

## EMBEDSVÆRK

# Rigsrettsdommer: Det lærte vi af Støjberg-sagen

21-01-2021

Af: *Eva Bøgelund*

🕒 9 MIN.



Der var stor interesse fra både medier og privatpersoner, da rigsrettsagen kørte i Eigtveds Pakhus i København. Sagen er imidlertid ikke betegnende for centraladministrationen, understreger højesteretsdommer Jens Peter Christensen: "Dagligdagen er noget andet. Ministre retter ind, hvis deres embedsværk advarer dem."

**Foto: Mads Claus Rasmussen/Ritzau Scanpix**

Ministre må gerne trykteste deres embedsmænd. Men hvis de presser for hårdt, kan de bringe både sig selv og embedsmændene i uføre. Sådan

🔊 ler det fra højesteretsdommer Jens Peter Christensen efter

rigsretssagen, hvor han selv var blandt dommerne.

**D**ommen i Rigsretten 13. december var klar: Inger Støjberg overtrådte forsættligt, og trods advarsler fra embedsværket, ministeransvarlighedsloven og udvirkede, at der blev administreret ulovligt i Udlændingestyrelsen, ved at asylpar blev adskilt uden plads til undtagelser. Straffen var 60 dages ubetinget fængsel.

Ministeren 'kortslo proceduren', som Rigsrettens formand, Thomas Rørdam, udtrykte det. Men hvordan kunne det ske, og hvad kan vi lære af dommen?

Det spørgsmål har vi stillet til en superekspert i spillereglerne for ministre og embedsmænd. Jens Peter Christensen er højesteretsdommer og selv medlem af Rigsretten. Han tager imod i Højesteret og viser rundt i de hellige haller med syv meter til loftet. I dommernes frokoststue er der dækket op med pænt porcelæn, og de karmoisinrøde dommerkapper med navn i hænger klar. Radiatoren på Jens Peter Christensens kontor er gået i stykker på denne koldklamme januardag, så han skutter sig under de syv meter og tager en sweater på.

I disse dage udgiver han en ny bog om ministre og embedsmænd og deres pligter og ansvar. Hen over julen har han færdigskrevet bogens sidste afsnit, som samler op på Rigsrettens dom. Man kan gætte på, at bogen vil blive nærlæst af bl.a. Mink-granskningskommissionen.



*Det nye i Støjberg-sagen er ud fra en nyhedsvinkel det triste, at der ikke er noget nyt*

Jens Peter Christensen, højesteretsdommer, dr.jur.

Da Jens Peter Christensen sad på dommerpodiet i de 37 retsdage i Eigtveds Pakhus i rigsretssagen mod Inger Støjberg, var det som en sluttet cirkel for ham personligt. I 1990'erne kastede han sig som professoraspirant på Aarhus Universitet over tidens 'skandalesager'. Det var bl.a. dén om Anders Fogh Rasmussens kreative bogføring som skatteminister og selvfølgelig Tamil-sagen, og han endte med at skrive doktordisputats ministeransvar. Noget, ingen ellers havde interesseret sig for.

Da dommen i rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen blev afsagt i 1995, sad han på kommentatorrækkerne sammen med journalisterne Morten Løkkegaard og Bent Stuckert.

”Jeg blev hevet ind som ekspert i tv. Løkkegaard spurgte mig – jeg har det på et gammelt videobånd – om der nogensinde ville komme en rigsretssag igen. Det mente mange dengang aldrig ville ske igen. Heldigvis svarede jeg, at det kunne man ikke vide sig sikker på.”

Nu har Støjberg-sagen pustet støvet af hans 24 år gamle disputats. Der er solgt 40 eksemplarer af det restoplag på 85, der var i sommer.

## Intet nyt i sagens kerne

Den nye bog er Jens Peter Christensens seneste i en lang række af udredninger om ministre og embedsmænd, ministeransvar, tjenestemandansvar, særlige rådgivere og diverse undersøgelsesformer ved skandalesager, hvoraf de fleste har været regerings- og folketingsbestilte.

For ham er også selve kernen i rigsretssagen mod Inger Støjberg en slags cirkel, der lukker sig om sig selv.

”Det nye i Støjberg-sagen er ud fra en nyhedsvinkel det triste, at der ikke er noget nyt,” konstaterer han.

For sagens kerne er den samme som i mange af de andre sager, vi har set i de seneste 40 år.

”Grundtemaet er en minister, som vil noget, som beklageligvis ikke er lovligt – og så nogle embedsmænd, hvis pligt det er at rådgive ministeren væk fra det ulovlige og i sidste ende sætte hælene i og forhindre, at ministeren og de selv kommer galt af sted. Det lykkedes ikke i Instruks-sagen, og på den måde ligner den Tamil-sagen.”

*Giver Rigsrettens dom embedsmænd et ekstra rygstød til at sige fra over for en meget insisterende minister?*

”Ja, det kan man jo håbe. Dommen understreger i hvert fald over for ministre og embedsmænd, at de kommer galt af sted, hvis ikke embedsmændene sætter foden ned, og hvis ikke ministeren lytter til de advarsler, embedsmændene kommer med.”





Inger Støjberg mødte pressen efter at have modtaget dommen på 60 dages fængsel.

Foto: Arthur J. Cammelbeeck/Ritzau Scanpix

## Løser ikke virkelighedens dilemmaer

Flere juraprofessorer og andre iagttagere mener, at Instruksagen viser, at der er brug for at give embedsværket skarpere værktøjer til, når det bliver rigtig hedt i køkkenet – altså flere formelle, skrevne lovregler om retten og pligten til at sige fra.

Men Jens Peter Christensen tøver. Det kunne man godt gøre – og hjemme i hans

 ivskab i kælderen ligger der rent faktisk et udkast til et lovforslag om netop dette, som

han for 20 år siden blev bedt om at kommentere, men som aldrig blev til noget.

Hans tøven går på, at han ikke tror på, at flere regler kan løse virkelighedens dilemmaer.

”De regler, vi har, er i princippet klare nok. Det er virkeligheden, der er uklar.”

Med det mener han, at i virkelighedens verden er der ikke stor tvivl blandt embedsmænd om, at de skal advare og sige fra, hvis ministeren er på vej i uføre. Tvivlen går derimod på, hvordan en konkret situation skal bedømmes – er vi dér, hvor vi skal sige fra eller ej? Og hvis vi er, hvordan skal situationen så gribes an?

”Hvor er man på en skala fra hvidt over gråt og mørkegråt til kulsort, når det gælder lovlighed? Embedsmænd skal advare, når noget nærmer sig det grå. Er det sort, skal de råbe godt og grundigt op. Er det kulsort, skal de nægte at medvirke og sætte sig imod. Det er klart nok. Det uklare er, når vi kommer ud i virkelighedens verden. Hvor på farveskalaen befinder man sig? Hvordan skal den konkrete situation bedømmes efter lovgivningen? Og hvordan skal man i praksis gribe advarselspligten an og sige fra med den minister, man har, og i den situation, man er i? Det kan ikke sættes på formel i en kokebog, man bare kan slå op i.”

## **Ministeren må gerne trykteste – til et vist punkt**

Til gengæld løfter Jens Peter Christensen en advarende finger til politikerne i bogen.

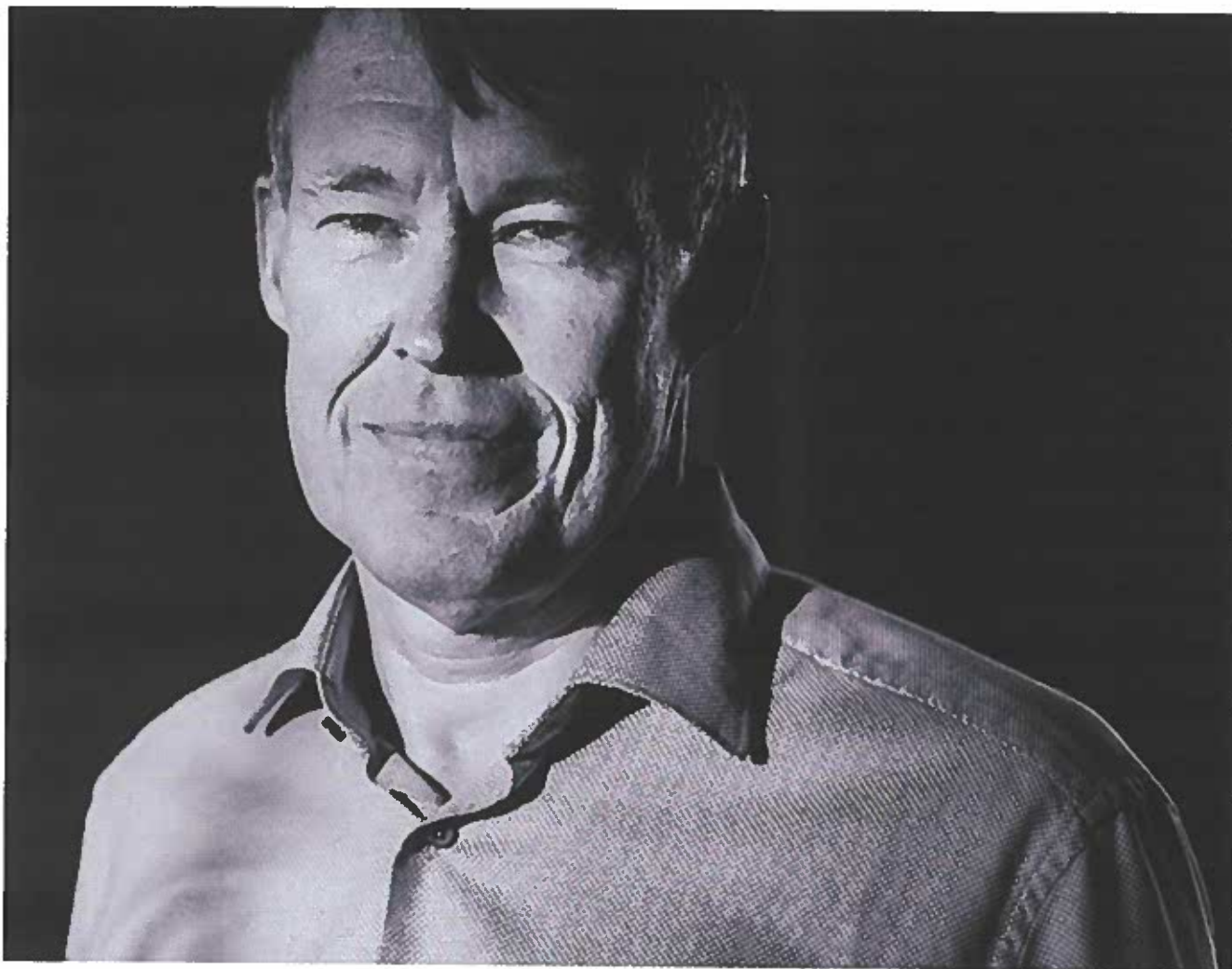
I Folketingets indstilling om at sende Inger Støjberg for en rigsret understreger partierne S, V og KF, at ministre fortsat skal kunne ’trykteste embedsværkets vurderinger’. Altså udfordre deres vurderinger og indstillinger.

”Det er givetvis skrevet i bedste mening. Men det er jo netop her, det kan gå galt, og her det gik galt i Støjberg-sagen. Hvis ministeren insisterer for hårdt, risikerer hun at påvirke embedsmændene, så kvaliteten af deres rådgivning bliver dårligere, og det kan bringe både minister og embedsmænd i uføre.”

Embedsmænd skal ikke advare gentagne gange – eller ligefrem råbe og skringe – om, at noget er ulovligt, hvis ellers advarslen er udtrykt på en måde, der er til at forstå, understreger han. Embedsmænd har en lydigheds- og loyalitetspligt, og den skal ministre ikke lege med.

”I praksis kan embedsmændene blive bragt i et vanskeligt dilemma, hvor både de selv og ministeren kan ende med at komme i uføre, hvis ministeren bliver ved med at presse på.”





"I praksis kan embedsmændene blive bragt i et vanskeligt dilemma, hvor både de selv og ministeren kan komme i uføre, hvis ministeren bliver ved med at presse på," siger Jens Peter Christensen, højesteretsdommer, dr. jur. og tidligere professor.

**Foto: Peter Hove Olesen/Ritzau Scanpix**

## Øverste chef skal sige fra

Når man som Jens Peter Christensen har nærstuderet undersøgelsesrapporter fra de politisk-administrative skandalesager over årene, opdager man, at sagerne – selv om grundtemaet ofte er det samme – hver især er resultatet af et samspil mellem regler, omverdenen, tilfældigheder og ikke mindst de involverede ministres og topembedsmænds styrker og svagheder, som han skriver i bogen.

"Det er noget abstrakt skrevet. Men det er jo sandheden, når man kommer ned i sagerne. Ikke mindst fordi mennesker er forskellige."

Det er til gengæld rimelig soleklart, at det er departementschefen, der har ansvaret for at hårdt nok i bordet over for en minister på gale veje. Er han eller hun ikke i stand til det,

er de lavere placerede embedsmænd fra afdelingschefer og nedefter ilde stedt, fastslår bogen.

Jens Peter Christensen trækker et eksempel frem fra vidneafhøringerne i rigsretssagen mod Støjberg, hvor en embedsmand, som stod med den konkrete sagsbehandling ude i Udlændingestyrelsen, forklarede, hvordan hun 'rygsvømmede' – det vil sige prøvede at administrere så lovligt som muligt trods den ulovlige instruks. Hun og hendes kolleger derude prøvede at gøre det så godt, de kunne.



*Det gode ved skandalesager er, at de rusker op i ministre og embedsmænd og skaber fornyet opmærksomhed om, hvad der er folkestyrets og retsstatens grundlæggende principper*

Jens Peter Christensen, højesteretsdommer, dr.jur.

I september 2015 kom det såkaldte Kodeks VII – en moderniseret og pædagogisk udgave af de klassiske embedsdyder. Der blev hængt plakater op i alle ministerier, delt postkort ud og holdt temamøder.

*Kun et halvt år efter tog Instruksagen sin begyndelse. Har Kodeks VII så ikke spillet fallit?*

”Nej. Kodeks VII er velformuleret, let forståelig og overskuelig. Det er en fin publikation. Den kan bruges. Alt, der står i den, er rigtigt. Men virkeligheden er fuld af dilemmaer. Jura, der ofte kan være både elastisk og kompliceret. Og mennesker, der ikke altid bærer sig helt så rigtigt ad, som de i den ideelle verden burde. Kodeks VII er god at få forstand af – eller til at få genopfrisket sin forstand, men virkeligheden er mangfoldig. Kodeks VII er et godt søkort, men et søkort er som bekendt ikke nok til at føre et skib sikkert frem, når der både er skær, bølgegang og storm.”

## Dagens uorden er ikke ulovligheder

Ulovlige ordrer hører ikke til dagens uorden i regeringskontorerne, understreger Jens Peter Christensen.



”Dagligdagen er noget helt andet. Ministre retter ind, hvis deres embedsværk advarer dem. Men så popper der en sag som Instrukssagen op og lægger en helt anden vinkel over samspillet mellem ministre og embedsmænd. Det er skidt, fordi det giver offentligheden et indtryk af, at alt er helt til hest på Slotsholmen. Men samtidig er der det gode ved skandalesager, at de rusker op i ministre og embedsmænd og skaber fornyet opmærksomhed om, hvad der er folkestyrets og retsstatens grundlæggende principper.”

Da Jens Peter Christensen som ung cand.scient.pol. – det var først senere, han blev cand.jur. og dr.jur. – selv var embedsmand og assisterende ministersekretær for Bertel Haarder, var der én tv-avis om dagen, og Haarder havde hverken en hær af pressefolk eller spindoktorer.

*Er det blevet sværere at være topembedsmand? Man taler om politik og medier på steroider...*

”Ja. Kravene er blevet større. Det har vi sagt de sidste 30 år. Men i de seneste 10 år er der sket noget med tempoet i medierne, som ministrene naturligt nok indretter sig på med Facebook, Twitter og så videre. Reaktions tiden er blevet kortere. Det gør det uden tvivl mere krævende at være topembedsmand. Vi kan bare ikke gøre så meget ved det andet end at regne med, at det kun bliver værre. Men grundlæggende handler Instrukssagen ikke om dét. Den handler om, at en myndighed skal undersøge sagerne, før den træffer beslutninger – og ikke omvendt.”

Og så en opfordring fra Jens Peter Christensen:

Vil du have et levende indblik i, hvor vanskeligt det kan være for en embedsmand – ikke mindst længere nede i hierarkiet – at manøvrere i en situation med en minister, der giver en instruks om ulovlig administration, så læs sagsfremstillingen i **Rigsrettens dom**. Eller Rigsretstidende med alle de afgivne vidneforklaringer, som vil blive udgivet engang i foråret.

---

## Jens Peter Christensen

Højesteretsdommer, dr.jur. og tidl. professor i jura. Har været formand for en række lovforberedende udvalg om samspillet mellem ministre og embedsmænd samt om undersøgelsesformer ved politisk-administrative skandalesager etc.







'Ministre og embedsmænd: Pligter og ansvar' udkommer på Djøf Forlag d. 26. januar. Bogen kan dog tilgås på Jurabibliotek.dk allerede nu.