesager en måde, hvorpå man kunne forsøge at vinde politiske point og eventuelt – ultimativt – få regeringen til at gå af.

Den danske karikaturtegner ved Dagbladet Politiken, Roald Als, har udtrykt det meget enkelt med en tegning i anledning af Tamil-sagen. Tegningen viser daværende statsminister Poul Schlüter og udenrigsminister Uffe Ellemann Jensen. Begge har en ministertaburet fastklæbet på bagdelen som udtryk for, at regeringen blev siddende, selv om den gang på gang kom i mindretal i Folketinget. Poul Schlüter spørger så uden-

4 Se i det hele om de 16 sager i min disputats: Jens Peter Christensen, *Ministeransvar* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997), 106–116, 121 og 163–356.

5 Jens Peter Christensen, »Om grundlovsændring i forfatningsretlig belysning«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1993, 1–12.



rigsministeren, hvad det er, der gnaver i hans taburet. »Tamiler« svarer udenrigsministeren. Tegningen siger sådan set det hele. Til sidst fik Tamilsagen da også ministertaburetterne til at falde af.

Efter Tamilsagen rejste der sig en stærk kritik af de hidtidige undersøgelsesformer. Kritikken kom navnlig fra advokater og embedsmænd. Retssikkerheden for de involverede embedsmænd var, sagde man, for dårlig, og undersøgelsesrapporterne blev opfattet som en dom.

Resultatet blev loven om undersøgelseskommissioner, der blev fremsat og vedtaget af alle partier i Folketinget.⁶ Loven, der trådte i kraft i 1999, gjorde undersøgelsessystemet endnu mere domstolslignende end før. I stedet for én dommer til at undersøge en sag, skulle der nu være tre personer, når kommissionen skulle vurdere ansvarsspørgsmål. I praksis har det været en landsdommer suppleret oftest med en advokat og en professor. Selve undersøgelsesprocessen blev samtidig undergivet detaljerede lovbestemte regler. Reglerne svarer i vidt omfang til de regler, der gælder for straffesager ved domstolene. Det vil blandt andet sige, at de ministre og embedsmænd, der risikerer kritik, alle har ret til en såkaldt bisidder, det vil sige en advokat, der langt

6 Lovforslaget var resultatet af arbejdet i et lovforberedende udvalg vedrørende undersøgelsesorganer, der var ledet af den fhv. ombudsmand og professor Lars Nordskov Nielsen, og hvor jeg selv deltog som medlem. Udvalget afgav betænkning i 1996: Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, *Betænkning om undersøgelsesorganer. Betænkning nr. 1315* (København, 1996).

på vej har de samme rettigheder og beføjelser som en forsvarsadvokat i en straffesag. De ministre og embedsmænd, der på forhånd kan tænkes at blive kritiseret, skal også – lidt ligesom det sker med et anklageskrift i en straffesag – på forhånd, inden afhøringerne går i gang, informeres om, hvad de måske kan blive kritiseret for. Selve undersøgelsesprocessen kom således i vidt omfang til at svare til en straffesagsproces. Loven dannede i øvrigt mønster for det norske forslag til »Lov om offentlige undersøgelseskommissioner«, som fremkom i 2009, men som aldrig er blevet fremsat som lovforslag for Stortinget.⁷

Den nye lov om undersøgelseskommissioner, der blev vedtaget enstemmigt i Folketinget, var overordentlig velovervejet og et udslag af »tidens opfattelse«, hvorefter retssikkerhedsgarantierne for de involverede ministre og embedsmænd skulle have meget høj prioritet. Resultatet er blevet et undersøgelsessystem, der er langsommere og meget dyrere end før.

Fælles for de undersøgelser, der indtil nu har været gennemført efter de nye regler om undersøgelseskommissioner har således været, at de har taget lang tid og har kostet mange penge.

Arbejdet i en undersøgelseskommission har som oftest taget 3–4 år, og prisen har ligget mellem 11 og 77 millioner kroner.⁸ Der er gode forklaringer på begge dele. Hovedforklaringen er, at kommissionerne er blevet bedt om at undersøge et kompliceret og langvarigt hændelsesforløb, hvor man nøje har skullet finde ud af, hvem, der har gjort hvad hvornår og hvorfor. Opgaven har været at kortlægge det faktiske begivenhedsforløb og i tillæg hertil at vurdere, om der har været grundlag for at søge nogen af de involverede embedsmænd draget til ansvar. Ministeransvar har det derimod været op til Folketinget selv at vurdere på grundlag af undersøgelseskommissionens udredning af det faktiske begivenhedsforløb, herunder kommissionens redegørelse for ministerens viden om og involvering i sagsforløbet. Det har været Folketingets og regeringens ønske, at få vendt hver en sten. I alt har de otte undersøgelseskommissioner, der har været nedsat siden 1999 og har afsluttet deres virksomhed, kostet mere end en kvart milliard kroner.

Fra de seneste år har de mest omtalte undersøgelseskommissioner været den, der undersøgte sagen om skattemyndighedernes behandling af statsminister Helle Thorning-Schmidts og hendes mands skattesag, og den kommission, der undersøgte sagen om indfødsret til statsløse personer og integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs embedsførelse. Den første førte til kritik af to topembedsmænd, der mistede deres stilling. Den sidstnævnte medførte ministerens afgang samme dag, kommissionen blev nedsat, og da kommissionen efter fire års arbejde afgav sin beretning, resulterede det i,

7 Norges offentlige utredninger 2009: 9. Lov om offentlige undersøgelseskommissioner.

8 *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser*, 127–135.

at Folketinget udtalte kritik af den nu fhv. minister, og i at to topembedsmænd mistede deres stilling.⁹

I øjeblikket er der to undersøgelseskommissioner i gang. Den ene er den såkaldte Tibetkommission, der skal undersøge politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg mv. Ved kinesiske statsbesøg i perioden 2012–2014 havde politiet i flere tilfælde lagt hindringer i vejen for personer, der demonstrerede til fordel for Tibet, og blandt andet frataget demonstranter de tibetanske flag, de stod med. Kommissionen afgav beretning herom i december 2017. Efter at der opstod usikkerhed om, hvorvidt kommissionen havde modtaget alle relevante oplysninger fra myndighederne, blev den i juli 2018 nedsat igen, og den skal nu undersøge praksis for politiets adfærd i forbindelse med demonstrationer i forbindelse med officielle kinesiske besøg i Danmark lige siden 1995. Den anden undersøgelseskommission, der er i gang, blev nedsat i september 2017, og skal undersøge det samlede begivenhedsforløb siden der i november 2005 blev indledt omfattende omorganiseringer af det danske skattevæsen. Kommissionen skal forsøge at finde ud af, hvorfor det gennem de seneste 15 år er gået så galt i den danske skatteadministration, og hvorfor meget store milliardbeløb ikke er blevet opkrævet. Begge kommissioner skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der er grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Kommissionen om skattevæsenet forventes i skrivende stund først at have færdiggjort sit arbejde i 2023, og den samlede pris forventes i øjeblikket at blive 308 millioner kroner.

Hvad kan der gøres ved det?

Det spørgsmål har Folketinget og regeringen naturligt nok ønsket at få svar på, og regeringen nedsatte derfor i november 2016 et lovforberedende udvalg. Jeg blev udpeget som formand for udvalget, hvis opgave i første omgang var at redegøre for de hidtidige erfaringer med undersøgelseskommissioner og komme med forslag til, hvordan undersøgelseskommissionerne kan komme til at arbejde hurtigere, billigere og bedre – uden at retssikkerhedsgarantierne for de involverede lider skade.

Efter at udvalget i juni 2017 havde afgivet sin delrapport om de hidtidige erfaringer, blev udvalgets opgave udvidet til også at omfatte mulighederne for, at Folketinget fremover i højere grad selv kan foretage undersøgelser af politisk-administrative skandalesager.

Allerede ved en offentlig konference, der blev afholdt af Folketingets Præsidium i januar 2014 om parlamentariske undersøgelsesformer, havde Folketinget lagt op til en debat herom. Som en af oplægsholderne deltog formanden for Stortingets kontroll- og konstitutionskomité Martin Kolberg.¹⁰ Hans indlæg skærpede utvivlsomt

9 Ibid., 108–116.

10 Konference afholdt af Folketingets Præsidium i januar 2014 om parlamentariske undersøgelsesformer. Et referat af konferencen findes på Folketingets hjemmeside www.ft.dk (UFO Alm. del 2013-14 – Bilag 25, og REU Alm. del 2013-14 – Bilag 133).

flere af de danske politikeres appetit på tanken om parlamentariske undersøgelser. I første omgang løb initiativet dog ud i sandet, da de to store – og som oftest regeringsbærende – partier, Socialdemokratiet og Venstre, endte med ikke at støtte det. I januar 2017 blev der atter afholdt en konference af Folketingets Præsidium, men nu lukket for offentligheden. Fra Norge deltog denne gang regeringsadvokat Fredrik Sejersted, der berettede om de norske og andre udenlandske erfaringer med parlamentariske undersøgelser.

I den betænkning, mit udvalg afgav sidst i oktober 2018, er der en række forslag til, hvordan undersøgelseskommissionerne kan gøres hurtigere, billigere og bedre. Der kan godt i praksis spares både tid og penge ved en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet, og loven om undersøgelseskommissioner kan også forbedres. Men det vil nok fortsat være sådan, at en undersøgelseskommission ofte vil tage mindst et par år og koste et tocifret millionbeløb. Hovedforklaringen er, at kommissionerne af Folketing og regering typisk bliver bedt om at undersøge et kompliceret og langvarigt hændelsesforløb og i tillæg hertil vurdere om nogle kan gøres juridisk ansvarlig for det, de har gjort eller ikke gjort.

5 Udvidede parlamentariske undersøgelser

Hvad angår mulighederne for, at Folketinget fremover selv i højere grad kan foretage undersøgelser af politisk-administrative skandalesager, har det været mit udvalgs opgave at beskrive og analysere konkrete modeller for parlamentariske undersøgelser samt at belyse fordele og ulemper ved sådanne modeller. Det har derimod ikke været udvalgets opgave at vurdere, om det vil være en god idé at indføre sådanne videregående parlamentariske undersøgelser. Og det har heller ikke været udvalgets opgave at tage stilling til, hvilken model for sådanne undersøgelser, Folketinget i givet fald bør vælge.

I sin betænkning præciserer udvalget, at de »høringer«, udvalget efter sit kommissorium beskæftiger sig med, er såkaldte efterforskningshøringer. Der er således ikke tale om »høringer« af den art, hvor Folketinget arrangerer konferencer og seminarer for at belyse forskellige samfundsforhold. Der er heller ikke tale om den form for »høringer«, som kendes fra ministerielle embedsmænds gennemgang af lovforslag mv. i regi af det relevante folketingsudvalg.

I modsætning til de nævnte typer af høringer tager de efterforskningshøringer, som udvalget behandler, sigte på at klarlægge en allerede foreliggende sags forløb samt ministres og embedsmænds deltagelse heri. Formålet hermed vil for Folketinget typisk være at vurdere, om ministeren har handlet på en måde, der kan give anledning til politisk-parlamentarisk kritik. De nævnte kontrollhøringer har således et væsentligt slægtskab med den norske kontroll- og konstitutionskomité's »parlamentariske kontrollhøringer«.

I dag har Folketinget, hvis det ønsker at bore i en sag, hvor ministeren måske er kommet på afveje, eller noget i hans ministerium er gået galt, mulighed for at stille spørgsmål til ministeren og kalde ministeren i samråd i et folketingsudvalg, hvor ministeren så kan udspørges. Folketingets stående udvalg adskiller sig her væsentligt fra det norske Stortings fagkomitéer, idet Folketingets stående udvalg løbende fører en omfattende kontrol med regeringen i enkeltsager inden for hvert udvalgs sagsområder, uafhængigt af det almindelige lovforberedende arbejde. Man kan således i en vis forstand sige, at vi i Danmark ikke har én kontrol- og konstitutionskomité, men mange, nemlig alle de stående folketingsudvalg.

Somme tider kan den fremgangsmåde, at et stående folketingsudvalg stiller spørgsmål til ministeren og kalder ham i samråd, være nok til, at Folketinget kan drage en konklusion. Et eksempel er den såkaldte Christiania-sag i 2013 om justitsminister Morten Bødskovs »nødløgn« til Folketinget. Ministeren havde over for Folketinget oplyst, at han var nødt til at aflyse Folketingets Retsudvalgs besøg på Christiania, fordi Københavns Politidirektør ikke kunne deltage den pågældende dag. Begrundelsen var imidlertid i virkeligheden en ganske anden, nemlig at Politiets Efterretningstjeneste anså det for at være for risikabelt, at folketingsudvalget gennemførte besøget. I den sag var skriftlige spørgsmål til ministeren og samråd i Folketingets Retsudvalg nok til, at et folketingsflertal i løbet af ret få dage mente at have det fornødne grundlag for at kræve ministerens afgang.¹¹

Men så enkelt er det ikke altid.

Jo mere uoverskuelig og kompliceret en sag er, jo vanskeligere vil det være at komme til bunds i den. I udvalgsbetænkningen redegør vi for forskellige modeller til, hvordan Folketinget fremover kan gribe den slags undersøgelser an, hvis undersøgelserne skal række videre end de spørgsmål til ministeren og samråd i folketingsudvalg, vi kender i dag.

Det er kompliceret stof, der rejser en række afgørende spørgsmål: Hvem skal kunne beslutte, at en sådan videregående parlamentarisk undersøgelse skal sættes i gang? Skal for eksempel et mindretal i Folketinget kunne det? Og i givet fald hvor stort et mindretal? Hvilke sager egner sig overhovedet til at blive undersøgt af folketingsmedlemmer? Og hvem skal i givet fald stå for undersøgelsen? Et af Folketingets stående udvalg? Eller et helt særligt nyt folketingsudvalg, der alene har denne opgave, svarende for så vidt til den model, man i Norge har valgt med Stortingets kontroll- og konstitutionskomité? Og skal udvalget bestå ikke kun af folketingsmedlemmer, men også af andre politisk udpegede? Hvilke beføjelser skal et sådant udvalg i givet fald have? I hvilket omfang

11 Se herom: Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen, *Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen. Betænkning nr. 1557* (København, 2015). Betænkningen blev udarbejdet af et udvalg ledet af fhv. højesteretspræsident Børge Dahl. Den kan findes på Justitsministeriets hjemmeside www.jm.dk

skal udvalget kunne kræve oplysninger fra ministerier, ministre og embedsmænd? Og hvilke retssikkerhedsgarantier skal der være for dem, der undersøges?

Om alt dette kan man læse i betænkningen. Jeg vil her koncentrere mig om det, der både statsforfatningsmæssigt og praktisk politisk, er det mest centrale spørgsmål, nemlig om et undersøgende folketingsudvalg – på linje med en undersøgelseskommission – skal have adgang til ikke alene at udspørge ministeren, men også ministerens departementale embedsmænd. Noget sådan kendes i andre lande, men i Danmark har vi hidtil holdt strengt fast i, at Folketinget i sin kontrolvirksomhed må holde sig til ministeren og således – i modsætning til en undersøgelseskommission – ikke kan afhøre embedsmænd.

5.1 Politikernes adgang til at udspørge ministerens embedsmænd

I Norge er ordningen jo den, at komitéen ifølge § 5 i Reglement for åpne kontrollhøringer vedtaget af Stortinget den 11. juni 2001 kan bestemme, at spørgsmål skal stilles direkte til embedsmanden, hvis »særskilte grunner« gør, at det anses nødvendigt. I praksis har der dog vist kun været to eksempler på, at denne bestemmelse er blevet brugt til at indkalde departementale embedsmænd direkte til mere omfattende udspørgning, nemlig i den såkaldte Furesag fra 1997 og i høringen om begivenhederne den 22. juli 2011 i Utøya-sagen.¹² I praksis synes man således i Norge at værne om et fortroligt rådgivningsrum mellem ministeren og hans nærmeste departementale embedsmænd.

Danske politikeres ønske om at kunne udspørge ministerens embedsmænd er ikke svært at forstå, idet det politiske ministeransvar, som det er nævnt ovenfor, i sine mere alvorlige former i praksis udøves efter en retligt præget skabelon med krav om både objektivt gerningsindhold og subjektiv tilregnelser. Det vil dermed ofte kunne være centralt for en parlamentarisk ansvarsvurdering at få belyst, hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine nærmeste embedsmænd.

Adgang for et parlamentarisk undersøgelsesudvalg til at udspørge embedsmændene vil imidlertid være et grundlæggende brud med hidtidig praksis og med det forfatningsmæssige princip om, at Folketinget holder sig til ministeren. I tillæg hertil kommer faren for betydelige skadevirkninger for samspillet mellem minister og embedsmænd, hvis embedsmændene bliver en del af det politiske spil mellem regering og opposition. Det er i den forbindelse væsentligt at bemærke, at den danske centraladministration – som noget efterhånden ret særegent i Vesteuropa – bygger på et system med faste, upolitiske embedsmænd, som også en ny minister og en ny regering skal kunne have tillid til, at man kan lade sig rådgive af. I Danmark er der således ikke som i Norge

¹² Indkaldelse til mindre omfattende udspørgning er forekommet yderligere nogle få gange, jf. *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser*, 280.

et system med statssekretærer og politiske rådgivere, bortset fra typisk kun en enkelt særlig rådgiver for ministeren, de såkaldte spindoktorer.¹³

Bruddet med den hidtidige praksis vil være så meget desto større, hvis ordningen udformes således, at embedsmændene forudsættes at afgive forklaring på egne vegne og ikke efter ministerens bestemmelse og på dennes vegne. Ordningerne i Norge og Sverige med parlamentariske undersøgelser foretaget af den norske kontroll- og konstitutionskomité og af det svenske Konstitutionsutskott bygger da også grundlæggende på, at embedsmænd i departementerne ved en kontrollhøring alene fungerer som ministerens bisidder, således at spørgsmål rettes til ministeren, der derefter afgør, om embedsmanden skal udtale sig, og hvis noget sådant sker, udtaler embedsmanden sig alene på ministerens vegne. For Sverige gør der sig i tillæg hertil det særlige forhold gældende, at det i den svenske grundlov (Regeringsformen) udtrykkeligt er bestemt, at hverken regeringen eller Riksdagen må blande sig i forvaltningens enkeltafgørelser. Det betyder, at Konstitutionsutskottets kontrol alene angår regeringen og ministrene, hvorimod embedsmændene ikke er genstand for Konstitutionsutskottets undersøgelser.

Også ordningen for parlamentariske undersøgelser i England bygger grundlæggende på, at embedsmændene som altovervejende hovedregel alene udtaler sig på ministerens og myndighedens vegne. Embedsmændene er ansvarlige over for deres minister, og ministeren er ansvarlig over for parlamentet.

Som nævnt ovenfor har det ikke været udvalgets opgave at vurdere, om det er en god ide at indføre sådanne videregående parlamentariske undersøgelser. Og det har heller ikke været udvalgets opgave at tage stilling til, hvilken model for sådanne undersøgelser, Folketinget i givet fald bør vælge. Et sådant valg er det alene Folketingets opgave at træffe. Udvalget har imidlertid fundet anledning til på baggrund af de værdier, der må anses for bærende for det danske parlamentariske og politisk-administrative system, at gøre opmærksom på, at der vil være tale om et grundlæggende brud med hidtidig praksis og det grundlæggende princip om, at Folketinget holder sig til ministeren, hvis et parlamentarisk undersøgelsesudvalg gives mulighed for at udspørge ministerens nærmeste embedsmænd.

Det er således et grundlæggende træk ved det danske forfatningssystem – som det jo også er det for det norske – at det bygger på parlamentarisme og ministerstyre. Det parlamentariske princip betyder, at ministeren står politisk til ansvar over for Folketinget, der kan stille spørgsmål til ministeren, afkræve ministeren oplysninger og svar, udtale kritik af ministerens embedsførelse, og som det ultimative kan kræve ministerens

13 Jf. herom: Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, *Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning nr. 1443* (København, 2004) og Udvalget om særlige rådgivere, *Ministrenes særlige rådgivere – Et serviceeftersyn. Betænkning nr. 1537* (København, 2013). Jeg var formand for de to udvalg, der afgav disse betænkninger. Begge betænkninger kan findes på Finansministeriets hjemmeside www.fm.dk

afgang. Princippet om ministerstyre indebærer, at ministeren både politisk og retligt er øverste forvaltningschef for sin ressort.

Det parlamentariske princip og princippet om ministerstyre indebærer, at det alene er ministeren, der i sin egenskab af forvaltningschef repræsenterer ministeriet i Folketinget. Det gælder, når lovforslag bliver fremsat og behandlet, og når ministeren besvarer spørgsmål eller deltager i samråd. Embedsmænd, der ledsager ministeren til møder i Folketinget, gør det således udelukkende for at kunne yde bistand til ministeren under møderne. Hvis de under et samråd i et folketingsudvalg ytrer sig, sker det i forståelse med ministeren, og udvalgets medlemmer kan ikke stille spørgsmål til ministerens embedsmænd, uden at ministeren er indforstået hermed. I deres arbejde i ministeriet er embedsmændene underlagt ministerens instruktionsbeføjelse. De rådgiver og yder bistand til ministeren inden for rammerne af de regler og normer, som gælder for embedsmænds bistand til og rådgivning af regeringen og ministrene. Det ligger heri, at embedsmændene ikke selvstændigt formulerer synspunkter af politisk karakter, men sagligt og loyalt skal arbejde for bedst muligt at gennemføre ministerens politik. Embedsmændene står således alene til ansvar over for deres minister, mens ministeren står til ansvar over for Folketinget. Denne principielle ansvarsfordeling er blandt de afgørende forudsætninger for, at der i den danske centraladministration ikke er tradition for at foretage politiske udnævnelser af embedsmænd, men at embedsmændene tværtimod er upolitiske og dermed kan yde bistand til skiftende ministre og regeringer.

De grundlæggende regler og principper, der gælder for samspillet mellem ministrene og Folketinget og mellem ministrene og embedsmændene, fungerer kun, hvis der er en høj grad af tillid til reglerne og principperne og deres stabilitet. I praksis hviler denne tillid på, at reglerne og principperne har tilslutning hos et meget bredt flertal i Folketinget, og at de på en fornuftig måde afspejler hensynet til parlamentarisme og ministerstyre.

5.2 Hvilke sager egner sig til parlamentets egen undersøgelse?

I tillæg til spørgsmålet om, hvorvidt et undersøgende folketingsudvalg skal have adgang til ikke alene at udspørge ministeren, men også ministerens departementale embedsmænd, er det selvsagt centralt, hvilke sager der overhovedet kan egne sig for en undersøgelse i Folketingets eget regi.

Ser man på de kommissorier, der har været for de hidtil gennemførte undersøgelser ved undersøgelseskommissioner, forekommer det ret oplagt, at parlamentariske undersøgelsesformer ikke ville have været velegnede som alternativ. Dette hænger imidlertid ikke så meget sammen med sagernes karakter som med kommissoriernes bredde og rækkevidde, der typisk har indebåret, at der skulle foretages en meget omfattende og

detaljeret afdækning af et kompliceret faktum over en længere tidsperiode, med afhøring af et meget stort antal personer samt gennemgang af mange tusinde sider dokumenter.¹⁴

Hvor omfattende en faktumundersøgelse, Folketinget har brug for med henblik på at vurdere eventuelt ansvar for involverede ministre, er imidlertid ikke nogen given ting. I praksis har sagerne aktualiseret spørgsmålet om de involverede ministres politiske ansvar, og da dette ansvar ikke er bundet af nogen retlig ansvarsstandard, er det i praksis helt op til Folketinget selv at beslutte, hvor omfattende et faktisk grundlag man ønsker tilvejebragt for sin ansvarsvurdering. Det er dermed for så vidt ikke sagens karakter i mere abstrakt forstand, men Folketingets eget krav til oplysningsgrundlaget, der sætter en praktisk grænse for anvendeligheden af parlamentariske undersøgelsesformer.

Det er en hævdvunden formulering, at »en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium«. For så vidt angår ministerens retlige ansvar er formuleringen klart misvisende. Efter den danske ministeransvarlighedslov er en minister ansvarlig for sine egne handlinger, ligesom han kan pådrage sig et ansvar for medvirken til sine embedsmænds handlinger, for eksempel ved ikke at gribe ind heroverfor. Men ellers er ministeren ikke retligt ansvarlig. Og i alle tilfælde er ministeren kun ansvarlig, hvis hans handlinger kan tilregnes ham som forsætlige eller groft uagtsomme. I praksis vil en minister, der handler i overensstemmelse med sine embedsmænds rådgivning, meget sjældent kunne pådrage sig et retligt ansvar.

For så vidt angår ministerens politiske ansvar harmonerer formuleringen om, at »en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium«, som nævnt ikke med den måde, hvorpå det politiske ministeransvar i praksis gøres gældende af Folketinget, når det kommer til de mere alvorlige politiske kritikformer med trussel om mistillidsvotum som det mest vidtgående. Det politiske ansvar er i så henseende som nævnt blevet retliggjort i den forstand, at Folketinget, før der udtales mere alvorlig kritik af en minister, har ønsket tilvejebragt detaljeret viden om den pågældende sags retlige aspekter og faktuelle forløb, herunder hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd, samt hvilken viden, ministeren i det hele har haft eller ikke haft af relevans for sagen.

I praksis har det omfattende undersøgelsesbehov til tider tillige været et udslag af, at der ikke uden en omfattende undersøgelse kunne tænkes etableret et kritisk flertal i Folketinget mod den eller de involverede ministre. Når en sådan parlamentarisk præget hindring ikke har været til stede, har Folketinget derimod kunnet afslutte en sag med alvorlig ministerkritik, og eventuelt endda ministerafgang som følge af et anticiperet mistillidsvotum, uden videregående undersøgelse end den, der kunne foretages inden for rammerne af et samråd i udvalgsregi, jf. eksemplet ovenfor vedrørende den

14 Se tal herfor i *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser*, 127–135.

så kaldte Christiania-sag, der i december 2013 førte til daværende justitsminister Morten Bødskovs afgang.

Det følger af ovenstående, at det ikke er sagens karakter som sådan, der er afgørende for, om sagen egner sig for en parlamentarisk undersøgelsesform, men at det afgørende snarere er, hvor omfattende og kompliceret et begivenhedsforløb, Folketinget ønsker afdækket for at kunne tage stilling til den eller de involverede ministres forhold. Jo mere omfattende og kompliceret et faktum, man skal igennem og have udredt, jo mindre egnet vil en parlamentarisk undersøgelsesform være som selvstændig undersøgelsesform. Hovedområdet for sådanne undersøgelsesformer må derfor være sager, hvor det forud for undersøgelsens iværksættelse fremstår rimeligt klart, at en eller flere ministre har været direkte involveret, og hvor omstændighederne i forbindelse med denne involvering synes at kunne afdækkes uden at forudsætte udredning af et meget omfattende og kompliceret begivenhedsforløb.

6 Hvad vil fremtiden bringe?

Hvordan det kommer til at gå med reformen af undersøgelseskommissionerne og med indførelse af videregående parlamentariske undersøgelser, er uvist. De forbedringer af undersøgelseskommissionerne, som udvalget har lagt op til, vil formentlig være politisk ukontroversielle og vil kunne samle et bredt politisk flertal.

Anderledes ser det ud med hensyn til indførelse af videregående parlamentariske undersøgelser ledet af folketingsmedlemmer.

Den 20. februar 2019 fremkom Folketingets daværende formand, Pia Kjærsgaard, med et forslag til det, der blev benævnt »en model for parlamentariske forundersøgelser«. Kernen heri er, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (eller et underudvalg under dette udvalg eller et andet folketingsudvalg) skal kunne udstyres med de samme undersøgelseskompetencer som de hidtidige dommerledede undersøgelseskommissioner. Dog med den forskel at det pågældende parlamentariske undersøgelsesudvalg ikke skal kunne udtale sig om embedsmændenes ansvar, men alene om ministrenes ansvar. For at få belyst ministeransvaret skal embedsmændene imidlertid kunne indkaldes til afhøring efter de samme regler som dem, der i dag gælder for undersøgelseskommissionerne. Og på tilsvarende måde som ved undersøgelseskommissioner, skal det parlamentariske undersøgelsesudvalg kunne kræve alt materiale vedrørende embedsmændenes rådgivning af ministre udleveret. Sat på kort begreb kan man sige, at forslaget kerne er, at politikerne i et parlamentarisk undersøgelsesudvalg skal kunne iklæde sig en »undersøgelseskommissionskappe« efter lovregler svarende til undersøgelseskommissionslovens.

Folketingsformandens forslag synes imidlertid at være blevet lagt på is af et flertal i Folketinget. Flertallet, bestående af de daværende regeringspartier (Venstre, Liberal

Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet (der i juni i år har overtaget regeringsmagten), har således i en beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 10. april 2019 afgivet en kritisk udtalelse om det nævnte forslag, herunder om muligheden for at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg skal kunne kræve dokumenter udleveret fra regeringen og afhøre embedsmænd og herigennem få oplysninger om det nærmere indhold af drøftelser mellem regeringen og embedsværket.¹⁵ I sin sammenfattende konklusion har flertallet skudt hele sagen til hjørne og opfordret til yderligere overvejelser over, hvordan undersøgelser fremover kan foregå i sager, hvor undersøgelseskommissioner er for tungt et undersøgelsesorgan.¹⁶

Konklusionen synes herefter at være, at den skepsis, som man ud fra en regeringsynsvinkel naturligt nok må have overfor parlamentariske undersøgelser forestået af parlamentsmedlemmer med adgang til udspørgning af embedsmænd om deres rådgivning af ministrene og med adgang til interne regeringspapirer, foreløbig synes at have sejret.

Hæver man sig op over det dagsaktuelle, kan man sige, at det er oplagt, at parlamentarisk kontrol med regeringen og dens ministre er en meget væsentlig del af parlamentets opgave i en demokratisk retsstat.¹⁷ Men man kan dog vel samtidig med rette anføre, at parlamentsmedlemmer i sagens natur har andre og principielt set normalt langt vigtigere opgaver at varetage end den, der består i at forestå en mere eller mindre detailpræget undersøgelse af forhold i statsforvaltningen.

Efter at jeg nu igennem mere end 25 år har beskæftiget mig med spørgsmål om minister- og embedsmandsansvar og politisk-administrative skandalesager, må jeg nok sige, at mediernes, offentlighedens og politikernes optagethed af forsøg på individuel ansvarsplacering i komplekse politisk-administrative hændelsesforløb, der ofte ligger år tilbage, jævnligt kan forekomme at være noget overdreven. Jagten på individuelt ansvarlige har som oftest vist sig noget nær nyttesløs, og ofte havde det nok været en

15 Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, *Beretning om parlamentariske undersøgelser*. Beretning afgivet den 10. april 2019. Beretningen kan findes på Folketingets hjemmeside www.ft.dk (UFO Alm. del 2018-19 – Bilag 70).

16 I den forbindelse har flertallet tillige anført, at det i givet fald bør undersøges nærmere, hvordan den norske ordning med Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité kan sammenlignes med eventuelle forslag til tilpasninger af den danske ordning, og hvilke relevante forskelle og ligheder der er mellem den parlamentariske kontrol i Danmark og Norge i øvrigt. Undersøgelseskommissionsudvalgets betænkning indeholder imidlertid allerede en omfattende gennemgang og analyse af den norske ordning sammenlignet med den danske (se *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser*, 263–284).

17 I Norge er dette emne da også blevet viet stor retsvidenskabelig interesse, bl.a. med Fredrik Sejersteds omfattende disputats: *Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier af Stortingets kontrollvirksomhet* (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2002). Jeg havde æren og fornøjelsen af at være førsteopponent ved disputatsforsvaret, jf. min artikel: Jens Peter Christensen, »Parlamentarisk kontrol. – Jura, politik og hjertesag«, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr. 1, 2003, 40–59.

bedre udnyttelse af ressourcerne og den politiske energi, hvis man havde været mere optaget af fremtiden end af fortiden. Nogen grund til at tro, at den politiske virkelighed vil ændre sig i så henseende, er der dog næppe. Politisk-administrative skandalesager vil givetvis forblive en særlig politikform. I hvert fald i Danmark. For en komparativ interesseret som Eivind Smith vil der derfor også fortsat være nok at studere.

Litteraturliste

- Christensen, Jens Peter, »Om grundlovsændring i forfatningsretlig belysning«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1993, 1-12.
- Christensen, Jens Peter, *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997.
- Christensen, Jens Peter, »Parlamentarisk kontrol. – Jura, politik og hjertesag«, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr. 1, 2003, 40-59.
- Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Dansk Statsret*, 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.
- Christensen, Jens Peter, *Grundloven. Atten fortællinger*, 3. oplag. København: Gyldendal, 2017.
- Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, *Beretning om parlamentariske undersøgelser*. Beretning afgivet den 10. april 2019. Beretningen kan findes på Folketingets hjemmeside www.ft.dk (UFO Alm. del 2018-19 – Bilag 70).
- Konference afholdt af Folketingets Præsidium i januar 2014 om parlamentariske undersøgelsesformer. Folketingets hjemmeside www.ft.dk (UFO Alm. del 2013-14 – Bilag 25, og REU Alm. del 2013-14 – Bilag 133).
- Norges offentlige utredninger 2009: 9. *Lov om offentlige undersøgelseskommissioner*.
- Sejrested, Fredrik, *Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier af Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2002.
- Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, *Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning nr. 1443*. København, 2004.
- Udvalget om særlige rådgivere, *Ministrenes særlige rådgivere – Et serviceeftersyn. Betænkning nr. 1537*. København, 2013. Betænkningen kan findes på Finansministeriets hjemmeside www.fm.dk
- Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen, *Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen. Betænkning nr. 1557*. København, 2015. Betænkningen kan findes på www.jm.dk
- Udvalget om særlige rådgivere, *Ministrenes særlige rådgivere – Et serviceeftersyn. Betænkning nr. 1537*. København, 2013. Betænkningen kan findes på Finansministeriets hjemmeside www.fm.dk
- Udvalget om Undersøgelseskommissioner, *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser. Betænkning nr. 1571*. København, 2018. Betænkningen kan findes på Justitsministeriets hjemmeside: www.jm.dk
- Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, *Betænkning om undersøgelsesorganer. Betænkning nr. 1315*. København, 1996.
- Zahle, Henrik, *Dansk forfatningsret* 2, 3. udgave. København: Christian Ejlers Forlag, 2001.