

Beretning og indstilling i anledning af
tjenstlig undersøgelse
mod
rigspolitichef Thorkild Fogde

Afgivet den 10. februar 2023

...

8 Forhørsledelsens bemærkninger og indstilling

8.1 Retsgrundlaget

8.1.1 Indledning

Ikendelse af disciplinær straf for tjenesteforseelse i medfør af tjenestemandslovens § 24 forudsætter, at tjenestemanden har tilsidesat de pligter, der følger af stillingens beskaffenhed (punkt 8.1.2), at forholdet kan tilregnes tjenestemanden som forsætligt eller uagtsomt (punkt 8.1.3), og at tjenestemandens pligtforsømmelse er af en vis grovhed (punkt 8.1.4). Tilsidesættelse af tjenestemandens pligter kan sanktioneres med bl.a. advarsel, irrettesættelse, bøde og afsked.

8.1.2 Tjenestemandens pligter

8.1.2.1 Indledning

§ IO i lovbekendtgørelse nr. 511 af 18. maj 2017 om tjenestemænd (tjenestemandsløven) har følgende ordlyd:

"Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver."

Bestemmelsen indeholder ikke en nærmere beskrivelse af, hvori en tjenestemand's pligter består. En vis vejledning kan hentes i publikationen Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd centraladministrationen (udgivet af Finansministeriet i 2015), hvoraf bl.a. fremgår:

"Embedsmænd i centraladministrationen skal professionelt og loyalt rådgive og bistå regeringen og dens ministre inden for lovgivningens rammer.

For at løse denne opgave må en god embedsmand have en række kompetencer, som er afgørende for, at rådgivningen og bistanden er af høj kvalitet. Det drejer sig bl.a. om faglig indsigt, evne til at fonnulere sig, interesse for samfundsforhold, forståelse for politiske beslutningsprocesser, forståelse for politisk kommunikation, evne til at tænke nyt og kreativt, en god dømmekraft og evne til at yde en rådgivning, der omfatter både med- og modspil.

En embedsmand skal også overholde en række pligter, som bl.a. følger af grundlæggende retlige nonner i vores statsforfatningsret.

Syv af disse pligter er her fonnuleret i et kodeks under overskrifterne:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Udvikling og samarbejde
5. Ansvar og ledelse
6. Åbenhed om fejl
7. Partipolitisk neutralitet

Overholdelsen af disse pligter er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i centraladministrationen. Og derved også afgørende for, at embedsmændenes arbejde opfattes som troværdigt af ministrene, Folketinget, pressen og borgerne. Regeringen og ministrene skal have tillid til den rådgivning og bistand, de får. Folketinget skal have tillid til, at de forslag, som ministeren fremlægger, lever op til høje faglige standarder, og til at alle oplysninger er rigtige. Overholdelsen af pligterne er også vigtig for den kontrol, som udøves af Rigsrevisionen og af Folketingets Ombudsmand, og naturligvis også for tilliden hos den enkelte borger.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde kende og overholde de centrale pligter.

De syv pligter er her beskrevet i et kodeks, som skal give en enkel og overskuelig fremstilling af deres indhold. Kodekset er ikke en detaljeret vejledning, der beskriver embedsmænds pligter i alle situationer og i alle detaljer, men skal tjene som en generel rettesnor.

Kodekets syv pligter gælder for alle embedsmænd i ministerier og styrelser, uanset hvilke opgaver de udfører. I beskrivelsen af pligterne er der imidlertid sat særlig fokus på de opgaver, som embedsmænd udfører i samspil med ministeren, dvs. på embedsmænds rådgivning og bistand til ministeren. Fokus er således ikke på f.eks. de mange forvaltnings- og tilsynsopgaver, som ministerierne og især deres styrelser løser, og heller ikke på driften af statslige myndigheder, institutioner og virksomheder.

Pligterne i kodekset er formuleret, så de primært retter sig til den enkelte embedsmand. I centraladministrationen udføres de fleste opgaver i et samarbejde mellem flere medarbejdere og i en løbende dialog mellem medarbejdere og chefer og mellem chefer indbyrdes. Kodekets pligter skal - uanset, hvilke samarbejdsformer der anvendes - efterleves af den enkelte embedsmand.

Kodekset bygger som nævnt bl.a. på grundlæggende principper for vores demokratiske styreform.

Det politiske ansvar, som ministeren har over for Folketinget, og det retlige ansvar, som gælder for ministeren efter ministeransvarlighedsloven og lovgivningen i øvrigt, indebærer en række afledte pligter for embedsmændene. Både for, hvordan embedsmænd handler i relation til ministeren, så denne får bistand til at leve op til sit ansvar, og for hvordan embedsmænd selv handler, idet de altid handler på ministerens vegne.

To af de afgørende pligter er her: Overholdelse af lovgivningen og af sandhedspligten. Embedsmænd vil i deres daglige arbejde sjældent komme i situationer, hvor der opstår problemer med de to pligter. Det er ikke desto mindre vigtigt at erindre om pligterne om lovlighed og sandhed.

Det er samtidigt et grundlæggende princip i centraladministrationen, at embedsmænd skal udøve faglighed i deres bistand og rådgivning. De skal bidrage til at sikre et fagligt grundlag for de politiske beslutninger og rådgive ministeren professionelt om f.eks. politiske forhandlinger og politiske udmeldinger.

Embedsmænd skal endvidere bl.a. have evne og vilje til nytænkning i forhold til politiske ønsker fra ministeren, være opmærksomme på forhold på deres ansvarsområde, som kan forbedres, og skal samarbejde med de relevante parter i andre ministerier og eksternt.

I deres rådgivning og bistand skal embedsmænd være partipolitisk neutrale, så det sikres, at senere regeringer og ministre kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af de samme embedsmænd.

"

8.1.2.2 Lovlighedskravet

I Kodex VII er det om pligten til lovlighed anført bl.a., at embedsmænd altid skal handle inden for gældende ret, og at de således ikke må handle i strid med grundloven eller lovgivningen i øvrigt, herunder gældende EU-ret. Det anføres, at pligten til lovlighed bl.a. indebærer, at:

"

Embedsmænd skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler.

- Hvis ministeren eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig, jf. den femte pligt om ansvar og ledelse "

Instrukskommissionens beretning i sagen om instruksens om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet er om lovlighedspligten anført, at en tjenestemand har pligt til at overholde gældende ret, som denne kan forventes anvendt af domstolene ved efterprøvelse af forvaltningen efter grundlovens § 63, og at det betyder, at såvel den lovgivning, der gælder for tjenstemandens arbejdsområde, almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om f.eks. skønsudøvelse og regler om sagsbehandling skal overholdes, ligesom interne regler og konkrete tjenestebefalinger skal efterleves.⁶⁸

Blandt de uskrevne regler, som tjenestemænd er forpligtet til at overholde, kan nævnes officialprincippet (punkt 8.I.2.2.I), tilsynspligten (punkt 8.I.2.2.2), advarselspligten (punkt 8.1.2.2.3) og sandhedspligten (punkt 8.1.2.2.4).

8.1.2.2.1 Officialprincippet

Officialprincippet - også kaldet undersøgelsesprincippet - indebærer, at en person, som udøver offentlig forvaltningsvirksomhed, er forpligtet til at foretage tilstrækkelige undersøgelser, inden der træffes beslutninger eller afgørelser eller gives rådgivning og vejledning. Officialprincippet gælder både i afgørelsessager og ved udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.⁶⁹ En forvaltningsmyndighed skal i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed sikre sig, at myndigheden er i besiddelse af det oplysningsgrundlag, der er nødvendigt for at handle forsvarligt og korrekt.⁷⁰ En sag er oplyst tilstrækkeligt, når der er tilvejebragt det fornødne grundlag for at iværksætte den faktiske forvaltningsvirksomhed eller for at træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse.

Ved vurderingen af, hvor omfattende undersøgelser der skal foretages, indgår en flerhed af momenter, herunder både hensynet til at træffe den materielt rigtige afgørelse og hensynet til at undgå unødvendig forsinkelse af sagen. Undersøgelsespligten skærpes, når der er tale om afgørelser af indgribende karakter, uden at dette dog må medføre en langsommelig sagsbehandling. I visse tilfælde kan en sags hastende karakter tale for, at der træffes visse faktiske foranstaltninger af foreløbig karakter - dvs. på et umiddelbart utilstrækkeligt oplyst grundlag - for at afværge skade på andres liv

⁶⁸ Instrukskommissionens beretning, bind 6, s. 3520 (april 2021).

⁶⁹ Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 484.

⁷⁰ Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #8, officialprincippet.

eller helbred eller i øvrigt som følge af tungtvejende hensyn til parter eller offentlige interesser. I sådanne tilfælde anerkendes i retspraksis en adgang til at træffe afgørelser af midlertidig karakter på et ufuldstændigt grundlag. Det anføres dog samtidig, at forvaltningsmyndigheden hurtigst muligt herefter må træffe en endelig afgørelse på grundlag af en fuldstændig undersøgelse af sagen.⁷¹

8.1.2.2.2 *Ti/synspligten*

En anden uskreven regel er tilsynspligten, hvorefter en overordnet tjenestemand i et vist omfang har en selvstændig pligt til at føre tilsyn med, at underordnede følger gældende ret.⁷² Udgangspunktet er dog, at en offentligt ansat chef må kunne gå ud fra, at underordnede følger gældende ret. Den overordnede har således ikke pligt til konkret at sikre sig, at underordnede administrerer i overensstemmelse med gældende ret, medmindre vedkommende har særlig anledning til det.⁷³ En særlig anledning kan f.eks. være, at den offentligt ansatte chef er blevet gjort bekendt med, at en underordnet har fået ulovlige instruktioner eller lignende.⁷⁴

I advokat Bent Unmack Larsens respons fra 1995 til Danmarks Jurist- og Økonomforbund om styrelseschefers ansvar er om tilsynspligten bl.a. anført⁷⁵:

"Helt generelt kan en offentlig styrelsescheffs opgave efter almindelig opfattelse vel i store træk angives som en opgave, der består i under hensyn til de opgaver, som er tillagt styrelsen, og de til rådighed herfor stillede ressourcer indenfor de aflovgivningen fastsatte rammer at lede styrelsen således, at styrelsens opgaver løses på den bedste og mest hensigtsmæssige måde set i forhold til opgavernes formål. Med henblik herpå påhviler det styrelseschefen at drage omsorg for, at styrelsens organisation til enhver tid er tilrettelagt på den mest hensigtsmæssige og økonomisk rationelle måde, at der etableres hensigtsmæssige forretningsgange for den virksomhed, som udøves af styrelsen, som sikrer, at meddelte bevillinger ikke overskrides, og at de afgørelser, der træffes af styrelsen, er af så høj kvalitet som muligt, både set i forhold til lovgivningens regler og til formålet med den af styrelsen udøvede virksomhed, at det af styrelsen anvendte personale set i forhold til opgavernes karakter har de bedst mulige kvalifikationer, og hvor det af ressourcehensyn er nødvendigt, at prioriteringen af de til styrelsen henlagte opgaver sker ud fra hensyn, som, set i forhold til målet med styrelsens virksomhed, må anses for den bedst mulige.

⁷¹ Jf. i det hele Instrukskommissionens beretning, bind 1, s. 585 ff. med henvisninger.

⁷² Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd - pligter og ansvar*, 1. udg. (2022), s. 195 ff.

⁷³ Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd - pligter og ansvar*, 1. udg. (2022), s. 197.

⁷⁴ Instrukskommissionens beretning, bind 6, s. 3627, og Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd - pligter og ansvar*, 1. udg. (2022), s. 198.

⁷⁵ Bent Unmack Larsen, *Styrelseschefers ansvar for fejl, forsømmelser og evt. tjenesteforseelser begået af underordnede chefer* (1995), s. 26 ff., som gengivet i Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd - pligter og ansvar*, 1. udg. (2022), s. 199.

Hvis underordnede chefers fejl, forsømmelser eller eventuelle tjenesteforseelser har ført til, at der af styrelsen er truffet ulovlige afgørelser i forhold til borgerne, vil der således kun kunne pålægges styrelseschefen ansvar i anledning heraf, hvis det må antages at kunne tilskrives styrelseschefens tilsidesættelse af de hermed angivne forpligtelser, eller det må antages, at disse fejl og forsømmelser ville være undgået, hvis styrelseschefen havde overholdt de nævnte pligter

I de formentligt uhyre sjældne tilfælde, hvor det måtte blive anset for at være tilfældet, vil en diskretionær omplacering eller afskedigelse på grund af manglende målopfyldelse formentlig i de fleste tilfælde blive anset som en mere naturlig udgang på sagen end en disciplinær forfølgning."

8.1.2.2.3 Advarselspligten

En tjenestemand har pligt til internt i myndigheden at gøre sin overordnede bekendt med en tjenestebefalings ulovlighed. Dette er almindeligvis omtalt som advarselspligten, men under tiden også som rådgivnings- og/eller underretningspligten. Pligten medfører, at embedsmanden skal informere og rådgive sin chef om de faktiske og juridiske forhold, der gør tjenestebefalingen ulovlig.⁷⁶

Det antages normalt, at hvis en tjenestebefaling er klart ulovlig, må hensynet til den overordnedes bestemmelsesret vige for hensynet til det retsstatslige krav om lovmæssig forvaltning, således at embedsmanden har både ret og pligt til ikke at efterkomme den og sige fra. Er tjenestebefalingen blevet ført ud i livet, påhviler det desuden embedsmanden at søge at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

En tjenestebefaling kan karakteriseres som klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den for retsstridig. Om en tjenestebefaling er klart ulovlig, må med andre ord bero på, om juraen er klar og entydig, hvilket eksempelvis vil være tilfældet, hvis retsstillingen er utvetydigt slået fast i retspraksis eller entydigt beskrevet i den juridiske litteratur.⁷⁷

Vurderingen af, om en tjenestebefaling er klart ulovlig, beror på objektive forhold og er uafhængig af den enkelte embedsmands subjektive forhold, herunder eventuelle kendskab til retsgrundlaget.

Er en tjenestebefaling ulovlig uden at være klart ulovlig, hvilket dækker den situation, hvor embedsmanden nok mener, at en beslutning er ulovlig, men hvor dette dog er behæftet med en vis tvivl, antages det, at embedsmanden har pligt til at advare ministeren om den mulige ulovlighed. Det

⁷⁶ Instrukskommissionens beretning, bind 6, s. 3526.

⁷⁷ Instrukskommissionens beretning, bind 6, s. 3527, note 26 med henvisninger.

er embedsfolkene - navnlig de øverste embedsfolks og helt særligt departementschefens - pligt at informere og rådgive ministeren korrekt og fyldestgørende om faktiske og juridiske forhold.⁷⁸

8.1.2.2.4 Sandhedspigten

Sandhedspigten er af fundamental betydning i tjenesteforhold og tilsidesættelse af denne pligt er som udgangspunkt en grov tilsidesættelse af de pligter, der gælder i tjenesten.⁷⁹ Sandhedspigten indebærer, at tjenestemanden ikke må videregive oplysninger, der er urigtige eller - eventuelt på grund af fortællinger - vildledende, eller medvirke til, at andre gør det.⁸⁰

8.1.2.3 Dekorumkravet

Efter tjenestemandenslovens § I 0, 2. led, skal tjenestemanden udover at overholde de regler, der gælder for hans stilling, såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver, hvilket almindeligvis omtales som værdigheds- eller decorumkravet.

Manglende opfyldelse af decorumkravet adskiller sig grundlæggende fra strafansvar og disciplinært ansvar derved, at der ikke er tale om en sanktion i anledning af en retsstridig eller anden handling eller undladelse, men en selvstændig vurdering af fremadrettet karakter.⁸¹

Tjenestemandens pligter efter decorumkravet i tjenestemandenslovens § I 0, 2. led, beror på en samlet vurdering af den enkelte sags konkrete omstændigheder under inddragelse af de til enhver tid gældende adfærdsmønstre, karakteren og niveauet af vedkommendes stilling, sammenholdt med grovheden af det passerede.

I vejledning nr. I 0285 af 15. december 2017 om god adfærd i det offentlige fremgår af kapitel 8 om pligter, ansvar og rettigheder følgende om decorumkravet:

"Kravet om, at den ansatte både på arbejdet og i fritiden udviser en adfærd, der er passende i forhold til stillingen, kaldes også for værdighedskravet eller decorumkravet.

En tilsidesættelse af værdighedskravet vil som udgangspunkt udgøre en tjenesteforseelse.

Det nærmere indhold af kravet vurderes ud fra den ansattes stilling og den almindelige moralopfattelse i samfundet.

Værdighedskravet knytter sig til den agtelse og tillid, som den ansattes stilling kræver. Det kan derfor indgå i vurderingen, om der fx er tale om:

⁷⁸ Tamil-undersøgelseskommissionens beretning, s. 53, og Instrukskommissionens beretning, bind 6, s. 3527.

⁷⁹ UfR 2012.2387 H.

⁸⁰ Fagligt etiske principper i offentlig administration. Betænkning afgivet af Djøf's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993, side 147.

⁸¹ Beretning afgivet af Tibetkommissionen li, 2022, s. 161.

- en særligt betroet stilling, fx en stilling med økonomisk ansvar,
- en stilling med en omsorgsforpligtelse over for borgere, eller
- en overordnet stilling.

Et strafbart forhold kan - men vil ikke i alle tilfælde - være uforeneligt med stillingen, men det kan også gælde for andre handlinger eller undladelser. Arbejdsgiveren kan også præcisere kravene til de ansattes adfærd ved at fastsætte, at en bestemt type adfærd forventes i stillingen."

8.1.3 Tilregnelser

For at udgøre en tjenesteforseelse skal de forhold, der bebrejdes tjenestemanden, kunne tilregnes den pågældende som forsætlige eller uagtsomme. En hændelig tilsidesættelse af tjenstlige pligter i forbindelse med tjenesten er således ikke tilstrækkelig til at udgøre en tjenesteforseelse.

Om der foreligger uagtsomhed, afgøres i praksis efter en individuel bedømmelse af, om tjenestemanden med den viden og de kvalifikationer, tjenestemanden besad, burde have handlet anderledes.

8.1.4 Forholdets grovhed

Der stilles i praksis krav om, at pligtforsømmelsen må være af en vis grovhed, for at der foreligger en tjenesteforseelse, der kan sanktioneres efter tjenestemandsløven. Vurderingen af, om grovhedskravet er opfyldt, beror på et helhedsorienteret skøn, der omfatter både den objektive side (pligtforsømmelsen) og den subjektive side (tilregnelser) af pligtforsømmelsen.

8.2 Vurdering

8.2.1 Indledning

Sagen angår, om rigspolitichef Thorkild Fogde ved handlinger eller undladelser i forbindelse med det begivenhedsforløb, der strakte sig fra den 2. til den 7. november 2020, har begået tjenesteforseelser relateret til manglende hjemmel til aflivning af mink i zone 3.

Afgørende for, om Thorkild Fogde har gjort sig skyldig i tjenesteforseelser, er, om han med hensyn til en eller flere af de handlinger og undladelser, der er omfattet af forhøret, har levet op til kravene i tjenestemandsløvens § IO om samvittighedsfuldt at overholde de regler, der gælder for hans stilling som rigspolitichef.

Rammen for det tjenstlige forhør er Justitsministeriets indberetning med forholdsfartegnelse, som er udarbejdet med udgangspunkt i Minkkommissionens kritik af Thorkild Fogde, og den uddybning og præcisering af indberetningen, som har fundet sted under det tjenstlige forhør. Herefter angår forhøret

Thorkild Fogdes handlinger og undladelser i perioden fra den 5. til den 7. november 2020. Baggrunden for denne tidsmæssige afgrænsning er, at Minkkommissionen har lagt til grund, at Thorkild Fogde, da han udtalte sig på det pressemøde, som blev afholdt den 4. november 2020 kl. 16.00, ikke var bekendt med, at der ikke var hjemmel til at kræve aflivning af mink i zone 3, og at kommissionen ikke har fundet fornødent grundlag for at udtale kritik af Thorkild Fogde i forbindelse med pressemødet.

De tjenesteforseelser, som Justitsministeriet har påberåbt sig under forhøret, består i, at Thorkild Fogde, da han den 5. november 2020 blev opmærksom på den manglende hjemmel til aflivning af mink i zone 3, burde have rejst spørgsmålet med henblik på at få afklaret betydningen heraf i forhold til den omfattende opgave, som Rigspolitiet i regi afNOST var blevet bedt om at bistå med, i første række over for departementschefen i Justitsministeriet (forhold 1), at Thorkild Fogde på pressemødet den 7. november 2020 støttede op om udmeldinger, der fastholdt minkavlere og offentligheden i den vildfarelse, som var skabt ved pressemødet den 4. november 2020, selv om han den 7. november 2020 vidste, at der manglede hjemmel til den myndighedsindsats, der var blevet iværksat (forhold 2), og at Thorkild Fogde, selv om han havde selvstændig anledning hertil, ikke i forbindelse med pressemødet den 7. november 2020 rejste spørgsmål om hjemmel til aflivning af alle mink, i første række over for Justitsministeriet, med henblik på at bringe minkavlere og offentligheden ud af vildfarelsen, som var skabt ved pressemødet den 4. november 2020, og at det er kritisabelt, at Thorkild Fogde ikke sikrede dette forud for pressemødet eller i hvert fald umiddelbart efter, da det samlede indhold af pressemødet var kendt (forhold 3).

Justitsministeriet har under det tjenstlige forhør desuden anført (forhold 4), at Thorkild Fogde havde konkret anledning til at sikre, at Rigspolitiet hverken i regi afNOST eller i øvrigt bistod med aflivning af mink i zone 3 eller medvirkede til at bibringe minkavlerne i zone 3 det indtryk, at de var forpligtet til at aflive alle deres mink. Thorkild Fogde burde i den forbindelse konkret have sikret sig, at Rigspolitiets indsats ikke gik videre, end der var hjemmel til, og at alle minkavlere i zone 3 i forbindelse med myndighedsindsatsen blev oplyst om, at det var frivilligt, om de ville medvirke til at aflive deres mink.

8.2.2 Thorkild Fogdes viden om hjemmelsspørgsmålet

Forhørsledelsen lægger til grund, at Thorkild Fogde på departementschefmødet den 2. november 2020 kl. 21.30 blev informeret om, at sundhedsmyndighederne havde opdaget en ny virusmutation i mink, som muligvis var vaccineresistent, og at dette kunne føre til en politisk beslutning om, at alle

mink i Danmark skulle aflives. På et møde i Rigspolitiet senere om aftenen den 2. november 2020, som Thorkild Fogde deltog i sammen med politidirektør Lykke Sørensen og politiinspektør Uffe Stormly, var det vurderingen, at det mest sandsynlige scenarie var, at der ville komme en politisk beslutning om, at alle mink skulle aflives. For det tilfælde, at en sådan beslutning blev truffet, igangsatte Thorkild Fogde arbejdet med udarbejdelse af en delplan for politiets operative indsats.

Dagen efter, den 3. november 2020 kl. 8.36, modtog Thorkild Fogde en SMS fra departementschef i Justitsministeriet Johan Legarth, hvori Legarth skrev, at han umiddelbart tænkte, at minkplanen så sådan ud, at den bl.a. omfattede, at "politiet laver et nødplan for aflivning (som i nødvendigt omfang suspendere dyreværnsregler, miljøbeskyttelsesregler mv.)". Minkkommissionen har bl.a. på baggrund af denne SMS lagt til grund, at Johan Legarth var bekendt med og støttede, at Rigspolitiet udarbejdede en plan for det tilfælde, at alle mink skulle aflives.

Thorkild Fogde modtog samme dag kl. 13.44 i en mail fra Lykke Sørensen udkast til delplan, som beskrev en tværsektoriel myndighedsindsats i tilfælde af en eventuel beslutning om aflivning af alle mink. Uffe Stormly sendte efterfølgende delplanen til kontorchef Lisbeth Gro Nielsen, Justitsministeriet, og den blev medtaget som bilag til det møde i regeringens koordinationsudvalg (KU), der blev afholdt senere samme dag, hvor beslutningen om aflivning af alle mink i Danmark blev truffet.

Om morgenen den 4. november 2020 blev Thorkild Fogde gjort bekendt med indholdet af beslutningen om aflivning af alle mink, der var truffet på KU-mødet. Det må lægges til grund, at han ikke blev gjort bekendt med, at delplanen var blevet sendt til Justitsministeriet, eller at den var indgået som bilag i KU-sagen. På pressemødet samme dag kl. 6.00 blev det af statsministeren meldt ud, at regeringen havde besluttet, at alle mink i Danmark skulle aflives. Miljø- og fødevareministeren sagde bl.a., at Fødevarestyrelsen og Beredskabsstyrelsen arbejdede på højtryk for at få aflivet flest mulige mink hurtigst muligt, og at politiet og Forsvaret nu ville intensivere deres indsats for at få sat ekstra gang i aflivningerne. Han tilføjede, at regeringen havde besluttet, at minkavlere i hele landet, der aflivede deres mink hurtigt, ville få en ekstra kompensation, og at dette ville gælde både indenfor og udenfor zonerne. Thorkild Fogde sagde på mødet bl.a., at man i NOST var gået i gang med at planlægge en tværgående og stærkt intensiveret myndighedsindsats, og at det var en opgave, der krævede, at myndighederne gik sammen om at løse den, ligesom opgaven krævede, at man gik sammen med minkavlerne om at løse den.

Den 5. november 2020 kl. 8.00 blev der i regi af NOST afholdt et virtuelt møde med deltagelse af blandt andre Thorkild Fogde, Lykke Sørensen, Uffe Stormly, politidirektør Helle Kyndesen og veterinærdirektør Hanne Larsen. Efter bevisførelsen, herunder navnlig de tre samstemmende referater af mødet, og forklaringerne afgivet til Minkkommissionen og under det tjenstlige forhør af blandt andre Lykke Sørensen, Uffe Stormly, Helle Kyndesen og Hanne Larsen, lægger forhørsledelsen til grund, at Hanne Larsen gjorde mødedeltagerne bekendt med, at der var et problem vedrørende hjemlen til aflivning af mink i zone 3, at hjemmelsspørgsmålet var under afklaring, og at der skulle være drøftelser mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet herom. Thorkild Fogde blev dermed gjort bekendt med, at det var usikkert, om der var hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet. Dette understøttes af Lykke Sørensens mail af 5. november 2020 kl. 10.42 til Thorkild Fogde om, at Justitsministeriet så på "et hjemmelsspørgsmål", og hendes forklaring for Minkkommissionen herom. Lykke Sørensen har i øvrigt for Minkkommissionen forklaret, at politiet forholdt sig konstaterende til, at den sektoransvarlige myndighed sagde, at der ikke var hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet, da NOST ikke havde særlig fokus på mink i zone 3, men havde rigeligt at se til med aflivninger i zonerne 1 og 2.

Den 4. og 5. november 2020 var der drøftelser mellem navnlig Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet om hjemmelsspørgsmålet. Drøftelserne blev afsluttet først på eftermiddagen den 5. november, hvor Justitsministeriet meddelte Miljø- og Fødevareministeriet, at man ikke kunne eller ville tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til at kræve alle mink i Danmark aflivet. Lykke Sørensen har for kommissionen forklaret, at hun under en telefonsamtale med afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, om eftermiddagen den 5. november 2020 fik oplyst, at Justitsministeriet ikke kunne eller ville tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til at kræve alle mink i Danmark aflivet, og at der var et hastelovforslag på vej. Senere på dagen videregav hun oplysningen om hastelovforslaget til Uffe Stormly. Hun har videre forklaret, at hun anser det for utænkeligt, at hun ikke tillige videregav denne oplysning til Thorkild Fogde, men det fremgår ikke af hendes forklaring, hvornår dette skulle være sket. Thorkild Fogde har for såvel Minkkommissionen som under det tjenstlige forhør forklaret, at han tidligst den 6. eller 7. november 2020 blev gjort bekendt med, at der blev arbejdet på et hastelovforslag. Forhørsledelsen finder på denne baggrund, at Thorkild Fogde mest sandsynligt på et tidspunkt i løbet af dagen den 6. november 2020 blev gjort bekendt med, at det efter ministeriernes vurdering krævede en lovændring at aflive mink i zone 3.

Der foreligger ikke herudover oplysninger om, at Thorkild Fogde deltog i eller blev orienteret om arbejdet med hjemmelsspørgsmålet, før det den 8. november 2020 blev kendt i den brede offentlighed, at der ikke var hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet. Spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink i zone 3 og behovet for en ændringslov blev i øvrigt afklaret efter drøftelser mellem navnlig Justitsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet uden inddragelse af Rigspolitiet, herunder NOST.

8.2.3 Thorkild Fogdes ansvar for hjemmelsspørgsmålet, herunder på baggrund af pressemødet den 4. november 2020

Som anført oven for, blev Thorkild Fogde om morgenen den 5. november 2020 gjort bekendt med, at det var usikkert, om der var hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet, og at spørgsmålet var under afklaring i de relevante ministerier. Formentlig den 6. november 2020 blev han gjort bekendt med, at der blev arbejdet på et hastelovforslag.

Forhørsledelsen lægger i overensstemmelse med Minkkommissionens vurdering til grund, at hjemmelsproblemet også var kendt af Thorkild Fogdes underordnede, herunder Lykke Sørensen, Uffe Stormly og juridisk sektionsleder Birgitte Buch, og at Thorkild Fogde måtte kunne gå ud fra, at politiets arbejde - herunder arbejdet med at igangsætte aflivning af alle mink i Danmark i regi af NOST - ville blive tilrettelagt i overensstemmelse hermed, dvs. således at der ikke af Rigspolitiet blev foretaget noget, der ikke var hjemmel til. Minkkommissionen har da heller ikke udtalt kritik af Thorkild Fogde i anledning af politiets brug af "actioncard", ligesom denne brug ikke under det tjenstlige forhør er påberåbt som en mulig tjenstlig forseelse.

Der skal imidlertid tages stilling til, om Thorkild Fogdes viden om hjemmelsspørgsmålet den 5. november 2020 alligevel medførte handlepligter for Thorkild Fogde, herunder med hensyn til at sikre, at Rigspolitiet hverken i regi af NOST eller i øvrigt bistod med aflivning af mink i zone 3 eller medvirkede til at bibringe minkavlerne i zone 3 det urigtige indtryk, at de var forpligtet til at aflive alle deres mink, og om han i den forbindelse burde have sikret sig, dels at Rigspolitiets indsats ikke gik videre, end der var hjemmel til, dels at alle minkavlere i zone 3 i forbindelse med myndighedsindsatsen korrekt blev oplyst om, at det var frivilligt, om de ville medvirke til at aflive deres mink.

Efter forhørsledelsens opfattelse kan udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 og de efterfølgende pressemeddelelser ikke retligt karakteriseres som en instruks til blandt andre Rigspolitiet om straks at igangsætte og gennemføre aflivning af alle mink. Der er derimod tale om en

overordnet orientering af offentligheden om den politiske beslutning, der var truffet om, at alle mink skulle aflives, og om beslutningens konsekvenser. Forhørsledelsen lægger efter bevisførelsen til grund, at man i Rigspolitiet, herunder i NOST, heller ikke opfattede udmeldingene som en instruks om straks at iværksætte eller at bistå med aflivning af mink i zone 3. Det støttes bl.a. af de oplysninger, som Rigspolitiet den 5. november 2020 modtog om hjemmelsspørgsmålet. Det bemærkes herved, at hverken Thorkild Fogde, Lykke Sørensen eller Uffe Stormly på noget tidspunkt har givet en tjenestebefaling eller anden form for instruks om at iværksætte eller bistå med tvangsmæssig aflivning af mink i zone 3.

Thorkild Fogde blev som tidligere nævnt den 5. november 2020 gjort bekendt med hjemmelsproblemet, og han må derfor have været klar over, at der på pressemødet den 4. november 2020 var fremkommet udtalelser, som kunne bibringe minkavlerne i zone 3 den urigtige opfattelse, at de var retligt forpligtet til at aflive deres mink. Det må på den anden side tages i betragtning, at den almindelige og konkrete kommunikation med minkavlerne blev varetaget affødevarermyndighederne. Thorkild Fogde havde ikke nærmere kendskab til indholdet af denne kommunikation, men han vidste som følge af udmeldingerne på mødet den 5. november kl. 8.00, at fødevarermyndighederne var opmærksom på hjemmelsproblemstillingen. På den baggrund og efter det ovenfor anførte om begivenhedsforløbet i dagene fra den 2. til den 7. november 2020 og Rigspolitiets rolle i dette forløb finder forhørsledelsen, at Thorkild Fogde ikke havde pligt til at foretage noget med henblik på at bringe minkavlerne ud af en mulig vildfarelse. Forhørsledelsen har ikke taget stilling til, om udtalelserne på pressemødet kan anses for groft vildledende.

Forhørsledelsen finder som tidligere nævnt, at Thorkild Fogde ikke havde grund til at betvivle, at Rigspolitiets indsats ikke gik videre, end der var hjemmel til. Der var derfor heller ikke anledning for Thorkild Fogde til at foretage noget internt i Rigspolitiet. Anne-Mette Lyhne Jensen havde da heller ikke under samtalen med Lykke Sørensen den 5. november 2020 om eftermiddagen udtalt, at Rigspolitiet skulle sætte noget i bero eller ændre noget, der vedrørte indsatsen med aflivning af mink. Der var heller ikke meldinger fra Johan Legarth til Thorkild Fogde herom. Det må i øvrigt i den forbindelse tillægges betydning, at Rigspolitiet efter de forklaringer, der er afgivet for Minkkommissionen, ikke i dagene omkring og umiddelbart efter den 5.-7. november 2020 stod over for at skulle bistå med tvangsmæssig aflivning af mink i zone 3, idet arbejdet med aflivning af mink i zonerne I og 2, som var mere påtrængende, ikke var afsluttet.

Efter det anførte kan det efter forhørsledelsens opfattelse dernæst ikke bebrejdes Thorkild Fogde, at han ikke kontaktede Justitsministeriet, som han vidste havde oplyst Rigspolitiet om hjemmelsspørgsmålet, for at få afklaret, hvilken betydning dette spørgsmål kunne have for Rigspolitiets indsats.

Forhørsledelsen bemærker supplerende, at Thorkild Fogde først den 10. november 2020 blev gjort bekendt med indholdet og anvendelsen af "actioncardet", ligesom han først på dette tidspunkt blev gjort bekendt med, at Rigspolitiet på Fødevarestyrelsens anmodning havde deltaget i en systematisk, opsøgende telefonkontakt til minkavlere i zone 3. Thorkild Fogde traf herefter og efter drøftelse med Lykke Sørensen og Johan Legarth beslutning om at rette henvendelse til de berørte minkavlere for at bringe dem ud af en eventuel vildfarelse, hvilket efterfølgende skete. Thorkild Fogde indskærpede endvidere den 11. november 2020 overfor politiets koncernledelse, at aflivningen af mink i zone 3 var baseret på frivillighed, ligesom han tog kontakt til politidirektørerne i de berørte områder for at sikre sig, at deres ansatte var klar over retsstillingen.

Det er efter det anførte forhørsledelsens vurdering, at Thorkild Fogde ikke har begået tjenesteforseelser i forhold 1 og 4.

8.2.4 Thorkild Fogdes pligter under og efter pressemødet den 7. november 2020

Som anført ovenfor var Thorkild Fogde på tidspunktet for pressemødet den 7. november 2020 kl. 16.00 gjort bekendt med, at der blev arbejdet på et hastelovforslag. Han blev indkaldt til at deltage i pressemødet med kort varsel navnlig for at udtale sig om de restriktioner, der var trådt i kraft i Nordjylland. Under pressemødet gav sundhedsministeren og miljø- og fødevareministeren bl.a. udtryk for, at det var målet, at alle mink var aflivet den 16. november 2020. Thorkild Fogde sagde bl.a., at der ville blive tilført ressourcer, så aflivningstempoet kunne skrues op i samarbejde mellem myndighederne og i samarbejde med minkavlerne.

Forhørsledelsen finder efter indholdet af Thorkild Fogdes udtalelser på pressemødet, hans rolle på pressemødet og det ovenfor anførte vedrørende forhold 1 og 4, at Thorkild Fogde ikke har begået tjenesteforseelser ved sine udtalelser på pressemødet eller i øvrigt i forbindelse med pressemødet. Pressemødet gav ham således efter forhørsledelsens opfattelse ikke anledning til at foretage yderligere i forhold til Justitsministeriet, og det gav ham fortsat ikke anledning til at foretage noget i forhold til minkavlerne.

Thorkild Fogde har herefter heller ikke begået tjenesteforseelser i forhold 2 og 3.

8.2.S Konklusion og indstilling

Efter det ovenfor anførte finder forhørsledelsen, at Thorkild Fogde ikke i de fire forhold, der er omfattet af det tjenstlige forhør, har tilsidesat sine pligter efter tjenstemandslovens § 10.

Da Thorkild Fogde således ikke har begået nogen tjensteforseelse, opstår der ikke spørgsmål for forhørsledelsen om at afgive indstilling om en disciplinær straf efter tjenstemandslovens § 24.

København den 10. februar 2023


Jens Hartig Danielsen


Annette Dellgren


Thomas Rørdam