

STUNDE NULL



Tamilsagen vidner om, at det kan gå helt galt, hvis Justitsministeriet ikke vogter de gamle dyder om lovlighed, faglighed og grundighed.

Af Jens Peter Christensen, Højesteretspræsident, dr.jur.

Man kan i dag ikke nævne ordet 'Justitsministeriet' i et dansk forsamlingshus, uden at tilhørerne slår sig på lårene af grin!«.

Ordene faldt mandag 5. oktober 1992 i Landstingssalen på Christiansborg ved en stort anlagt konference om 'Den juridiske rådgivning af Folketinget'. Ordene var forhenværende justitsminister Ole Espersens.

Det var mere end noget andet tamilsagen, der havde bragt Justitsministeriet i miskredit. Kunne man efterhånden stole på den faglige kvalitet af ministeriets rådgivning, når en sådan sag, med ulovlig administration og urigtige og vildledende oplysninger til Folketinget, kunne udvikle sig i ministeriet?

Tamilsagen var stadig under 'efterforskning' af den undersøgelsesret, der i juni 1990 var blevet nedsat med højesteretsdommer Mogens Hornslet som leder. Nu ventede man kun på, at undersøgelsesretten skulle afgive sin beretning.

'Mens vi venter på retfærdigheden' kaldte journalist Nils Ufer sin artikelføljeton om sagen i Weekendavisen.

I det hele taget havde den journalistiske optagethed af sagen været særdeles stor. Og det samme var den politiske. Det var oplagt, at den taburet, som tegneren Roald Als altid tegnede statsminister Poul Schlüter med, påklæbet hans bag, var i fare for at falde af. Og måske ventede de radikale blot på en anledning til at fjerne påklæbningen.

Det var da også den radikale Niels Helveg Petersen, der havde taget initiativ til konferencen. Hans stjerne stod på det tidspunkt højt på det politiske firmament. Hans – og de radikales – støtte ville være afgørende for både den siddende Schlüter-regerings og en eventuelt kommende regerings eksistens, når højesteretsdommer Mogens Hornslet få måneder senere måtte forventes at aflevere sin rapport om tamilsagen.

Jeg var som ung lektor i stats- og forvaltningsret ved Aarhus Universitet blevet opfordret af Niels Helveg Petersen til at holde det indledende oplæg ved konferencen. I august 1992 gik jeg et par dage rundt om den kraftige konvolut med den fine afsender, der var dumpet ind ad min brevsprække. Det blev min debut i så fint et selskab. Mere end 100 deltagere, med Folketingets daværende formand, H.P. Clausen, og oppositionens leder, Socialdemokratiets nyvalgte formand Poul Nyrup Rasmussen, i spidsen.

Og med professor og forhenværende ombudsmand Lars Nordskov Nielsen samt højesteretspræsident Niels Pontoppidan blandt de fremmeste af de øvrige deltagere.

Justitsministeriets rolle som juridisk rådgiver for Folketinget var for så vidt selvgroet. I 1958 blev der i Justitsministeriet oprettet en stilling som 'kommitteret i lovgivningsspørgsmål'.

Sigtet med stillingen – der hurtigt udviklede sig til et kontor og i 1968 til en hel afdeling – var at samle ministeriets eget lovgivningsarbejde og at yde bistand til de øvrige ministerier i lovgivningsanliggender.

Lovafdelingens funktion udviklede sig imidlertid ret hurtigt; fra at være et element i den lovtekniske gennemgang blev den en selvstændig responderende virksomhed, hvor Justitsministeriet ofte, uden sammenhæng med lovforberedelsesarbejdet, blev anmodet af Folketinget om at fremkomme med udtalelser af responsumlignende karakter om retlige spørgsmål, herunder navnlig spørgsmål om lovforslags overensstemmelse med grundloven og internationale konventioner.

Lovafdelingen var på den måde blevet et rådgivende organ ikke alene for regeringen, men i høj grad også for Folketinget. Når man stod over for vanskelige og kontroversielle retlige problemer, støttede man sig i Folketingets partier til vurderingen fra den juridiske ekspertise i lovafdelingen. I praksis var lovafdelingen på den måde kommet til at varetage den opgave, som i en del andre lande blev varetaget af uafhængige lovråd og lignende.

Som forhenværende ombudsmand Lars Nordkov Nielsen med vanlig humoristisk brod udtrykte det på konferencen, havde »det aldrig været meningen, at Lovafdelingen skulle være guddommelig rådgiver for Folketinget. Men Lovafdelingen blev efterhånden så modbydelig neutral og kedelig, at Folketinget bad om rådgivning« (Weekendavisen, 9. oktober 1992).

I mit oplæg ved konferencen gennemgik jeg folketingsrådgivningens historik og endte med at anbefale oprettelse af et uafhængigt lovråd ud fra devisen, at det var en underlig og paradoksal ordning, at regeringens væsentligste kontrollant – Folketinget – var henvist til at søge sin rådgivning hos den, der skulle kontrolleres.

»Ingen kan tjene to herrer«, lød mine nærmest bibelske visdomsord.

Bedre blev Justitsministeriets stilling ikke af, at der samtidig verserede den såkaldte gebyrsag. Sagen handlede om, hvorvidt opkrævning af betaling for kørekort, pas og nummerplader var gebyrer (som betaling af 'noget for noget'), eller om der reelt var tale om en skat. Hvis det sidste var tilfældet, ville 'gebyr'-opkrævningen være grundlovsstridig. Størrelsen af gebyrerne var nemlig fastsat ved bekendtgørelse, hvilket i givet fald ville stride mod grundlovens § 43 og forbuddet heri mod at delegere skattefastsættelsen til en minister.

Det var samtidig kommet frem, at der herskede uenighed mellem ministeriets chef for lovafdelingen og ministeriets departementschef om sagen. Førstnævnte mente angiveligt, at der var tale om en skat, mens sidstnævnte havde sat sin opfattelse igennem, hvorefter der ikke var tale om en skat, men om et gebyr. Sagen fik dog sit endeligt, da Højesteret i 1993 med dommerstemmerne 9-2 frifandt Justitsministeriet.

Lovrådskonferencens forløb kom til at vidne om, hvor truet Justitsministeriets position var. Efter at jeg havde holdt hovedoplægget og plæderet for et uafhængigt lovråd, kom Socialdemokratiets nye formand, Poul Nyrup Rasmussen, straks på talerstolen og tilsluttede sig tanken.

Herefter blev der trængsel. Også Folketingets formand og forhenværende justitsminister, den konservative H.P. Clausen, ytrede straks sin velvilje, og snart tegnede der sig et klart politisk flertal for sådan et lovråd som en form for opgør med Justitsministeriets reelle monopol på rådgivningen.

Det var nedtur for ministeriet, men snart blev det langt værre. Torsdag 14. januar bevægede højesteretsdommer Mogens Hornslet sig sammen med sine to medhjælpere, byretsdommer Torben Goldin og dommerfuldmægtig Sanne Bager, ned ad Højesterets trappes 17 trin og op ad naboen Statsministeriets 10 trin og afleverede den færdige Tamilrapport til statsminister Poul Schlüter.

Rapporten var hård kost. Mogens Hornslet konkluderede, at man i Justitsministeriet havde administreret på en klart ulovlig måde ved at undlade at færdigbehandle et meget stort antal familiesammenføringssager for tamilske flygtninge. I tillæg hertil havde man i forsøg på at skjule ulovlighederne givet Folketinget og Ombudsmanden misvisende, urigtige og vildledende oplysninger. Det var rapportens vurdering, at både justitsminister Erik Ninn-Hansen, hans efterfølger justitsminister H.P. Clausen og statsminister Poul Schlüter havde vidst, hvordan det rent faktisk forholdt sig med ulovlighederne.

Det samme havde en række topembedsmænd, med ministeriets departementschef i spidsen. Alligevel havde embedsmændene ikke sagt klart fra over for ministrene, men havde tværtimod på kreativ vis medvirket til at dække over ulovlighederne.

Hen under aften, samme dag Mogens Hornslet havde afleveret rapporten, meddelte statsminister Poul Schlüter ved et pressemøde, at regeringen gik af. Det samme gjorde H.P. Clausen som Folketingets formand.

Justitsministeriets nedtur blev så at sige komplet derved, at Mogens Hornslet vurderede, at ministeriets tidligere departementschef samt den mest involverede afdelingschef og kontorchef samt direktøren for Udlændingedirektoratet alle stod til et tjenstligt ansvar

I den efterfølgende tjenestemandssag skar Justitsministeriet de urigtige og misvisende oplysninger til folketing og ombudsmand ud af sagen, efter at de først havde været taget med. Begrundelsen for beskæringen var den bemærkelsesværdige, at da Rigsretten i en kendelse i sagen mod forhenværende justitsminister Erik Ninn-Hansen havde fastslået, at ministeren ikke kunne dømmes for misinformationen, fordi dette forhold ikke var omfattet af tiltalen, ja, så burde man heller ikke søge et ansvar for misinformationen gennemført mod embedsmændene.

Resultatet af den tjenstlige undersøgelse blev, at direktøren blev frifundet, idet undersøgelsen fandt, at han havde gjort, hvad der tjenstligt kunne forlanges af ham, ved at sige fra over for Erik Ninn-Hansen.

Bedømmelsen af departementschefen og afdelingschefen bekræftede derimod Mogens Hornslets vurdering, idet den tjenstlige undersøgelse dog fandt, at de to ikke havde handlet forsætligt, da de efter deres egen forklaring ikke havde været af den opfattelse, at det passerede havde været ulovligt.

Det var en konklusion, som stod i et lidt halvunderligt forhold til konklusionen i Rigsrettens dom i juni 1995 over Erik Ninn-Hansen. Han blev nemlig dømt for at have handlet forsætligt.

Som den forhenværende ombudsmand professor Nordskov Nielsen udtrykte det, havde »ham, der havde 2. karakter ved juridisk embedseksamen, således fået 1. karakter i Rigsretten, mens de embedsmænd, der havde 1. karakter ved eksamen, havde fået 2. karakter i den tjenstlige undersøgelse«.

Godt var det under ingen omstændigheder for ministeriet. Man var ved Stunde Null.

Forklaringerne på, hvordan det kunne gå så galt, var mange. Professor Henrik Zahle gjorde i en artikel tre år senere gældende, at tamilsagen vidnede om en særlig justitsministeriel kultur, der i sine velmagtsdage kunne udtrykkes i tre grundprincipper: 1) Vi kan skrive os ud af næsten hvad som helst. 2) Vi er bedre jurister end dem, vi møder andre steder. 3) I sidste instans er det os, der bestemmer.

Det var helt sikkert en karakteristisk, den nye ledelse af ministeriet ikke var begejstret for. Et stykke ad vejen var den måske heller ikke helt rimelig, men så alligevel. Der var jo i hvert fald ikke nogen rimelig tvivl om, at Justitsministeriets jurister hørte til den fagligt set absolutte top, når det gjaldt centraladministrationens jurister. Og tamilsagen havde da også vidnet om, at evnen til at skrive sig ud af selv meget betændte sager var ganske stor.

Eller som direktøren for Udlændingedirektoratet havde forklaret Mogens Hornslets undersøgelsesret: Det gjaldt om at »fabrikere en juridisk holdbar begrundelse for en juridisk uholdbar beslutning«. Og det havde man så efter bedste evne gjort.

Under alle omstændigheder forestod der et betydeligt genopbygningsarbejde. Set udefra skete der det, at ministeriet besindede sig på de gammeldags dyder om lovlighed, grundighed og faglighed. Det lykkedes på den måde at få genopbygget ministeriets position.







Lovrådstanken døde i øvrigt hurtigt af mangel på iltilførsel. Men måske mere af politiske end af fagligt juridiske grunde. I lovprogrammet for Nyrup-regeringen, der tiltrådte 25. januar 1993, hed det ganske vist, at den ville »fremme forslag om oprettelse af et lovråd«, men som den daværende formand for Folketinget og tidligere justitsminister Erling Olsen senere udtalte i et interview, »vil tanken om et lovråd ikke dukke op igen, før socialdemokraterne kommer i opposition«.

Det kom partiet siden hen. Uden at der dog derfor skete noget.

Tamilsagen fik også en række betydelige virkninger for domstolene. Sagen dannede nemlig en væsentlig del af baggrunden for, at der i marts 1993 blev nedsat et lovforberedende udvalg – Domstolsudvalget – med højesteretspræsident Niels Pontoppidan som formand.

Selv om tamilsagen ikke i sig selv angik domstolene, gav den i den offentlige debat kraftig næring til kritik af Justitsministeriet i al almindelighed, herunder kritik af det forhold, at flertallet af dommerne i de øverste retsinstanser havde en karrieremæssig baggrund i Justitsministeriet.

Endnu sidst i 1980'erne var det f.eks. sådan, at samtlige dommere i Højesteret havde en sådan baggrund. Hertil kom, at kompetencen til at udnævne dommere lå hos ministeren. Og til overflod var domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold ressortmæssigt placeret i en afdeling i ministeriet. Det blev der gjort op med i udvalgets betænkning i 1996.

Ved lov blev der i 1999 oprettet en selvstændig Domstolsstyrelse, ledet af en uafhængig og domstolsdomineret bestyrelse, til at varetage domstolenes bevillingsmæssige og administrative

forhold. Samtidig blev der indført nye regler for dommerudnævnelser, og der blev oprettet et selvstændigt Dommerudnævnelsesråd.

Alt sammen for både at synliggøre og sikre domstolenes uafhængighed af den udøvende magt, in casu Justitsministeriet.

Under lovforslagenes behandling i Folketinget talte flere ordførere ligefrem om, at reformen skulle markere, at man nu, knap 150 år efter Junigrundlovens vedtagelse i 1849, omsider tog grundlovens regel om magtens tredeling alvorligt.

Justitsministeren, Frank Jensen, må dog have tænkt på de højere magter og kan i hvert fald ikke have holdt sig strengt til sit ministerielle manuskript, da han under forhandlingerne udtalte, at der var tale om en grundlæggende reform, som vedrørte »vores grundlovsgivne opdeling af magtens treenighed«.

Rent ressortmæssigt forblev domstolene dog i Justitsministeriets regi.

Nogle år efter skulle sagen om Tvind-loven atter bringe ministeriet i røre vande. At bølgegangen dog ikke blev værre, end den blev, vidnede samtidig om, at ministeriet havde genvundet en stor del af fordums styrke. Justitsministeriets lovafdeling havde sagt god for, at Tvind-loven – der fratog syv navngivne Tvind-skoler muligheden for at få statsligt eller kommunalt tilskud – ikke var grundlovsstridig. Det fandt Højesteret imidlertid med sin dom af 19. februar 1999, at den var. Med dommerstemmerne 11-0.

Justitsministeriets rådgivning i sagen var imidlertid ikke noget godt grundlag at fundere en generel kritik af ministeriets rådgivningsvirksomhed på. Præmisserne for rådgivningen blev lagt åbent og nuanceret frem og var – på tidspunktet for rådgivningen – helt efter bogen. Ministeriet udsendte da også, samme dag dommen var faldet, en pressemeddelelse, hvori det hed:

»Højesterets dom i Tvind-sagen er nu gældende ret, og det må regering og Folketing indrette sig på i den fremtidige virksomhed«.

Formentlig var nydelsen af den underfundige dybde i det lille ord 'nu' kun forundt juridisk-sproglige feinschmeckere: Justitsministeriet havde skudt mod midten af skiven, men Højesteret havde desværre flyttet skiven, da pilen nåede frem; der var ikke sådan for alvor noget at lægge Justitsministeriet til last.

Med såkaldt politisk-administrative skandalesager er det sådan, at de kommer og går.

Og en ny skandalesag dukkede så op i Justitsministeriet i efteråret 2013. Sagen var den såkaldte nødløgnssag. På grund af sagen måtte justitsminister Morten Bødskov i december 2013 forlade sin post, efter at et flertal i Folketinget havde krævet hans afgang.

Kravet var begrundet i, at ministeren havde afgivet urigtige oplysninger til Folketinget om begrundelsen for, at Folketingets Retsudvalgs planlagte besøg på Christiania skulle aflyses.

Ministeren havde over for Folketinget oplyst, at han var nødt til at aflyse besøget, fordi Københavns politidirektør ikke kunne deltage den pågældende dag. Den reelle årsag var imidlertid, at Politiets

Efterretningstjeneste anså det for at være for risikabelt, at Retsudvalget gennemførte besøget. Ministeren havde således løjet over for Folketinget.

Efterfølgende blev der rejst tjenestemandssag mod Justitsministeriets departementschef og mod en afdelingschef i ministeriet. Den tjenstlige undersøgelse fandt, at det centrale spørgsmål var, om de to embedsmænd »kunne have gjort andet, det vil sige, om de havde noget andet valg«, og svaret herpå var efter forhørsledelsens opfattelse »klart benægtende«. Hertil føjede forhørsledelsen følgende bemærkning:

»Den usandhed, der lå i [...] begrundelsen, kan således bedst betegnes som en forklarlig og undskyldelig nødløgn«.

Forhørsledelsens nødløgnsbetragtning gav straks anledning til furore på Christiansborg, og følgende vedtagelse (V 42) fandt i Folketinget enstemmig tilslutning ved en hasteforespørgsel F 37, anmeldt til statsministeren 9. maj 2014:

»Folketinget mener, at der som opfølgning på sagen om Retsudvalgets studietur til Christiania er behov for at slå fast, at det ikke skal være muligt at bruge en nødløgn over for Folketinget. Folketinget ser frem til de videre drøftelser hos justitsministeren«. Efter drøftelse mellem regeringen og Folketingets partier blev der nedsat et udvalg med forhenværende højesteretspræsident Børge Dahl som formand med den opgave at belyse de spørgsmål om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget, som sagen havde givet anledning til. I sin betænkning nr. 1557/2015 fastslog udvalget som sin konklusion, at »der ikke i gældende ret er noget holdepunkt for at tillægge begrebet [nødløgn] retlig betydning i forhold til brud på sandhedspligten«.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen fulgte Børge Dahl-udvalgets betænkning op med en beretning, hvori man bl.a. udtalte:

»Udvalget for Forretningsordenen noterer sig med særlig tilfredshed, at Christianiaudvalget har frakendt begrebet 'nødløgne' selvstændig retlig betydning ved vurderingen af, om en minister har overtrådt sin sandhedspligt. Udvalget finder – i forlængelse af den folketingsvedtagelse [V 42], som er nævnt indledningsvis – anvendelsen af et sådant begreb utilfredsstillende i sammenhængen henset til det overordnede behov for at sikre, at Folketinget og dets udvalg og medlemmer kan agere i tillid til, at oplysninger, som modtages fra ministre som led i det parlamentariske arbejde, er korrekte, retvisende og fyldestgørende, og til det deraf følgende behov for en særdeles snæver afgrænsning af, hvornår sandhedspligten lovligt kan tilsidesættes«.

Selv om ministeriets departementschef og afdelingschefen blev frifundet i den tjenstlige undersøgelse, mistede de efterfølgende begge deres stillinger i Justitsministeriets departement

Senest har minksagen givet ridser i lakken, og Justitsministeriets departementschef fik en irettesættelse, som imidlertid efterfølgende er trukket tilbage.

Og historien gentager sig: Tanken om et lovråd har atter fået ny næring. Ved en lukket høring i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen og Folketingets Retsudvalg onsdag 2. marts 2022 var

jeg således – 30 år efter konferencen i 1992 om den juridiske rådgivning af Folketinget – bedt om at redegøre for spørgsmålet om oprettelse af et lovråd eller forfatningsråd med det sigte at styrke Folketingets kontrol med regeringens arbejde.

Der var for så vidt ikke noget nyt under solen. Bortset dog fra at jeg selv mente at være blevet klogere og mere skeptisk over for ideen om et lovråd. Vi må se, om der kommer noget ud af det. Det kommer næppe til at ske under en flertalsregering som nu.

Tilbage står under alle omstændigheder, at det med Justitsministeriet forholder sig, som Benny Andersen helt tilbage i 1963 i sin digtsamling 'Fra min indre bowlerhat' gav udtryk for i digtet 'Damer': »Det er besværligt med, det er umuligt uden«.



Justitsministeriets rolle som centraladministrationens ultimative vogter over lovgivningens juridiske korrekthed og overensstemmelse med grundlov og internationale konventioner er – lovråd eller ej – helt central. Rollen er utaknemmelig, for man ender let som dem, der siger nej, eller som dem, der må stå på mål og tage de ridser i lakken, det kan give.

Eneste sikre vej for ministeriet er imidlertid at holde fast ved de gammeldags dyder om lovlighed, faglighed og grundighed. Der er ingen anden mulighed, når der skal værnes om retsstat og demokrati.