

# Om samspillet mellom politikere og embetsverk

Hva kan vi lære av Danmarks «Minksak» og Dybvadutvalgets rapport?

Sven Ole Fagernæs

# Ministerstyre i Norden

- Danmark/Norge/Island
  - Ministerstyre?
    - Statsråden konstitusjonelt ansvarlig for alt som skjer i egen sektor
    - Drøftet i regjeringsskonferanse. Hvem har truffet beslutningen?
  - Forskjellen på Danmark og Norge
- Sverige/Finland
  - Ministerstyre ulovlig – og ordet brukes om kritikk mot statsråden
  - Statsråden bare beslutninger om eget departement
  - Ellers bare kollektive regjeringssbeslutninger – forordninger
- Coronahåndteringen til illustrasjon

# Kan vi lære noe av Danmark? Er det forskjeller?

- Danmarks forvaltningssystem
  - Bruk av riksrett, mer opptatt av legalitet
- Embetsverket mer i skuddlinjen
- Større oppmerksomhet om forholdet mellom embetsverk og politikere
- Ikke sjelden har problemstillingene forflyttet seg til Norge

# Minksaken

Et jordskjelv i dansk politikk og administrasjon



Dette bildet av Ukjent forfatter er lisensiert under [CC BY](#)

# 17 millioner mink slaktet





Tonnevis av døde mink måtte graves opp igjen våren 2021 for å unngå forurensing av grunnvannet. Foto: Mikkel Berg Pedersen / Ritzau Scanpix / NTB



PUNKTUM: I Brumunddal ble de Norges aller siste oppdrettsmink sendt fra gården til Jon Sørby til Danmark. Foto: Harald Christian Eiken / TV 2

**Endelig slutt for norsk pelsdyroppdrett:**

**– De siste dyrene som  
forlater norsk jord**

# Minksaken

## Hvordan startet det hele?

Fra Minkommisjonens rapport



# Antallet mink i Danmark

- Det var før nedslakningen ca. 15-17 millioner mink i Danmark fordelt på ca. 1.200 minkfarmer, fortrinnsvis beliggende i Jylland.
- Der var ca. 6.000 personer direkte beskjeftiget på minkfarmene.
- En av verdens største pelsdyrprodusenter
- Milliardomsetning

# Smitte i mink

- I april 2020 blev det konstateret smitte med covid-19 i mink i Nederland, og i juni 2020 testet den første minkbesætning i Danmark positiv for covid-19.
- Minksmitten i Danmark økte raskt
- I oktober 2020 påviste Statens Serum Institut en mutation som foreløbige laboratorieundersøgelser tydede på havde nedsat følsomhed over for neutraliserende antistoffer, hvilket risikerede at påvirke effekten af fremtidige vacciner.

# Minksmitte - farlighed

- Statens Serum Institut:
  - Hvis ikke myndighederne tog den nuværende situation alvorligt, var der risiko for, at der i et worst case-scenarium blev skabt et nyt Wuhan (reservoir for massiv smittespredning).

Hva ble det besluttet å gjøre?

# Regjeringsråden tar initiativet

- Den 2. november 2020 skrev departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, en sms til departementsjefene i Miljø- og Fødevareministeriet, Justitsministeriet og Sundhedsministeriet før spørsmålet om nye coronatiltak skulle opp i Koordinationsutvalget (KU).
- Hun uttrykte bekymring for smitteutviklingen og skrev bl.a. ”Vi leger allerede med ilden med den svage eksekveringskraft”.



Barbara Bertelsen  
Departementschef  
Statsministeriet

Statsministeren

# Notatene til KU-møtet

- Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han omkring kl. 21.00 havde en dialog med Barbara Bertelsen. Hun ønskede en afklaring af, hvorvidt han havde set det endelige udkast til cover.
- Barbara Bertelsen havde en bekymring for vægtningen i dokumentet. Barbara Bertelsen var af den opfattelse, at det rent sundhedsfaglige var beskrevet meget nøgternt med begrænsede vurderinger, hvorimod der var lagt en markant patosfyldt vurdering ind i forhold til minkbranchen.

# KU-møtet

- På KU-mødet blev det besluttet, at alle mink skulle aflives, inkl. avlsdyr, og at beslutningen skulle meldes ud på et pressemøde dagen efter med deltagelse af statsministeren.



# Pressemøtet 4. november 2020

- Statsminister Mette Frederiksen oplyste om at Statens Serum Institut havde observeret en alvorlig udvikling i covid-19 forårsaget af mink, og at man risikerte at effekten av en kommende vaksine ville blive svækket eller i værste fald utebli.
- Av hensyn til folkesunnheden, herunder mulighetene for å forebygge covid-19 med vaksiner, skulle alle mink derfor avlives.
- Det er viktig, at aflivningen af alle mink foregår hurtigst muligt - og gerne før den 1. december 2020.

# Barbara Bertelsen

- Detastede som "død og helvede" for Danmark i forhold til mink.
- Der skulle ske indberetning dagen efter om mutationen.
- Man var bange for at blive kritiseret for at komme for sent.
- Der var fire årsager til beslutningen:
  - 1) den alvorlige risikovurdering,
  - 2) der var en indberetningspligt om mutation, og den tikkede,
  - 3) i det øjeblik verdenssamfundet hørte om minkmutationen, så var der betydelig risiko for hele fødevareeksporten, og
  - 4) man var nødt til at kommunikere til Folketinget og offentligheden.

# Innhentes av kritikken

- Da det den 8. november 2020 kom frem i offentligheten, at der ikke var lovhjemmel til aflivning af alle mink.
- Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen ga en udtalelse til pressen
  - ”Regeringen har besluttet at det hastede, situationens alvor taget i betragtning. Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny lovgivning.”

# En statsråd går av

- Presset på regjeringen økte
- I en SMS-er fra Barbara Bertelsen skriver hun at saken kan «være livsfarlig» for regjeringen og oppfordrer til at Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet påtar seg ansvaret.
- 18. november meddelte Mogens Jensen sin avgang som miljø- og fødevareminister.

# Minkkommisjonen

# Kommisjonens konklusjoner

- ”Efter kommissionens vurdering var det ikke på tidspunktet for presse mødet den 4. november 2020 hjemmel til at aflive mink i hele landet.

# Kommisjonens konklusjoner

## - Statsministerens kontor

- Forløbet bar præg af, at Statsministeriet indtog en styrende rolle i en forceret proces.
- Videre bar forløbet præg af, at Miljø- og Fødevareministeriet blev trængt noget i baggrunden og ikke var genstand for særlig interesse, uanset at mink og aflivning af mink henhørte under Miljø- og Fødevareministeriets ressort.

# Kommisjonens konklusjoner - SMK

- Samlet er det kommissionens vurdering, at Statsministeriet har handlet meget kritisabelt i forløbet, som førte til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed.
- I forhold til statsminister Mette Frederiksen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar.



# Det mest oppsiktsvekkende: Alle er ansvarlige

- “Ressortansvar er (...) efter kommissionens opfattelse ikke en ansvarsfrihedsgrund for ministre fra andre ministerier, ligesom ressortansvar heller ikke er en ansvarsfrihedsgrund for embedsmænd fra andre ministerier

# De ti embetsmennene som fikk kritikk

- Departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen
- Departementschef i Justitsministeriet Johan Legarth
- Afdelingschef i Justitsministeriet Anne-Mette Lyhne Jensen
- Daværende departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard
- Daværende afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup
- Daværende kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriet Paolo Drostby
- Daværende veterinærdirektør i Fødevarestyrelsen Hanne Larsen
- Rigspolitiets chef, Thorkild Fogde
- Politiinspektør i Rigspolitiet Uffe Stormly
- Politiassessor og juridisk sektionsleder i Rigspolitiet Birgitte Buch



# Magtens Voksmuseum

*En udstilling af 10 embedsmænd*

# Maktens voksmuseum



# Barbara Bertelsen

- Minkkommissionen vurderer generelt, at Barbara Bertelsen fra 2. november 2020, hvor hun sendte sms'er til departementschefkollegerne Henrik Studsgaard, Johan Legarth og Per Okkels, påtog sig "en overordnet og styrende rolle over de næste dage i forhold til behandlingen af mink".
- Barbara Bertelsen kritiseres for at underlægge processen et betydeligt tidspres, for at have medvirket til, at ressortministeriet Miljø- og Fødevareministeriet delvist blev afkoblet fra forløbet, og for ikke at have havde rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet inden presse mødet 4. november.

# Barbara Bertelsen

- Det er kommissionens vurdering, at departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage hende til ansvar

Ekstra  
Bladet

# CHRISTIANSBORG. KØBENHAVN

8. august 2022



00:09 / 00:43



# Henrik Studsgaard – Depsjef MD

- Kommissionen finder, at det er kritisabelt, at Henrik Studsgaard ikke delte Miljø- og Fødevareministeriets og Fødevarestyrelsens vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikre, at der ikke på pressemødet skete vildledning eller ulovlig instruktion



# Medarbejder- og kompetansestyrelsen

- Barbara Bertelsen fikk i slutten av august en advarsel (som er mildeste reaksjon)
- Departementsråden i Miljødepartementet er blitt «hjemsendt»
- Rikspolitisjefen er blitt «hjemsendt»
- Departementsråden i Justisministeriet har fått en irettesettelse.

# Pernille Koch – Institutt for menneskerettigheter

- Embedsmandsrollen har ændret sig, således at man i langt højere grad end tidligere lægger vægt på kvalifikationer som politisk tæft, fleksibilitet, proaktivitet og forståelse for politisk kommunikation.
- Pressehåndtering og politisk markedsføring fylder stadig mere i departementerne. Og vi ser tendenser til, at pressechefer og andre centralt placerede embedsmænd udskiftes efter et regeringsskifte, selv om der formelt set er tale om en del af det neutrale embedsværk.»

# Bo Smith «Embedsmanden i det moderne folkestyre»

- For Bo Smith er minksagen først og fremmest udtryk for en helt ekstraordinær situation:
  - "Beslutningen om at aflive alle mink blev truffet i en proces, der var præget af kaos, ekstremt tidspres og centralstyring helt domineret af hensynet til folkesundheden. For embedsmændene var det selvfølgelig ikke nogen let situation at skulle komplicere og måske bremse beslutningen og gennemførelsen".

# En ny debatt i Danmark om Minkkommisjonen

- En som utsettes for en reaksjon kan kreve et ”tjenestlig forhør” når det er aktuelt å gi en reaksjon.
- Det gjorde Rikspolitisjefen
  - Konklusjonen fra forhørsledelsen var at han ikke kunne kritiseres bl.a.
    - ”Forhørsledelsen fandt, at Thorkild Fogde, selvom han deltog i pressemøderne den 4. og 7. november 2020, ikke havde pligt til at foretage noget med henblik på at bringe minkavlerne ud af en mulig vildfarelse, og bemærkede i den forbindelse bl.a., at det måtte tages i betragtning, at den almindelige og konkrete kommunikation med minkavlerne blev varetaget af fødevaremyndighederne.”

# Ettertiden – ny tilnærming

- Forhørsledelsen vurderte i motsetning til Minkkommissjonen at presse møtet den 4. november 2020 og de etterfølgende pressemeddelelser ikke rettslig sett kan karakteriseres som en instruks.
- Det var derimot tale om en overordnet orientering til offentligheten om den politiske beslutning som var truffet om at alle mink skulle aflives, og om beslutningens konsekvenser.
- På presse mødet den 4. november 2020 ble det derfor ikke gitt instruks vedrørende aflivning af mink, som krævede lovhjemmel.
- Deretter er tre andre reaksjoner trukket tilbake, derunder Barbara Bertelsens

## Dybvad-udvalget

Bedre samspil mellem  
Folketing, regering,  
embedsværk og medier

# Dybvadutvalget (2023)

- Sammensetning
- Bakgrunn
  - Bo Smith-utvalget (2015)– Samspillet mellom politikere og embetsmænd
  - Finansministeriet: De 7 plikter
  - Fire granskninger etter 2015
  - Støjberg-sak
  - Tibet-saken
  - Minksaken
  - Forsvarets etterretningstjeneste

# Problemstilling 1

- Hvordan kan det i højere grad sikres, at beslutninger i regeringen og ministerierne er lovlige, inden de meldes ud, herunder i sager præget af tidspres?
- Anbefalinger:
  - ”At der etableres en fast og formaliseret ordning i ministerierne, hvor der i alle sager, der involverer ministre, og hvor der er rimelig grund til nærmere juridiske vurderinger, foretages en skriftlig vurdering af, om en beslutning er lovlig, inden den meldes ud.”



# Lydighetsplikt/Lovlighet

- Det antages i almindelighed, at de to hovedhensyn skal afvejes sådan, at den offentligt ansatte har ret og pligt til at følge en ulovlig tjenestebefaling, medmindre tjenestebefalingen er **klart ulovlig**.
- En tjenestebefaling er klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse tjenestebefalingen for retsstridig

# Den første av de norske syv regler

- Embetsverket skal handle innenfor lovens rammer. Dette er grunnleggende i en rettsstat.
- For embetsverket gjelder plikten om lovlighet både når det gir råd til og foreslår tiltak overfor politikerne, men også når det iverksetter politiske vedtak.
- Dersom politisk ønskede tiltak bryter med gjeldende regler eller ikke har tilstrekkelig hjemmel, må embetsverket foreslå å endre eller oppheve gjeldende lover eller foreslå nye lover

# Problemstilling 3

- Hvordan kan beslutningsprocesser og politikskabelse tilrettelægges, således at der er tid til grundig udformning og behandling af politiske udspil, herunder reformer og lovgivning?
- Anbefaling:
  - At der sker en bedre tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet og forberedelsen af væsentlige politiske udspil.
  - At hastelovgivning i videst muligt omfang undgås, og at høringsfrister respekteres.
  - At der i videre omfang gøres brug af sagkyndige udvalg, navnlig på områder, der kræver større og kompliceret regulering af samfundsforholdene.
  - At andre tværgående udvalg i videre omfang benyttes til at forberede og kvalitetssikre politiske udspil mv.

# Problemstilling 7

- Hvordan kan der sikres bedre rammer for, at embedsværket kan værne egen faglighed og integritet?
  - Udvalgets undersøgelser viser, at der ifølge embedsværket fra politisk side er en stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning, og at der i praksis kan være udfordringer med grænserne mellem den indholdsmæssige (faglige) rådgivning og den politisk-taktiske rådgivning.
  - En væsentlig forudsætning for, at embedsværket kan rumme spændvidden i ministerrådgivningen, er, at ansættelsesrammerne giver mulighed for at værne faglighed og integritet og ikke tilskynder embedsværket til at yde rådgivning, som er populær hos ministeren.

# Problemstilling 7

- Anbefalinger:
- At departementscheferne i formidlingen af værdier i organisationen fastholder tydelig fokus på alle aspekter af Kodex VII.
- At hensynet til, at statslige chefers ansættelsesvilkår understøtter deres faglighed og integritet og herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen, får fornyet opmærksomhed.
- At der gennemføres en nærmere analyse af ansættelsesformerne for statslige chefer med henblik på at vurdere, hvordan de i forhold til de konkrete stillinger understøtter chefernes faglighed og integritet.

# Hva kan vi lære?

- I Danmark større oppmerksomhet om forholdet mellom embetsverk og politikere
- Grensene for nøytralitet og lojalitet
- Eksplisitt vurdering av lovlighet
- Embetsverkets ansvar for grundig tilrettelegging – også til å gi beskjed om juridisk tvil