

Beretning afgivet af udvalget for forretningsordenen den 30. maj 1986

Beretning

fra

udvalget for forretningsordenen

vedrørende

Kommissionsdomstolsberetningen om undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet

I. Indledning

1. Forespørgselsdebatten den 22. oktober 1985

Under forhandlingen den 22. oktober 1985 om forespørgsel nr. F 1 af Maisted (FD) og forespørgsel nr. F 7 af Ole Espersen (S), Hagen Hagensen (KF), Svend Erik Hovmand (V), Nør Christensen (CD) og Kofod-Svendensen (KrF) om beretningen fra kommissionsdomstolen vedrørende post- og telegrafvæsenet, der begge enslydende var stillet til justitsministeren, finansministeren og ministeren for offentlige arbejder, fremsatte Ole Espersen (S) på vegne af forespørgerne vedrørende forespørgsel nr. F 7 følgende forslag om motiveret dagsorden:

»Idet folketinget opfordrer udvalget for forretningsordenen til at overveje, om beretningen om undersøgelsen af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet bør give tinget anledning til yderligere drøftelser eller beslutninger, går tinget over til næste sag på dagsordenen.«

Forslaget blev efter forhandlingen vedtaget med 104 stemmer (S, KF, V, SF, RV, CD, VS og KrF) mod 4 (FP og FD), hvorved et forslag om motiveret dagsorden af Maisted (FD) bortfaldt.

2. Generelt om udvalgsbehandlingen

Udvalget for forretningsordenen har herefter behandlet sagen i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til finansministeren.

På udvalgets første møde om sagen besluttedes det, at partierne VS og FD, der ikke er repræsenteret i udvalget, skulle indbydes til at deltage i udvalgsarbejdet med samme rettigheder, som private forslagsstillere har efter forretningsordenens § 8, stk. 6. Herefter har Lenger (VS) og Maisted (FD) deltaget i udvalgets behandling af sagen, idet dog sidstnævnte har valgt ikke at deltage i det afsluttende udvalgsarbejde.

II. Kommissionsdomstolen

1. Kommissionsdomstolens nedsættelse og beretning

Kommissionsdomstolen blev nedsat ved lov nr. 85 af 17. marts 1982 (Folketingstidende 1981-82 (2. samling), forhandlingerne sp. 528, 1175, 2755, 2960, tillæg A sp. 1289, tillæg B sp. 111 og tillæg C sp. 105) på foranledning af folketingets finansudvalg. Som begrundelse for sin indstilling henviste udvalget til indholdet og karakteren af statsrevisorernes bemærkninger til rigsrevisors beretning af 6. august 1981 om post- og telegrafvæsenets ressourceforbrug og ressourcestyring i 1980 samt til, at denne beretning ikke i sig selv placerede ansvaret for konkrete

te fejl eller forsømmelser. Der henvises til udvalgets beretning af 4. september 1981 (Folketingestidende 1980-81, tillæg B sp. 1793), hvortil rigsrevisors beretning med statsrevisorernes bemærkninger er optrykt som bilag.

I overensstemmelse med det i lovens § 1 fastsatte kommissorium indeholder kommissionsdomstolens beretning af 23. april 1985 en gennemgang af de ledelsesmæssige forhold og de bevillingsmæssige forhold (driftsiden) i post- og telegrafvæsenet fra begyndelsen af 1970'erne til lovens ikrafttræden i 1982 samt en gennemgang af forholdene omkring post- og telegrafvæsenets anlægsside med henblik på centralpostbygningens udvidelse. I forbindelse med denne gennemgang er anført de kritikpunkter, kommissionsdomstolen har fundet anledning til. Et afsluttende afsnit indeholder endvidere kommissionsdomstolens vurdering af, om der foreligger fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført.

2. Kritikpunkter

I beretningen er beskrevet de forhold, kommissionsdomstolen har undersøgt og bedømt. De forhold, som kommissionsdomstolen fremhæver som de væsentligste kritikpunkter, er følgende:

a) Arbejdet med at gennemføre *den nye struktur*, som var forudsat i loven fra 1976 om styrelse af post- og telegrafvæsenet, blev givet for høj prioritet fremfor løsningen af andre opgaver, bl.a. den under b) nævnte.

b) Post- og telegrafvæsenet prioriterede ikke tilvejebringelsen af de nødvendige *økonomiske styresystemer* tilstrækkeligt højt. Den sene iværksættelse af disse styresystemer var en væsentlig del af forklaringen på de økonomiske og produktionsmæssige problemer, som kunne konstateres især i 1979-80.

c) På trods af, at det nye arbejdstidsberegningssystem i brevomdelingstjenesten i byerne (PO 75) ved dets iværksættelse i 1976-77 blev præsenteret som neutralt i ressourcemæssig henseende, gav systemet anledning til betydelige merudgifter. Dette medførte bl.a., at de besparelser, der ifølge post- og telegrafvæsenet skulle blive følgen af det samtidig iværksatte bortfald af 2. ombæring, blev elimineret. Efter kommissionsdomstolens opfattelse er de økonomiske og administrative

konsekvenser af PO 75 en væsentlig årsag til, at post- og telegrafvæsenet ikke kunne overholde sine bevillinger, og at merforbruget voksede ganske betydeligt fra 1977 og fremefter. Det kritiseres endvidere, at disse konsekvenser blev holdt skjult for ministeren for offentlige arbejder og for de bevilgende myndigheder.

d) *Overflytningen af pakkeposten og brevposten til den nye postterminal* gav anledning til omfattende indkørvanskeligheder, der medførte et betydeligt merforbrug af ressourcer på henholdsvis 66 og 100 mill. kr. i finansårene 1979 og 1980. Kommissionsdomstolen anfører, at dette ud over rent tekniske vanskeligheder i det væsentligste kan henføres til en forringet arbejdsindsats (lav produktivitet), et svagt og ineffektivt ledelsessystem samt manglende og svigtende informations- og rapporteringssystemer. Også her er fremdraget eksempler på en ikke fyldestgørende orientering af ministeren for offentlige arbejder.

e) Der manglede planlægning og styring af *byggeriet af den nye postterminal*, og de bevilgende myndigheder fik gennem hele byggerperioden kun summariske oplysninger om udviklingen i byggeriet. Det anføres, ligesom i rigsrevisionens beretning nr. 4/1979 om centralpostbygningens udvidelse, jfr. statsrevisorernes bemærkninger hertil af 20. maj 1980, at de meget væsentlige kvalitative og kvantitative ændringer ikke burde være iværksat, uden at finansudvalget og dermed folketinget havde fået reel og konkret orientering herom.

f) Det ovenfor omtalte arbejdstidsberegningssystem PO 75 blev iværksat uden godkendelse af finansministeriet i strid med tjenestemandslovens § 45, ligesom der både i 1976 og i 1980 blev indgået *lokalaftaler* i omkarteringspostkontoret og postterminalen, der ligeledes *burde have været forelagt for finansministeriet* til godkendelse, inden de blev indgået. Begge forhold anses af kommissionsdomstolen som brud på forvaltningsretlige regler.

g) På baggrund af post- og telegrafvæsenets *merforbrug af driftsudgifter i forhold til bevilningen på finansloven* siden begyndelsen af 1970'erne og efter en detaljeret gennemgang af post- og telegrafvæsenets budget- og regnskabsforhold i finansårene fra 1973-74 til

1980 er det kommissionsdomstolens opfattelse, at post- og telegrafvæsenets bevillingsmæssige forhold i denne periode ikke var tilfredsstillende. Kommissionsdomstolen har ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de bevillingsretlige regler har været brudt, og henviser herved til, at folketinget har godkendt, at post- og telegrafvæsenet hvert år har optaget merudgifter på tillægsbevillingsloven, og at der således må siges at være praksis for, at post- og telegrafvæsenet kunne afholde og på tillægsbevillingsloven optage selv betydelige merudgifter på driftsbudgettet uden forudgående bevillingsmæssig hjemmel (beretningen side 948). Kommissionsdomstolen kritiserer dog en for sen underretning i efteråret 1980 af ministeren for offentlige arbejder og finansministeriet om de forventede overskridelser for så vidt angår finansåret 1980.

Kommissionsdomstolen bemærker endelig, at en lang række andre forhold, som domstolen har undersøgt og bedømt, ikke har givet anledning til kritik eller bemærkninger i øvrigt.

3. Ansvarsvurdering

Kommissionsdomstolen anfører, at de ovennævnte forhold må betegnes som fejl eller forsømmelser, og foretager herefter en vurdering af, hvem der bærer ansvaret herfor. Der foretages (beretningen side 948 ff.) en vurdering *såvel* af post- og telegrafvæsenets ledelse og af de pågældende ministre for offentlige arbejder som de primært ansvarlige for tilvejebringelsen af den fornødne økonomiske planlægning, styring og kontrol og for overholdelsen af bevillingerne *som* af andre ministre og myndigheder, der har haft visse kontrolbeføjelser og kontrolpligter over for post- og telegrafvæsenet.

Uanset at kommissionsdomstolen på nogle punkter kritiserer *lønnings- og pensionsdepartementet*, *budgetdepartementet* og *rigsrevisionen*, er der ikke efter kommissionsdomstolens opfattelse klarlagt sådanne fejl eller forsømmelser, at de kan give anledning til, at retligt ansvar søges gennemført mod nogen af de pågældende embedsmænd. I denne forbindelse henviser kommissionsdomstolen endvidere til, at beretningen ikke indeholder kritik af de to *finansministre* (Knud Heinesen og

Svend Jakobsen), hvis embedsførelse har været undersøgt.

For så vidt angår de pågældende *ministre for offentlige arbejder* (Niels Mathiasen, Kjeld Olesen, Ivar Hansen, Risgaard Knudsen og Knud Heinesen) fremhæver kommissionsdomstolen, at disse har haft en forholdsvis kort funktionsperiode. Da der som følge heraf ikke kunne forventes selvstændige initiativer på de omhandlede områder, måtte en eventuel kritik mod trafikministrene navnlig rette sig mod tilfælde, hvor de på det grundlag, som blev forelagt dem, burde have handlet anderledes. Kommissionsdomstolen har ikke påvist sådanne tilfælde.

Hvad endelig angår *ansatte i post- og telegrafvæsenet*, har kommissionsdomstolen for det første ikke fundet grundlag for at antage, at der kunne foreligge strafbart eller erstatningspådragende forhold for nogen af de ansattes vedkommende. For så vidt angår tjenstligt ansvar, hvor spørgsmålet primært stilles i forhold til fire medlemmer af den øverste ledelse af styrelsen, understreger kommissionsdomstolen, »at det forhold, at man formelt er ansvarlig for en fejl eller forsømmelse, eller at en sådan er begået inden for ens ansvarsområde, ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for tjenstligt ansvar. Der må med andre ord derfor lægges afgørende vægt på, i hvilket omfang de begåede fejl og forsømmelser kan tilregnes de pågældende personer som ansvarspådragende«. Det anføres endvidere, at der for at kunne blive tale om et ansvar i tjenstemandslovens forstand må kræves, »at de udviste fejl og forsømmelser er af en sådan karakter og grovhed, at de må betegnes som ansvarspådragende«.

For så vidt angår generaldirektøren anføres, at »kommissionsdomstolen ud fra en mere samlet bedømmelse må betvivle rimeligheden af, at de af kommissionsdomstolen klarlagte fejl og forsømmelser fra Poul Hansens side kan danne grundlag for, at disciplinær forfølgning søges gennemført mod ham«. For så vidt angår de øvrige tre overordnede chefer anføres henholdsvis, »at der ikke i forbindelse med undersøgelsen og afhøringerne er afdækket sådanne fejl og forsømmelser fra B. M. Andersens og Myrvigs side, at de kan give tilstrækkelig anledning til, at disciplinær forfølgning søges gennemført«, og »at kommissionsdomstolen ikke har

fundet at kunne påvise sådanne fejl og forsømmelser fra Arne Nielsens side, at det kan give anledning til disciplinærfølgning.

III. Udvalgets indstilling

Et *flertal* (udvalget med undtagelse af fremskridtspartiets medlem af udvalget) udtaler:

Flertallet kan tilslutte sig kommissionsdomstolens vurdering af de undersøgte forhold.

Flertallet har noteret sig de registrerede fejl og forsømmelser, og selv om disse er kritisable, har flertallet ikke fundet anledning til at anfægte kommissionsdomstolens vurdering af et eventuelt retligt ansvar. Flertallet har i den forbindelse bemærket justitsministerens udtalelse i folketinget under forespørgselsdebatten den 22. oktober 1985 (forhandlingerne sp. 858) om, hvornår en ministers ansvar efter ministeransvarlighedsloven indtræder. Flertallet finder det ligesom justitsministeren vigtigt at fastholde, at en ministers ansvar indtræder samtidig med, at ministeren tiltræder sit embede. Man har dog også bemærket, at det er en betingelse for et retligt ansvar, at ministeren har handlet forsætligt eller groft uagtsomt, og at en forudsætning for, at disse subjektive betingelser kan være opfyldt, normalt vil være, at ministeren har haft den fornødne tid til og rimelig mulighed for at få kendskab til et sagsområde. Hvad angår det politiske ansvar, noterer flertallet, at der, uanset hvad der forelå af oplysninger fra ministeriet, herunder fra ministeriets planlægningsafdeling, først blev grebet effektivt ind efter ministerskiftet i oktober 1979.

Flertallet har imidlertid lagt særlig vægt på at undersøge, om de konstaterede mangler har ført til sådanne ændringer i regler og arbejdsgange, at der er sikkerhed for, at gentagelser ikke vil kunne forekomme.

Udvalget har i denne forbindelse fra finansministeren modtaget en redegørelse for, hvilke ændringer der er gennemført af budgetproceduren på baggrund af denne sag.

I redegørelsen, der er optrykt som bilag til denne beretning, er – med henvisning til den del af sagen, der vedrører centralpostbygningens opførelse – omtalt præciseringen i budgetvejledningen af, hvornår væsentlige ændringer i projekter skal forelægges særskilt for finansudvalget. Endvidere er omtalt en

række andre elementer i budget- og bevillingssystemet, der søger at sikre, at finansudvalget får mulighed for at skaffe sig overblik over bevillingslovens indhold. Endelig er omtalt det ved budgetreformen indførte netbudgetteringsprincip samt den pr. 1. januar ikrafttrådte stillingskontrolreform.

Flertallet finder, at der herigennem er skabt sikkerhed mod gentagelser, og betragter med dette sagen som afsluttet.

Et *mindretal* (fremskridtspartiets medlem af udvalget) udtaler:

Beretningen fra kommissionsdomstolen vedrørende Post- og Telegrafvæsenet samt de afsløringer, pressen løbende har bragt, er rystende anskuelesundervisning i, hvorledes det foregår, når ministrene ikke magter deres opgaver og folketingets finansudvalg blot er reduceret til en stempelpude, hvor de forskellige aktstykker bliver godkendt uden nærmere undersøgelser.

Lige siden offentligheden, via pressen, fik det første indblik i, hvilken slendrian, penge-spild og ulovligheder der var foregået, har samtlige implicerede partier udelukkende været interesseret i at dække over hinanden.

Fremskridtspartiet har ikke et eneste øjeblik været i tvivl om, at uanset at alle partier erkender og tilslutter sig kommissionsdomstolens beretning om grove uregelmæssigheder – så har hensigten hele tiden været, at sagen blev grundigt og effektivt syltet. Under forespørgselsdebatten den 22. oktober 1985 lød der kraftige protester, da fremskridtspartiets ordfører udtalte, at partierne, lige fra det konservative folkeparti over centrumdemokraterne til venstresocialisterne hang sammen som ærteham.

Tiden, der er gået, og folketingsflertallets beslutning om, at denne store skandale blot skal afsluttes med afgivelse af en såkaldt beretning, viser på samme måde som dagpengeskandalen, at fremskridtspartiet har ret i påstanden om, at lovene tolkes på én måde, når det drejer sig om menigmand – medens den tolkes på en helt anden måde, når det f.eks. drejer sig om folketingsmedlemmer og forhenværende ministre.

Afslutningen på postskandalen er en skamplet på dansk nutidshistorie. Kun én person i folketinget fortjener anerkendelse for sin indsats. Det er forhenværende minister Jens Risgaard Knudsen. Han tog sit go-

de tøj og gik, da han erfarede, hvilken sump der omgav ham, og hvor liden politisk støtte der kunne forventes for at få forholdene ændret.

Med afslutningen på dagpengeskandalen og postskandalen må mange sammen med

fremskriftspartiet erkende, at uret nu er blevet ret. Opskriften for at undgå retsforfølgelse vil fremover være at blive medlem af folketinget. Kan man tilmed blive minister for offentlige arbejder eller arbejdsminister, skulle den være 100 pct. sikker.

P. u. v.

SVEND JAKOBSEN

formand

Bilag 1

Finansministerens besvarelse af 16. december 1985 af spørgsmål fra udvalget*Ad sagen om post- og telegrafvæsenet*

Der udbedes en redegørelse for, hvilke ændringer der er gennemført af budgetproceduren på baggrund af sagen om post- og telegrafvæsenet. Der udbedes herunder en omtale af, hvordan det sikres, at finansudvalget modtager tilstrækkelige oplysninger om de enkelte poster i forslagene til finanslov og tillægsbevillingslov, herunder modtager underretning om og forklaring på de poster på tillægsbevillingsloven, hvor der er sket stigninger i forhold til det oprindeligt bevilgede.

Svar:

I anledning af sagen vedrørende post- og telegrafvæsenets forhold – specielt den del af sagen, der vedrørte centralpostbygningens opførelse – er det i forhold til tidligere udgaver af budgetvejledningen gjort klart i den nye udgave (Budgetvejledning 1985, pkt. 54.42 skemaet), hvornår væsentlige ændringer i projekter skal forelægges særskilt for finansudvalget. Afgørende er her dels bevillingens art, dels projektudgiften, dels om der er tale om en statsvirksomhed eller om en almindelig statsinstitution, og endelig om ændringen forelægges i forbindelse med en ny finanslov, eller om den opstår i finansårets løb.

Budget- og bevillingssystemet indeholder bortset herfra en række elementer, der søger at sikre, at finansudvalget får mulighed for at skaffe sig overblik over bevillingslovenes indhold. Nogle regler er gennemført i forbindelse med den igangværende budgetreform, medens andre har været gældende i en årække.

I forbindelse med finansudvalgets behandling af tillægsbevillingsloven har udvalget således i en årække fra finansministeriet modtaget en fortegnelse over udgiftskonti på udgiftsbudgettet, hvor tillægsbevillingslovfor-

slaget ud over pris- og lønregulering udgør mere end 10 pct. af finanslov- og aktstykkebevillinger tilsammen. Siden begyndelsen af 1985 indeholder oversigterne tillige oplysninger om overskridelser over 5 mill. kr., uanset om overskridelserne udgør mindre end 10 pct. af bevillingen ekskl. PL-regulering.

Det kan endvidere nævnes, at det for bevillinger under finanslovens anlægs- og udlånsafsnit gælder, at nye projekter skal markeres med en stjerne i forbindelse med omtalen i anmærkninger II. Til »nye projekter« henregnes også bevillingsforslag vedrørende igangsættelse af et arbejde, uanset om der tidligere har været givet bevilling til projekteringsudgifter, samt forslag vedrørende arbejder, der skal forelægges særskilt for finansudvalget, men hvor forelæggelsen endnu ikke har fundet sted på tidspunktet for finanslovbidragets afgivelse.

Herudover skal anføres, at et led i budgetreformen har været indførelse af nettostyring for – i alt fald – de fleste statsvirksomheder. Baggrunden herfor har bl.a. været at give bevillingshjemlet mulighed for tilpasning i årets løb af udgifterne til efterspørgslen udtrykt ved indtægterne, men samtidig bedre mulighed for bevillingsmæssig/politisk kontrol med statsvirksomhedernes målopfyldelse, idet finanslovenes nettotal er udtryk for den økonomiske målsætning for den enkelte statsvirksomhed og indebærer et krav om kompensation i de følgende år, hvis nettotallet ikke opfyldes.

Endelig skal nævnes, at der med ikrafttræden af stillingskontrolreformen pr. 1. januar 1986 sker en betydelig forenkling på det personalebevillingsmæssige område. Reformen indebærer en væsentlig forenkling af anmærkningsstoffet og medvirker således til at gøre bevillingslovsforslagene mere overskuelige end tidligere.

Referenceliste

Beretning om undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet. April 1985. Afgivet af den i henhold til lov nr. 85 af 17. marts 1982 nedsatte kommissionsdomstol (Bind 1 og 2).