

Rigsretsdommer advarer:

Ministre må gerne trykteste embedsværket – men kun til en vis grænse

Det er vanskeligt at holde en minister ansvarlig for ulovligheder, hvis ikke ministeren er blevet advaret af embedsværket. Noget andet er, hvis man som Inger Støjberg er blevet advaret gentagne gange, påpeger højesteretsdommer Jens Peter Christensen, der selv var dommer i rigsretssagen og har skrevet en ny bog om ministre og embedsmænd

Af Anton Geist

Hvis nu Inger Støjberg tilbage i begyndelsen af 2016 havde besluttet sig for en undtagelsesfri adskillelse af asylpar, uden at hendes embedsfolk havde gjort hende opmærksom på risikoen for ulovligheder, så var hun næppe blevet fundet skyldig ved Rigsretten. Og hvis hun var blevet dømt, havde straffen i hvert fald ikke været nær så hård som to måneders ubetinget fængsel.

En sådan slutning kan man ikke få højesteretsdommer Jens Peter Christensen til at drage. Han afholder sig fra at kommentere hypoteser om den sag, som han selv var med til at fælde dom i tilbage i december sammen med 12 andre højesteretsdommere og 13 folkevalgte dommere. Men logikken ligger ligefor, når man læser hans nye bog, *Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar*.

Og som han siger, da Information interviewer ham på hans kontor i Højesteret – hvorfra han har udsigt til Prins Jørgens Gård og derfor med egne ord »kan holde øje lidt øje med, hvad de går og laver derovre i Statsministeriet«:

»Nu taler jeg ikke om den konkrete dom i Instruksagen, men helt generelt må man med udgangspunkt i de mange sager gennem tiden sige, at en minister som udgangspunkt kan hælde sit hoved til rådgivningen fra embedsmændene. Og hvis en minister ikke er blevet advaret om risikoen for ulovligheder, vil det oftest være sådan, at ministeren ikke i juridisk forstand kan gøres ansvarlig.«

Mr. Ministeransvar

Jens Peter Christensen ved, hvad han taler om. Den forhenværende professor i offentlig ret og nuværende højesteretsdommer på 16. år er Danmarks ubestridte autoritet, når det handler om de regler og normer, der gælder for ministre og embedsfolk. Han har skrevet

referenceværkerne på området, blandt andet doktordisputatsen *Ministeransvar*. Han har været formand for en lang række udvalg om samspillet mellem ministre og embedsfolk og om særlige rådgivere og undersøgelsesorganer. Og senest var han altså dommer i rigsretssagen mod Inger Støjberg.

I sidste del af sin bog behandler han Instruksagen. Her fremhæver han, at dommen ligesom dommen i rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen understreger »vigtigheden af, at en minister ikke sidder sine embedsmænds advarsler overhørig«.

Jens Peter Christensen peger på, at en minister »ud fra en realistisk vurdering« typisk ikke kan antages at beherske den ofte komplicerede jura, der gælder i en given sag. Og at ministeren typisk har »tidsmæssigt stærkt begrænsede ressourcer« til at forholde sig til en stor mængde sager.

»Men så er det omvendt også klart, at hvis ministeren faktisk er blevet advaret om, at der er et problem, så må ministeren ikke bare køre på uden at lytte.«

Støjberg blev advaret

I dommen fra rigsretssagen mod Inger Støjberg konstaterede flertallet på 25 ud af 26 dommere blandt andet, at kontorchefen Jesper Gori ved et møde med Inger Støjberg den 9. februar 2016 gjorde klart over for ministeren, at hun ikke bare kunne adskille samtlige asylpar, hvor den ene part var under 18, sådan som hun gerne ville. Men at ministeren alligevel pressede på for en undtagelsesfri ordning.

Ved et møde næste dag advarede også afdelingschef Lykke Sørensens mod en ordning uden undtagelser. Men hun oplevede ligesom Jesper Gori, at Inger Støjberg fortsat »havde vanskeligt ved at acceptere, at ordningen ikke kunne være undtagelsesfri«, som hun sagde, da hun blev afhørt i Rigsretten.

Der var også andre advarsler. Og alligevel besluttede ministe-

ren sig ifølge de 25 dommere for at iværksætte en undtagelsesfri adskillelse.

Fordi Inger Støjberg var blevet advaret, kunne dommerne slå fast, at hun brød loven med forsæt. Hun vidste bedre, kan man sige. Og de 15 dommere, der stemte for en ubetinget fængselsstraf, slog en principiel pointe fast om dette forsætlige lovbrud:

»Under hensyn til den samfundsmæssige betydning af, at regeringens ministre respekterer gældende ret og dermed folkestyrets og retsstatens grundlæggende spilleregler, finder vi, at det må være udgangspunktet, at der fastsættes en ubetinget fængselsstraf i tilfælde, hvor en minister har sat sig ud over lovgivningen på sit forvaltningsområde ved med forsæt at tilsidesætte væsentlige individuelle rettigheder med skadevirkning for enkeltpersoner til følge,« skrev de i en nøglepassage i dommen, der fortjener at blive citeret in extenso.

Ikke under enevælden

Jens Peter Christensen understreger, at han ikke kan sige, hvad han selv stemte for som dommer i Rigsretten. Men vi kan godt tale om de 15 dommeres vurdering.

– *Det er vel en ny norm, der bliver lanceret af Rigsretten her med princippet om ubetinget fængsel til ministre, der med forsæt tilsidesætter individuelle rettigheder?*

»Ja, det er det. Det er dommerskabt ret, kan du sige. Men det er selvfølgelig inden for rammerne af ministeransvarlighedsloven.« – *Og det vil vel så være retningsgivende i en eventuel ny rigsretssag?*

»Ja, det er retsdannelse inden for lovens rammer. Det er et generelt udsagn fra 15 dommere, som man må orientere sig efter næste gang, der måtte komme en rigsret, og som man ville skulle gå nogle omveje for at komme uden om. Men det er dog det lille forbehold, at der er tale om et udgangspunkt.« – *Hvorfor er det så væsentligt, at en minister ikke må tilsidesætte individuelle rettigheder?*

»Når der tales om retsstatens grundlæggende spilleregler, handler det vel om, at borgerne skal kunne have tillid til, at afgørelser træffes efter loven og ikke efter en ministers forgodtbefindende.«

Jens Peter Christensen henviser til den for længst afdøde, indflydelsesrige juraprofessor Poul Andersen:

»Han sagde det på den måde, at borgerne skal kunne ligge og sove trygt i deres senge uden at frygte, at magten falder med døren ind i huset. Det er jo rigtig godt sagt. Det kan måske være svært at forestille sig i vore dages velfærdssamfund, hvor staten er din ven, men kontrasten er selvfølgelig til enevælden, hvor al magt var samlet ét sted, og hvor kongen kunne gøre, hvad han ville.«

En forsigtig advarsel

Selv om Jens Peter Christensen formulerer sig diplomatisk, kommer han alligevel i sin bog med, hvad man må forstå som en advarsel til politikerne.

Han citerer en bestemt formulering fra flertallet i Folketingets Udvalg for Forretningsorden i betænkningen om rigsretstiltalen mod Inger Støjberg. Her understregede udvalgsmedlemmerne fra Socialdemokratiet, Venstre og De Konservative, at en minister kan have et legitimt behov for »gentagne gange at kunne udfordre og sætte spørgsmålstejn ved embedsværkets vurderinger og indstillinger«, og at en minister »fortsat skal kunne trykteste embedsværkets vurderinger«.

Det er helt rigtigt, anerkender Jens Peter Christensen, at en minister har ret til at udfordre sine embedsfolk. Sådan skal det være i et ministerstyre. Embedsmændene skal betjene ministeren inden for rammerne af loven, og hvis embedsmændene kommer og siger,

at noget ikke kan lade sig gøre, er ministeren i sin gode ret til at bede dem genoverveje eller afsøge alternative muligheder.

Men der er en grænse, som ministeren ikke bør overtræde. Jens Peter Christensen skriver i sin bog, at afsnittet fra flertallet i udvalget om retten til at trykteste embedsværket »givetvis« er »formuleret i den bedste mening«. Men, skriver han, »jo længere en minister går i den retning, jo større bliver risikoen for en påvirkning af embedsmændene, som kan bringe både minister og embedsmænd i uføre«.

– *Er det en forsigtig kritik af politikerne?*

»Det er bare en måde at sige, at man skal have blik for, at der er en ulige relation mellem ministeren og embedsmændene. Det er ministeren, der bestemmer. Og ministeren skal passe på ikke at komme til at påvirke rådgivningen for meget, så embedsmændene bliver lidt for skræmt og måske lader sig rykke længere, end godt er. For det kan i praksis være svært at mobilisere modstandskraften til at sige fra i situationen, og så begynder balancen.«

Hvad med Minksagen?

Under læsningen af *Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar* er det vanskeligt ikke at komme til at tænke på Minksagen.

I Instruksagen står det klart, at Inger Støjberg flere gange blev advaret af sine embedsmænd. I Minksagen derimod er der foreløbig ikke noget bevis for, at Mette Frederiksen (S) eller andre ministre fik klare advarsler om den manglende lovhjemmel til aflivning af samtlige mink i landet. Spørgsmålet er imidlertid, om hun alligevel som øverste forvaltningschef burde have opdaget, at noget var galt, og burde have forhindret lovbruddet.

Jens Peter Christensen nævner ikke Minksagen i sin bog. Men han skriver udførligt om ministres initiativpligt som forvaltningschefer.

Der findes ingen klar norm for, hvor grundigt en minister skal sætte sig ind i en sag, understreger han. »Vurderingen vil i høj grad bero på den konkrete situation,« og her »må det vanskeligt definerbare moment, der bedst kan sammenfattes under betegnelsen 'sagens betydning', tillægges vægt«.

Men når det er sagt, er vi tilbage ved Jens Peter Christensens pointe om, at en ministers pligt til at tage

”

Som jeg tidligere har skrevet, er sandhedspligten, selv om den ikke sanktioneres med rigsretsansvar, noget af det farligste for en minister at komme i karambolage med

Jens Peter Christensen
Højesteretsdommer

et selvstændigt initiativ er »ganske begrænset«, hvis ministeren ikke er blevet advaret. Han refererer den tidligere socialdemokratiske justitsminister og formand for Folketinget Erling Olsen, der sagde, at ministre godt kan læse, men de kan ikke blade.

Erling Olsen henviste formentlig til de kortfattede resumeer af sagerne i et ministerium, der ligger som en slags forside til sagerne, når de i et ministeriums pyramidalske struktur sendes opad fra fagkontorerne via afdelingschefer og departementschefen til ministeren. I nogle ministerier kalder man disse resumeer for 'forklæder'. I andre bliver de omtalt som 'mavebælter' eller 'covers'. Men pointen er den samme: De skal nødtigt fylde mere end en side eller to, og ministeren kan ikke forventes at læse de underliggende bilag.

Derfor skal juridiske eller andre problemer i en sag fremgå umisforståeligt af forklædet. Eller som Jens Peter Christensen siger: »Udgangspunktet og nærmest også slutpunktet er, at ministeren skal kunne holde sig til forklædet.«

Farefuld vintersejlad

Hverken i Instruksagen eller den foregående rigsretssag i Danmark, Tamilsagen, blev der rejst tiltale for vildledning af Folketinget. Det på trods af, at vildledning specifikt er strafbart efter ministeransvarlighedsloven. Og på trods af, at forundersøgelser i begge sager klart tydede på, at de folkevalgte havde fået misvisende svar fra henholdsvis Erik Ninn-Hansen og Inger Støjberg.

Den retlige skandale, der oprindeligt førte til vedtagelsen af loven om ministres ansvar, handlede ellers netop om vildledning. Det var den såkaldte Kjærbølsag, som Jens Peter Christensen genfortæller i sin bog.

Sagen begyndte, da grønlandsminister Johannes Kjærbøl tilbage i 1957 besvarede et spørgsmål fra et grønlandsk folketingsmedlem om, hvorvidt det fortsat var »forsvarligt at opretholde vinterbesejling på Grønland med fuldt passagerantal«. Spørgsmålet blev stillet, efter at et skib fra Den Kongelige Grønlandske Handel, der som statslig myndighed havde monopol på besejling af Grønland, under en vinterrejse til Grønland havde været tæt på at forlise.

Ministeren svarede, at samtlige kaptajner i Den Kongelige Grøn-

landske Handel i en erklæring havde vurderet det som sikkert at fortsætte vinterbesejlingen. Men det svar viste sig at være misvisende.

Kort fortalt havde kaptajnerne i første omgang vurderet det modsatte og i en erklæring tilrådet at indskrænke vinterturene til Grønland i videst muligt omfang. Men som et dommerudvalg senere konkluderede, havde Johannes Kjærbøl tilsyneladende fundet denne vurdering »utilfredsstillende«.

Den første erklæring blev derfor hemmeligholdt. Kaptajnerne blev angiveligt presset til at afgive den erklæring, som Johannes Kjærbøl læste op i Folketinget. Vintersejladsen fortsatte, og to år senere indtraf en af de værste katastrofer i dansk søfartshistorie, da det nybyggede motorskib Hans Hedtoft kolliderede med et isbjerg 20 sømil syd for Kap Farvel, og alle 95 ombord druknede.

Det ville være en god historie

Kjærbølsagen er et eksempel på, at vildledning af Folketinget kan have voldsomme konsekvenser.

»Der ender jo med at ligge 95 mennesker på bunden af havet. Alt går under på nær en redningskran, der driver i land i Island,« konstaterer Jens Peter Christensen.

Men i mange andre sager er der alene tale om en relation mellem Folketinget og en minister. Vildledningen går så at sige ikke ud over borgerne, og så kan det måske være fornuftigt nok ikke at rejse tiltale ved Rigsretten for det, men holde sig til den del, der faktisk får konsekvenser ude i virkeligheden, mener han.

– Men det behøver vel ikke være et enten-eller. Kunne det ikke også være et både-og?

”

Vi skal passe på, vi ikke ender med at tænke, at ministre kun overholder loven, fordi de er bange for en rigsret

Jens Peter Christensen
Højesteretsdommer

»Jo, men det er måske især relevant, hvis vildledningen har yderligere konsekvenser som i Kjærbølsagen. Og man kan også sige, at det jo ret hurtigt kan blive lidt uklart, hvornår en oplysning er urigtig eller vildledende.«

– Der vurderer Instrukskommissionen, som Rigsretten mod Inger Støjberg jo lagde sig tæt op ad i sin bevisvurdering, at der blev givet misvisende oplysninger til Folketinget. Og det er vel også vanskeligt at læse Rigsrettens dom og så vurdere, at Inger Støjberg oplyste Folketinget korrekt?

»Jeg vil sige det sådan, at enhver jo kan sammenligne dommen med svarene og se, hvordan man selv synes, det passer.«

– Er der ikke en fare for, at det kommer til at blive omkostningsfrit at vildlede Folketinget?

»Jeg ville gerne give dig ret. Det ville jo være en god historie med sådan en stor fare. Men jeg er ikke så sikker på det. Vi skal passe på, vi ikke ender med at tænke, at ministre kun overholder loven, fordi de er bange for en rigsret.«

Ikke det vilde vesten

Jens Peter Christensen påpeger, at vildledning af Folketinget kan blive sanktioneret på andre måder end ved ligefrem at rejse en rigsretssag. Ministre kan få næser, og i sidste ende kan de blive tvunget til at gå af, sådan som forhenværende transportminister Benny En-

gelbrecht (S) netop er blevet, fordi Enhedslisten mente, han havde tilbageholdt væsentlige oplysninger under forhandlingerne om infrastruktureaftalen.

»Det er jo ikke sjovt at måtte gå af som minister. Så man skal ikke tro, det er det vilde vesten, bare fordi der ikke bliver rejst rigsretssag. Der er andre vigtige mekanismer,« siger han.

»Og som jeg tidligere har skrevet, er sandhedspilten, selv om den ikke sanktioneres med rigsretsansvar, noget af det farligste for en minister at komme i karambolage med.«

ange@information.dk

4. november 2021 – 13. marts 2022

POLITIKEN BERLINGSKE
JYLLANDS-POSTEN KRISTELIGT DAGBLAD

SMK

PIRANESI
Syner og sandhed

Statens Museum for Kunst
National Gallery of Denmark

novo nordisk fonden NY CARLSBERG FONDEN DREYERS FOND HERMOTT LANNINGS MUSEUMSFOND LANDSDOMMER V. GIESSES LEGAT

AGE OG FORTYNDT LOUIS-HANSENS FOND KNUD HØJGAARDS FOND LIT. DR. PETER BRANDBER AMULSENS LEGAT-FOND HERMOTT LANNINGS MUSEUMSFOND INGOLFSTADT

PARK MUSEER NE

Vinterferie med tryk på!
Værksteder og familieture hver dag 12.-20. februar