

Lomborg-sagen og retssikkerhedsprincippers betydning

Lomborg-sagen illustrerer et af retssikkerhedsprincippernes væsentligste formål: at sikre korrekt, upolitiseret retsanvendelse.



■ Henrik Lando

Henrik Lando, Professor (MSO), Institut for Industriøkonomi og Virksomhedsstrategi, Centerleder for Center for Retsøkonomi, Lefic. Lic.polit fra Økonomisk Institut, Københavns Universitet, fra 1994 ansat på CBS, siden 2001 som Professor (MSO).

Indledning

Pointen i denne artikel er, at 'Lomborg-sagen' fortæller os noget om den rolle retssystemet og nogle af dets grundlæggende principper spiller i vores samfund. Sagsforløbet's kerne var, at to forvaltningsretlige grundprincipper, officialprincippet og begrundelseskravet, forhindrede en ukorrekt retsanvendelse fra en statslig myndighed i at få endelig effekt, og forløbet illustrerede dermed disse retssikkerhedsprincippers værd, når det gælder beskyttelsen af den enkelte borger mod statslige organers magtmisbrug. I det følgende vil jeg først gøre rede for sagen, for principperne og for hvordan principperne blev afgørende for sagens udfald. Dernæst vil jeg – med udgangspunkt i sagen – pege på den rolle de nævnte principper spiller mht. ikke blot at korrigere men også at forebygge myndigheders magtmisbrug. Det er ikke nogen ny indsigt, at de nævnte retssikkerhedsprincipper har til formål at forhindre myndigheder i at udøve magtbeføjelser på en måde, der er sløset, vilkårlig eller tilgodeser myndighedsudøvernes egne interesser eller synspunkter,¹ men Lomborg-sagen illustrerer hvor vigtig denne funktion er, selv i en udviklet retsstat som den danske.

Lomborg-sagen og to forvaltningsretlige grundprincipper

I foråret 2002 blev indgivet klage til Udvalgene Vedrørende Videnskabelig Uredelighed (under Forskningsministeriet) over daværende direktør for Institut for Miljøvurdering, Bjørn Lomborg. Klagen blev indgivet, fordi Lomborg ved offentliggørelsen af sin bog *The Sceptical Environmentalist* (på dansk: *Verdens sande tilstand*) mentes at have optrådt videnskabeligt uredeligt. Afgørelsen faldt i januar 2003 og lød i hovedtræk:

"Objektivt findes udgivelsen af den omhandlende publikation at falde ind under begrebet videnskabelig uredelighed. Under hensyn til de subjektive krav, der stilles om forsæt eller grov forsømmelighed kan Bjørn Lomborgs udgivelse imidlertid ikke falde ind under denne karakteristik. Derimod findes udgivelsen at være i klar modstrid med normerne for god videnskabelig skik."

UVVU lagde først og fremmest to ting til grund. Dels den kritik Lomborg havde været udsat for (blandt andet fra de forskere Lomborg kritiserer i sin

bog), denne kritik citeres og vedlægges som bilag, og det anføres, at disse forskere er anerkendte og respekterede (indholdet af denne kritik er omtalt nedenfor). Dels, som det eneste konkrete punkt, at god videnskabelig skik forudsætter, at man lader sine resultater peer-reviewe, før man offentliggør dem.²

Afgørelsen medførte, at Lomborg både i den nationale og den internationale presse blev erklæret for videnskabelig uredelig. I protest mod, at afgørelsen savnede konkret begrundelse, samlede en gruppe danske forskere³ underskrifter ind blandt kolleger (ca. 300 forskere skrev under, heriblandt mange samfundsvidenskabelige forskere, men også fremtrædende naturvidenskabelige forskere). Som reaktion mod denne protest skrev ca. 600 forskere, fortrinsvis naturvidenskabelige, under på en tillids erklæring til UVVU. Dernæst klagede Lomborg til Ministeriet, der af Ombudsmanden blev udpeget som korrekt ankeinstans, og Ministeriets afgørelse kom i december 2003. Ministeriet lagde vægt på at det kun tog stilling til afgørelsens lovlighed. Og her kom officialprincippet ind i billedet. Ministeriet indledte med at forklare princippet med citater fra Hans Gammeltoft-Hansens Forvaltningsret (p. 447 f). Heraf fremgår det, at officialprincippet tilsiger, at en myndighed skal fremskaffe korrekte oplysninger både angående hvilke handlinger der er foretaget i en given sag og angående lovens indhold for så vidt angår disse handlinger. Myndigheden skal sørge for at disse oplysninger foreligger og er korrekte. I modsat fald vil en afgørelse være ugyldig eller ombudsmanden kan henstille til at myndigheden genoptager sagen og foretager de manglende undersøgelser.

Efter at have gjort rede for princippet's indhold fortsatte Ministeriet:

'(Officialprincippet).. overført til den konkrete sag betyder.. at UVVU selvstændigt må tage stilling til, om indklagede (BL) har handlet videnskabeligt uredeligt og fremskaffe de fornødne oplysninger for en sådan en bedømmelse. Imidlertid ses en sådan bedømmelse ikke at have været foretaget'.

Samt:

'Ministeriet må dertil konstatere, at UVVU ikke har

■ ■ ■

Note 1 Forskningen i hvorledes retssystemet kan forhindre korruption (i vid forstand) er i disse år et levende område indenfor retsøkonomien (og har naturligvis 'altid' været central for den juridiske tænkning).

Note 2 Dette konkrete kritikpunkt var forfejlet, der var peer-review af bogen. UVVU viste sig, da Ministeriet undersøgte dette punkt, i strid med officialprincippet, ikke at have undersøgt om dette var tilfældet.

Note 3 Nicolai Juul Foss, David Lando og jeg selv. Se underskriftens ordlyd på <http://www.math.ku.dk/~dlando/indsamling.htm>.

dokumenteret, hvor det er BL skulle have været ensidig i sit valg af data og i sin argumentation, og at afgørelsen savner enhver argumentation for, hvorfor UVVU finder, at klagerne har ret i deres kritik af BLs arbejdsmetoder. Det er ikke nok, at der foreligger kritik af en forskers videnskabelige arbejdsmetoder; UVVU må forholde sig til kritikken og tage stilling til, om kritikken er berettiget eller ej, og hvorfor.

Disse to opgaver er det netop UVVU's grundlæggende pligt at løse, og da dette ikke er sket, må afgørelsen hjemvises til UVVU, jf. hvad der oven for er citeret fra Hans Gammeltoft-Hansens m.fl., Forvaltningsret, 2002, om konsekvensen af tilsidesættelse af officialprincippet. Et så væsentligt svigt i UVVU's sagsbehandling er i sig selv kritisabelt'.

Det er værd at bemærke, at selv om Ministeriet ikke nævner begrundelseskraevet, der som officialprincippet er et grundlæggende forvaltningsretligt krav, hvis betydning i det væsentlige fremgår af ordet,⁴ lægger Ministeriet faktisk vægt på den manglende argumentation og begrundelse, og ikke kun på den manglende oplysning og undersøgelse af sagen.

Men UVVUs afgørelse blev altså hjemvist og erklæret ugyldig, hvilket rensede Lomborg, juridisk set. Ligesom UVVUs dom over Lomborg, kom Ministeriets dom over UVVU i medierne. I Tv-nyhederne citeredes således Ministeriets formuleringer, hvoraf flere tog udgangspunkt i officialprincippet/begrundelseskraevet. F.eks fra ovenstående: '(UVVUs afgørelse)... savner enhver argumentation'.

Nogle måneder senere valgte UVVU ikke at tage sagen op igen, så Lomborg var derefter ikke erklæret videnskabeligt uredelig (men var heller ikke rensat for anklagen).

Hvordan officialprincippet og begrundelseskraevet kunne have virket præventivt

De to principper spillede tydeligvis en væsentlig korigerende rolle; en ufinderet afgørelse, blev erklæret ugyldig. Men sagen kan samtidig illustrere princippernes potentielt forebyggende rolle. Principperne påvirker incitamentet til korrekt magt- eller retsanvendelse på flere måder:

1. Principperne sikrer i sig selv, at en myndighed har incitament til at undersøge en sag konkret og specifikt, hvilket ofte kan være tid- og kompetence-krævende.
2. Når en afgørelse skal være konkret begrundet, bliver indholdet i en myndigheds beslutning tydeligt for omverden, og dermed bliver afgørelsen kontrolbar. Hvis en person intet ulovligt har foretaget sig, er det vanskeligt at dømme ham eller hende for noget konkret uden direkte at sige noget usandt. Og taler man usandt som myndighed, bliver man sårbar overfor kritik og prøvelse. Endvidere: Hvis en person

meningsfuldt kan siges at have gjort noget ulovligt, men dette beror på et subjektivt skøn, vil subjektiviteten i højere grad komme for dagens lys, når dommen skal være konkret, og dens konkrete præmisser skal nævnes. Disse forhold har betydning, når en myndigheds afgørelse kan appelleres til højere retsinstanser (eller til den almindelige samt jurastandens opinion). At kræve en konkret afgørelse mindsker af disse grunde en myndigheds mulighed for at lade usaglige hensyn eller egne subjektive vurderinger indgå i afgørelsen. Denne mekanisme anvender retssystemet ved at lade appelinstanser tage stilling til, om afgørelser har været konkrete (og begrundede og velundersøgte); dette kan eftervises uden at appelinstansen tager stilling til det materielle (indholdet) i sagen, og når en myndighed ved at afgørelsen vil blive udsat for en sådan prøvelse, vil denne føle sig tvunget til at være konkret og specifik, hvilket igen som nævnt begrænser muligheden for at varetage usaglige hensyn.

3. Konkretisering af dommens begrundelse giver den anklagede mulighed for at fremføre den faktuelle information, han eller hun måtte ligge inde med, der modsiger anklagen og dommen. En afgørelse, der ikke specificerer, hvilke konkrete handlinger, der anses for fældende, er naturligvis vanskelig at forsvare sig mod. En konkret kritik giver mulighed for konkret forsvar. Dette har naturligvis betydning, både når appelinstansen er en højere retlig instans, og når den er den offentlige opinion.

Disse konsekvenser kan belyses i Lomborg sagen:

Ad 1. UVVUs opgave bestod i at undersøge, hvilke anklager mod Lomborg for uredelighed, der kunne gives medhold. En gruppe forskere indenfor fortrinsvis naturvidenskabelige fag med Professor Arthur Rörsch i spidsen har udført denne opgave, se www.stichting-an.nl/reviewlomborg.htm.

Deres gennemgang viser, at anklagerne var dårligt underbygget. De fandt 27 anklager, der fordelte sig som følger på de kategorier af uredelighed, der er hjemlet i UVVU-bekendtgørelsen:

1. Konstruktion af data (3)
2. Selektiv og skjult kassation af uønskede resultater (8)
3. Substitution med fiktive data (0)
4. Bevidst villedende anvendelse af statistiske metoder (8)
5. Bevidst forvredet fortolkning af resultater og forvridning af konklusioner (5)
6. Plagiering af andres resultater eller publikationer (1)
7. Bevidst fordrejet gengivelse af andres resultater (2)
8. Uretmæssig angivelse af forfatterrolle (0)
9. Ansøgninger med urigtige oplysninger." (0)

Af disse 27 anklager fandt forskergruppen to, der var

ikke-specifikke, og en der var meningsløs. Blandt de 24 tilbageværende kunne to måske gives medhold, forudsat at mere dokumentation blev tilvejebragt, men disse to anklager var af ret perifer betydning for Lomborgs grundlæggende budskab. Resten af anklagerne var uberettigede, for manges vedkommende fordi de var holdt på det generelle plan. Som et enkelt eksempel fra forskergruppens undersøgelse kan nævnes Holdrens anklage, der drejer sig om kategori 4: Bevidst villedende anvendelse af statistiske metoder. Holdren skriver at Lomborg er ..

'correct in his basic proposition that resources of coal, oil shale, nuclear fuels and renewable energy are immense. But his handling of the technical, economic and environmental data is superficial, muddled and often plain wrong. His mistakes include apparent misreading or misunderstanding of statistical data as well as elementary blunders of quantitative manipulation'.

Her er der naturligvis blot tale om en påstand fra Holdrens side. Forskergruppen påviser, at de øvrige anklager er af lignende art og at de således falder igennem, når man tager udgangspunkt i at de skal påvise (og ikke kun påstå) uredelighed eller dårlig praksis.

Når anklagerne af Lomborg var af denne art, er det klart, at UVVU ikke på forvaltningsretlig korrekt måde kunne have erklæret Lomborg for uredelig på baggrund af de indgivne anklager.

Ad 2. I Lomborg-sagen fungerede Ministeriet naturligvis netop som en anke-instans, der kunne hjemvise afgørelsen uden at tage stilling til sagens materielle indhold (om Lomborg var uredelig).

Ad 3. I Lomborg sagen var den eneste konkrete kritik af Lomborgs arbejdsmetode, der indgik i UVVUs afgørelse, at Lomborg skulle have publiceret sin bog uden peer-review. Denne konkrete kritik kunne konkret tilbagevises; der havde faktisk været 'review' af fire forskere, heriblandt to fra naturvidenskab.

Man kan da spørge, hvorfor principperne ikke virkede præventivt i Lomborg-sagen. Spørgsmålet kan omformuleres til, hvordan UVVU kunne afsige en kendelse, der på så elementær vis brød med gældende principper. Dette er særlig besynderligt i betragtning af at en landsdommer – Hans Henrik

■■■
Note 4 For en nærmere definition af indholdet i begrundelseskraevet henvises til Hans Gammeltoft-Hansens: Forvaltningsret.

Brydensholdt- var formand for udvalget. Hvordan kunne han og de øvrige medlemmer undlade at belyse de konkrete anklager og begrunde, hvorfor man fandt, at de med tilstrækkelig sikkerhed godtgjorde, at Lomborgs videnskabelig praksis var 'objektivt uredelig', et begreb, der i øvrigt - som fremhævet af Zahle i Ugeskrift for Retsvæsen (UfR), nr. 9, 1-savner mening. Der er flere mulige forklaringer, som det imidlertid vil føre for vidt at omtale nærmere her. Lad mig nøjes med at nævne den mulighed, at man i UVVU ikke var på det rene med, hvilken instans der –eventuelt- ville fungere som appelsinstans, og man var måske derfor ikke klar over, at afgørelsen ville blive underlagt en kvalificeret juridisk prøvelse.⁵

Men selv om principperne virkede korrigerende og ikke forebyggende i Lomborg-sagen, illustrerer sagen altså princippernes potentielt forebyggende rolle, og illustrerer dermed faren ved at tillade brud på disse principper. En myndigheds fristelse til at tage stilling ud fra generelle holdninger og politiske opfattelser kan være stor, og hvis det tillades, er vejen naturligvis banet for magtmisbrug.⁶ Her er det særlig værd at bemærke, at der i UVVUs afgørelse indgik politiske holdninger og synspunkter. I den af UVVU nedsatte arbejdsgruppes konklusion, der var medtaget i selve afgørelsen, anføres:

'De emner, Bjørn Lomborgs bog omhandler, er af stor samfundsmæssig betydning og dermed af tilsvarende politisk interesse. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de mange, især amerikanske forskere, der med stor energi har modtaget Bjørn Lomborgs bog endog særdeles negativt næppe havde ofret bogen større interesse, hvis den ikke havde fået så overvældende positive anmeldelser i førende amerikanske aviser og i The Economist. USA er det mest energiforbrugende samfund i verden, og der er i USA stærke interesser knyttet til at øge energiforbruget og til troen på de frie markeds kræfter. USA er også ansvarlig for en væsentlig del af forskningen på dette og andre områder, der behandles af Bjørn Lomborg.'

Et sådant politisk udsagn er naturligvis bemærkelsesværdigt i en sag om en forskers redelighed. Det burde være indlysende, at et organ som UVVU kun kan have sin eksistensberettigelse, hvis det kan hæve sine vurderinger over dette subjektive plan.

■ ■ ■

Note 5 En anden forklaring er, at UVVU ved tidligere afgørelser havde overskredet sit mandat i forhold til bekendtgørelsen uden at der blev grebet ind; man følte måske af denne grund, at de formelle krav ikke var bindende.

Note 6 Kafkas mareridt er jo netop kendetegnet ved fraværet af konkrete anklager, systemet er abstrakt og refererer til sin egen logik, ikke til konkrete handlinger.

Konklusion

For enhver statsdannelse er det et fundamentalt spørgsmål, hvordan de der forvalter Statens magt kan forhindres i at misbruge denne magt. Formålet med denne artikel har været at se Lomborg-sagen i lyset af flg. (gamle) indsigt: at forvaltningsretlige principper korrigerer og forebygger statslig magtændelse baseret på formodninger, holdninger, personlige overbevisninger, personlige agendaer, og personlige interesser. Hvilket peger videre på en lige så selvfølgelig rolle for det juridiske system, som det i sidste ende levede op til i Lomborg-sagen: at bringe retlige afgørelser fra den subjektive sfære, hvor tilfældige personlige holdninger og overbevisninger regerer, til en mere objektiv sfære hvor konkrete handlinger vurderes i forhold til velspecificerede principper og regler.