

Dagbladet *Information* den 22-04-2023

## **Var det i orden, at Barbara Bertelsen slap for en advarsel?**

Af Jørn Vestergaard, professor emeritus, Det Juridiske Fakultet

**Tilbagekaldelsen** af den disciplinære advarsel, som departementschef Barbara Bertelsen blev tildelt som led i opfølgningen på Minkkommissionens beretning, har givet anledning til oprørte indsigelser i medierne. Statsministeriets kortfattede redegørelse for afgørelsen er da heller ikke umiddelbart forståelig. Ikke desto mindre kan det godt tænkes, at begrundelsen for tilbagekaldelsen er juridisk holdbar.

For at forstå grundlaget for ansvarsbedømmelsen af Barbara Bertelsen er det nødvendigt at opridse nogle hovedtræk af Minkkommissionens bevisvurderinger.

**Minkkommissionen** fandt grundlag for at drage ikke mindre end ti personer i embedsværket til ansvar for tjenesteforseelser, for de flestes vedkommende begået i forbindelse med det nu historiske pressemøde den 4. november 2020. Her meddelte statsminister Mette Frederiksen som bekendt, at det af hensyn til folkesundheden, herunder mulighederne for at forebygge covid-19 med vacciner, var »nødvendigt at aflive alle mink i Danmark«.

På pressemødet udtalte Mette Frederiksen bl.a. følgende: »For at understøtte den aflivningsindsats, som fødevarermyndighederne allerede er i gang med, iværksættes der nu en nødplan for aflivning, som håndteres i regi af Den Nationale Operative Stab under politiets kommando og med bistand fra Forsvaret, fra Beredskabsstyrelsen og fra Hjemmeværnet«. Som svar på spørgsmål sagde hun desuden, at »nu står vi så her og igangsætter en egentlig aflivning af alle mink i Danmark«. Hun tilføjede, at »den risikovurdering, der ligger til grund for den her beslutning, kan i vores øjne ikke forhandles eller diskuteres; når der er så stor en risiko forbundet med at fortsætte en minkproduktion, og det handler om den fremtidige værdi og potentielle værdi af en vaccine, så er vi nødsaget til at træffe den her beslutning«.

På pressemødet meddelte daværende miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen, at minkavlere, der aflivede deres mink hurtigt, ville få en ekstra kompensation (tempobonus). I pressemødet deltog også sundhedsministeren, erhvervsministeren, den faglige direktør i Statens Serum Institut samt rigspolitichefen.

Efterfølgende blev der sendt flere pressemeddelelser ud, hvoraf det bl.a. fremgik, at regeringen havde besluttet, at alle mink skulle aflives.

Den 6. november sendte Fødevarerstyrelsen en mail til landets minkavlere, hvoraf det bl.a. fremgik, at aflivningen af alle mink skulle være overstået den 16. november, og at aflivningen skulle påbegyndes snarest muligt.

Søndag aften den 8. november 2020 blev Mette Frederiksen gjort opmærksom på, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink, idet hun blev forelagt en sag med et brev til Folketingets formand om behov for hastebehandling af et lovforslag herom. Den nødvendige hjemmel blev først tilvejebragt den 21. december 2020, idet der ikke var flertal i Folketinget for hastebehandling.

Den 10. november udsendte Fødevarerstyrelsen et nyt brev til minkavlerne med beklagelse af, at det ikke af det første brev fremgik, at der var tale om en opfordring, samt at regeringen nu

var i gang med at »etablere de nødvendige hjemler til at påbyde aflivning uden for zonerne, til at udbetale de besluttede tempobonusser samt yde erstatning og kompensation«.

Minkkommissionen fandt, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 måtte forstås på den måde, at alle mink nu skulle aflives i konsekvens af en beslutning truffet af regeringen, og at minkavlerne kunne opnå en bonus ved selv at aflive mink, idet myndighederne ellers ville forestå aflivningen.

Udmeldingerne på pressemødet og de efterfølgende pressemeddelelser var efter kommissionens bedømmelse »groft vildledende«, idet udtalelserne forudsatte, at myndighederne havde hjemmel til at aflive alle mink i hele landet, og idet minkavlerne blev tilbudt en tempobonus for at træde i myndighedernes sted og selv forestå aflivning. Kommissionen betegnede dette som »særdeles kritisabelt«. Efter kommissionens opfattelse indebar udmeldingerne endvidere »en klart ulovlig instruks« til bl.a. Rigspolitiet og Fødevarestyrelsen om straks at igangsætte og få gennemført aflivning af mink. Hvis en ordre er »klart ulovlig«, har man i embedsværket et skærpet pligt til at sige fra.

**Beslutningen om aflivning** af alle mink, inkl. avlsdyr, blev truffet på et møde i regeringens koordinationsudvalg ved et virtuelt møde afholdt om aftenen den 3. november under ledelse af statsministeren. Forinden havde faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak på et møde i København Fur givet udtryk for, at virusmutationen cluster 5 i minkbesætninger på grund af nedsat følsomhed over for neutraliserende antistoffer kunne udgøre en risiko for de kommende vacciner, og at Danmark i værste fald kunne blive et nyt Wuhan. Til mødet i KU-udvalget forelå der en ny risikovurdering fra Statens Serum Institut. I KU-mødet deltog syv fagministre og et tilsvarende antal departementschefer samt nogle særlige rådgivere.

I coveret til det udsendte mødemateriale var der ikke taget højde for en beslutning om aflivning af alle mink, idet materialet alene angik tidligere behandlede spørgsmål om aflivning af smittede besætninger og aflivning af mink i sikkerhedszoner omkring berørte farme.

Statsministeren besluttede, at KU-mødet skulle gennemføres, selv om deltagerne ikke havde læst alle sagens bilag, og at der ikke skulle være læsepause eller ske en udsættelse af mødet, idet »hastighed var en afgørende parameter«. Hjemmelsspørgsmålet i forhold til aflivning af mink blev ikke drøftet på mødet.

På KU-mødet blev det besluttet at melde beslutningen om aflivningen af alle mink ud på et pressemøde den følgende dag. Det blev også besluttet, at der skulle tilbydes tempobonus som ekstra kompensation til minkavlere, som hurtigt selv aflivede deres besætning, hvilket der imidlertid ikke var tilvejebragt fornøden finansiell hjemmel til.

**På myndighedsniveau** fandt Minkkommissionen, at Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium havde handlet »særdeles kritisabelt« i det forløb, som førte til vildledningen og den angiveligt ulovlige instruks, og »kritisabelt« ved ikke at have delt den tilvejebragte vurdering af den manglende hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne med henblik på at bringe minkavlere og offentligheden ud af vildfarelsen samt at have tilrettelagt en forhøjelse af en tempobonus uanset manglende hjemmel. Kommissionen fandt det tillige »særdeles kritisabelt«, at Fødevarestyrelsen den 6. november havde udsendt det nævnte brev om, at alle mink skulle aflives. Der blev rettet »særskilt kritik« mod ministeriet for at fortsætte vildledningen på et pressemøde den 7. november med deltagelse af miljø- og fødevareministeren.

Statsministeriet havde handlet »meget kritisabelt« ved ikke at have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet og ved at have foretaget utilstrækkeligt faktatjek af et udkast til statsministerens talepapir.

Justitsministeriet havde handlet »kritisabelt« ved, trods kendskab til ressortministeriets vurdering af den manglende hjemmel, ikke at afhjælpe den opståede vildfarelse. Finansministeriet havde handlet »kritisabelt« ved ikke at rejse spørgsmålet om finansiel hjemmel til tempobonus.

Rigspolitiet var morgenen efter statsministerens pressemøde blevet orienteret om den manglende hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne, men havde handlet »kritisabelt« ved ikke herefter at orientere Justitsministeriet mv. Rigspolitiet havde desuden handlet »kritisabelt« ved heller ikke forud for et pressemøde den 7. november at rejse spørgsmålet om hjemmel. Yderligere havde Rigspolitiet handlet »særdeles kritisabelt« ved at anvende et actioncard, som trods den manglende hjemmel kommunikerede, at alle mink skulle aflives.

**Tjenesteforseelserne** i embedsværket bestod efter Minkkommissionens opfattelse i medvirken til brud på sandhedspligten ved de udmeldinger, som Minkkommissionen fandt »groft vildledende«, samt medvirken til brud på legalitetsprincippet, dvs. princippet om lovmæssig forvaltning. Kun om to af embedsmændene tjenesteforseelser anvendte kommissionen prædikatet »kritisabelt«, mens der for de øvriges vedkommende var tale om mindre alvorlige forhold.

1) Kommissionen fandt det for det første »kritisabelt«, at den daværende departementschef for Miljø- og Fødevareministeriet, Henrik Studsgaard, ikke havde sikret sig, at hjemmel til aflivning af alle mink og til udbetaling af tempobonus var blevet undersøgt og bekræftet i Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium. Efter rådgivning fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen blev departementschefen den 24. august 2022 hjemsendt. Han har efterfølgende opsagt sin stilling.

2) Kommissionen fandt det for det andet »kritisabelt«, at rigspolitichef Thorkild Fogde ikke rejste hjemmelsspørgsmålet over for departementschefen i Justitsministeriet, da han den 5. november blev opmærksom herpå, at han på pressemødet den 7. november støtte op om udmeldinger, der fastholdt minkavlere og offentlighed i en vildfarelse, og at han heller ikke i den forbindelse fik afklaret hjemmelsspørgsmålet. Efter rådgivning fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen blev rigspolitichefen den 24. august 2022 hjemsendt, og der blev iværksat en tjenstlig undersøgelse under ledelse af tidligere højesteretspræsident Thomas Rørdam og to landsdommere. Under det tjenstlige forhør blev det yderligere anført, at Thorild Fogde burde have sikret sig, at Rigspolitiets indsats ikke gik videre, end der var hjemmel til. Forhørsledelsen afgav den 10. februar 2023 beretning og indstilling med den konklusion, at Thorkild Fogde i de undersøgte forhold ikke havde tilsidesat nogen handlepligt. Se nærmere herom nedenfor.

3) I forhold til Statsministeriets departementschef, Barbara Bertelsen, mente kommissionen, at hun burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, i hvert fald forinden statsministerens pressemøde den 4. november 2020, med henblik på at sikre at der var fornøden lovhjemmel, »også henset til Barbara Bertelsens stilling som departementschef i Statsministeriet sammenholdt med muligheden for potentielt medvirkensansvar for statsministeren for den trufne beslutning og statsministerens egen udmelding heraf«.

Samlet set fandt kommissionen i forhold til Barbara Bertelsen, at der var grundlag for at søge hende draget til ansvar i anledning af hendes angivelige »medvirken til brud på sandhedspligten

og legalitetsprincippet i forbindelse med pressemødet den 4. november og den efterfølgende opretholdelse af heraf«.

Minkkommissionen gjorde imidlertid udtrykkeligt opmærksom på, at Barbara Bertelsen først efterfølgende blev bekendt med Fødevarestyrelsens foran omtalte brev af 6. november til mink-avlerne og med Rigspolitiets actioncard, samt at hendes involvering omkring pressemødet den 7. november var »meget beskeden, om overhovedet eksisterende«.

Efter rådgivning fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen tildelte statsministeren den 24. august 2022 Barbara Bertelsen en disciplinær advarsel. Ved vurderingen af sagens alvor blev der bl.a. lagt vægt på hendes styrende rolle i forhold til beslutningen om aflivning af alle mink. Omvendt indgik det i vurderingen, at hun ikke var blevet advaret om den manglende hjemmel. Det blev særligt fremhævet, at Minkkommissionen ikke har anvendt ordet »kritisabel« om departementschefens forhold.

I forhold til Justitsministeriets departementschef, Johan Legarth, fandt kommissionen, at han havde begået tjenesteforseelse ved ikke at have rejst spørgsmålet om lovhjemmel. Efter rådgivning fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen tildelte justitsministeren den 24. august 2022 departementschefen en disciplinær irettesættelse. Ved vurderingen af alvoren af departementschefens tjenesteforseelse blev der bl.a. lagt vægt på hans koordinerende rolle i forhold til beslutningen om aflivning af alle mink. Omvendt indgik det i vurderingen, at han ikke var blevet advaret om den manglende hjemmel. Det blev særligt fremhævet, at Minkkommissionen ikke har anvendt ordet »kritisabel« om departementschefens forhold.

I sagen mod rigspolitichefen konkluderede forhørsledelsen som nævnt, at der ikke er grundlag for at drage Thorkild Fogde til ansvar for tilsidesættelse af tjenestepligter. Da han blev opmærksom på hjemmelsproblematikken, var denne allerede under behandling hos fødevaremyndighederne, som også havde ansvaret for kommunikation med minkavlerne, så han havde ikke anledning til selv at foretage sig noget i forhold til hverken Justitsministeriet eller minkavlerne. På det givne tidspunkt bistod politiet alene med aflivning af mink i risikozonerne, og han måtte kunne regne med, at politiet ikke foretog noget, som der ikke var hjemmel til.

Med forhørsledelsens underkendelse af Minkkommissionens retsanvendelse smuldrede anklagerne mod nogle af nøgleaktørerne i Minksagen til dels. Beretningen fik afledet betydning i forhold til sagerne mod cheferne i Statsministeriet og Justitsministeriet, som nu fik genoprejsning.

**I modsætning** til en central antagelse i Minkkommissionen beretning, men i klar overensstemmelse med sædvanlig retsopfattelse, fastslog forhørsledelsen, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november og de efterfølgende pressemeddelelser ikke retligt kan karakteriseres som en instruks om straks at igangsætte og gennemføre aflivning af alle mink. Der var derimod tale om »en overordnet orientering af offentligheden om en politisk beslutning«. I Rigspolitiet var udmeldingerne ikke blevet opfattet anderledes, og der blev ikke i Rigspolitiet givet nogen form for instruks om tvangsmæssig aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne.

Da der ikke var tale om en instruks, var der så meget desto mindre tale om »en ulovlig instruks«, endsige »en klart ulovlig instruks«.

I lyset af meldingen fra forhørsledelsen genoptog Medarbejder- og Kompetencestyrelsen sagerne mod bl.a. Barbara Bertelsen og Johan Legarth. Efter samråd med Kammeradvokaten

indstillede styrelsen, at de to departementschefer disciplinære foranstaltninger blev tilbagekaldt, hvilket skete.

**Særligt** i forhold til Barbara Bertelsen har tilbagekaldelsen af advarslen givet anledning til en hel del mishagsytringer i den offentlige debat. I slutningen af marts granskede de store dagblade simultant begrundelsen for tilbagekaldelsen. Det er i den forbindelse blevet bemærket, at statsminister Mette Frederiksen har udtalt, at det ikke er hende, der har draget konsekvenser af forhørsledelsens beretning: »Jeg har bedt Medarbejder- og Kompetencestyrelsen om at rådgive mig som arbejdsgiver. Det er klart, at der ikke er grundlag for den advarsel, der blev givet, og det er, fordi man nu er nået frem til, at der ikke blev givet en ulovlig instruks, som ellers har været omdrejningspunktet for meget af den her diskussion. Derfor er der ikke grundlag for en advarsel, og så skal den heller ikke opretholdes«.

På spørgsmål fra journalister har flere juridiske professorer svaret, at der fortsat kan være et selvstændigt grundlag for at gøre tjenstligt ansvar gældende. Synspunktet er, at Minkkommissionen jo mente, at Barbara Bertelsen burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, og at vildledningen af offentligheden og minkavlerne står uantastet tilbage, selv om der ikke blev givet en ulovlig instruks til fødevaremyndighederne og politiet om straks at igangsætte aflivningen af alle mink.

Det er da også korrekt, at forhørsledelsen i forbindelse med den tjenstlige undersøgelse mod rigspolitichefen ikke har udtalt sig direkte om disse spørgsmål. Så hvordan hænger det sammen, når Personale- og Kompetencestyrelsen i samråd med Kammeradvokaten og med afsæt i forhørsledelsens beretning har vurderet, at ikke er grundlag for at opretholde den advarsel, som Barbara Bertelsen fik tildelt? Begrundelsen for tilbagekaldelsen er alt andet end udførlig. Men den kan godt tænkes at være holdbar.

Når udmeldingerne på pressemødet ikke indebar en ordre til hverken fødevaremyndighederne eller rigspolitiet, men alene en overordnet orientering af offentligheden om en politisk beslutning, er det sådan set logisk nok, at departementschefen ikke kan siges at have medvirket til et brud på legalitetsprincippet. Udmeldingerne var jo dækkende for den politiske beslutning om, at alle mink skulle aflives. Beslutningen indebar, at de involverede myndigheder fik opgaven med og ansvaret for at føre regeringens beslutning ud i livet.

Under afhøring i Minkkommissionen forklarede Mette Frederiksen, at hun ikke opfattede sine udtalelser som en instruks, men som »talesprog på et pressemøde«, samt at hun blot refererede en indsats, og »det ændrer ikke på formalia«.

Statsministeren udtalte sig jo i overensstemmelse med regeringens beslutning om, at alle mink skulle aflives, og hun havde hverken viden eller hensigt til at vildlede nogen om, at der manglede hjemmel. Hverken statsministeren eller hendes departementschef havde grund til at tro eller forvente andet, end at dette ville foregå under iagttagelse af almindelige krav til myndighedsvirksomhed i forbindelse med indgreb i borgernes retsforhold. Så hvorfor skulle Barbara Bertelsen have pligt til at interessere sig for lovgrundlaget, som var et anliggende for ledelsen i ressortministeriet, der vel at mærke svigtede sin opgave!

Forhørsledelsen med Thomas Rørdam i spidsen konstaterer, at der på pressemødet den 4. november fremkom udtalelser, som kunne bibringe minkavlerne i zone 3 den urigtige opfattelse, at de var retligt forpligtet til at aflive deres mink. Herefter tilføjes det, at det på den anden side må tages i betragtning, at den almindelige og konkrete kommunikation med minkavlerne

blev varetaget af fødevaremyndighederne. I lyset heraf giver det rimelig god mening, at der ikke er noget sikkert grundlag for alvorlig kritik af hverken statsministeren eller hendes departementschef for overtrædelse af sandhedspligten ved vildledning af offentlighed eller minkavlere.

Tilbage står, at der i begrundelsen af tilbagekaldelsen af advarslen til departementschefen står, at hun ikke »ses at have været involveret i forberedelsen af pressemødet«. Det må være en – særdeles uheldig – lapsus, og bemærkningen er ikke i tråd med oplysningerne i Minkkommissionens beretning eller begrundelsen af den oprindelige advarsel. Det var som nævnt pressemødet den 7. november, hun ikke havde nogen væsentlig andel i.

Ved vurderingen af hvor alvorlig det var, at Barbara Bertelsen ikke havde rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, blev der ved tildelingen af advarslen særligt lagt vægt på, at Barbara Bertelsens havde haft en styrende rolle i forhold til den meget vidtgående beslutning om aflivning af alle mink. Minkkommissionen betegnede processen som »force-ret« med øget risiko for fejl, men fandt faktisk ikke grundlag for at kritisere Barbara Bertelsen for at have indtaget en overordnet og styrende rolle.

Departementschefens ageren var nok hverken fejlfri eller optimal. Det var imidlertid ikke de konkrete omstændigheder omkring forløbet, der i sig selv dannede grundlag for den disciplinære advarsel, men undladelsen af rejse spørgsmålet om hjemmel med den virkning, at hun efter Minkkommissionens opfattelse derved medvirkede til brud på sandhedspligten og legalitetsprincippet. Med forhørsledelsens konstatering af, at udmeldingen på pressemødet den 4. november ikke var en instruks, men »en overordnet orientering af offentligheden om en politisk beslutning«, fortoner alvorligheden af Barbara Bertelsens fejl og forsømmelser sig tilsvarende.

Den seneste udvikling i Minksagen viser klart, at man har ramt ved siden af skiven i forsøget på at få placeret ansvaret for de begåede fejl i magtens centrum.