

Sikkerhedshensyn i ny organisatorisk ramme – hvad med ansvaret?

I 2024 blev der oprettet et helt ny Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab. I artiklen ser jeg nærmere på baggrunden for at oprette det nye ministerium og ikke mindst på, hvor denne nye organisatoriske ramme efterlader det juridiske ansvar, hvis der på et tidspunkt opstår fejl eller svigt i forhold til sikkerhed.

Sikkerhedshensyn spiller en rolle i mange juridiske sammenhænge, og det er typisk et hensyn med en så stor vigtighed, at det kan retfærdiggøre omorganiseringer. Det kan gælde sikkerhed i form af hensyntagen til national sikkerhed men også andre former for sikkerhed som f.eks. forsyningssikkerhed, cybersikkerhed eller informationssikkerhed. National sikkerhed er ikke overraskende et hensyn med en så stor vægt i sig selv, at det kan være bestemmende for nye organisatoriske rammer. Der er næppe tvivl om, at sikkerhedshensyn – som modforanstaltning til krise, krig, ufred og usikkerhed – generelt får en stigende rolle som juridisk begreb, og at hensynet klart er på fremmarch som et tværgående hensyn. Artiklen ser på den baggrund nærmere på Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB). Med oprettelse af MSSB den 29. august 2024 blev en række opgaver og områder overført fra andre ministerier til MSSB, hvortil kommer, at MSSB bliver et formelt koordinerende led på tværs, når det handler om varetagelse af intern og ekstern sikkerhed.

Der kan være mange grunde til at samle trådene inden for sikkerhed, men set fra juridisk vinkel kan det også være med til at fortynde ansvar og sløre formelle ansvarsstrukturer. I denne artikel diskuterer jeg, om MSSB svækker den ressorttænkning, som er den gældende hovedregel i forhold til myndighedsansvarslære.

Oprettelse af MSSB som landing i diskussion om et opsplittet Justitsministerium

MSSB er et nyt ministerium uden institutio-

nel historie og uden klare fortilfælde i Danmark rent organisatorisk. Det er tydeligt, at ministeriet fortsat befinder sig i en opstarts-fase, hvor opgaverne skal defineres, samtænkes og sættes ind i en praktisk ramme. Jeg lægger på den baggrund til grund, at samspillet med andre ministerier endnu ikke har fundet sin endelige form. Det er indlysende, at det kan være vanskeligt at vurdere ministeriets rolle og mulige ansvar/medansvar ved en hypotetisk fejlhåndteret sikkerheds-sag.

Umiddelbart kan opgaveporteføljen for ministeriet bære præg af at være en opgavemosaik. Det gennemgående rationale er selvsagt, at den brede vifte af opgaver har berøring med sikkerhed, om end sondringen mellem intern og ekstern sikkerhed synes at blive sløret. Ministeriet er skabt på basis af en (politisk) tænkning om, at der sker en styrkelse af sikkerhedsvaretagelsen, ved at opgaverne samles og koordineres rent organisatorisk. Det er klart, at MSSB har hentet mange af sine opgaver fra andre myndigheder, og at ressortmyndighederne rundt om MSSB herudover i deres kerne er uforandrede. Det gælder f.eks. Justitsministeriet. MSSB har hentet følgende ansvarsområder fra Justitsministeriet: Styrelsen for Forsyningssikkerhed og sager og opgaver relateret hertil, koordination af national krisestyring, herunder ansvaret for den Nationale Operative Stab (NOST) og Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), Alarmcentralerne, SINE-systemet, opgaver i relation til fysisk informations-sikkerhed og sikkerhedscirkulæret og rådgivning om forebyggelse af terror- og spionagetruslen. MSSB har herudover hentet ansvarsområder og opgaver fra især Forsvars-



Af Michael Gøtze
professor i forvaltningsret,
Det Juridiske Fakultet, WELMA,
Københavns Universitet

ministeriet, men også Miljøministeriet, Erhvervsministeriet og Finansministeriet.

I forhold til ressortomlægning har der de senere år været stor fokus på Justitsministeriet, og der er fremsat et politisk ønske om opsplitning af ministeriet i to dele, hvoraf den ene del skulle orienteres mod styrkelse af sikkerhed. Det har på mange måder været tænkt som en vidtgående opsplitning. Vi vender tilbage til den nærmere begrundelse for en opsplitning om lidt.

Jeg starter bagvendt med det omvendte spørgsmål: Hvorfor ikke en opsplitning? Svaret vil i kort form være: fordi Justitsministeriet indtager en særstatus og ikke er som alle ministerier. Det er velkendt, at Justitsministeriet er og har været det fagjuridisk tunge og generelt retningsgivende ministerområde, og at man derfor ofte anvender metaforen ”kronjuvel” i forhold til Justitsministeriet. Justitsministeriet er den juridiske kronjuvel rent organisatorisk, og de jurister, der arbejder inden for dette ressortområde, er kronjurister. Folketinget har traditionelt sjældent sat spørgsmålstejn ved Justitsministeriets rådgivning. I forhold til en mulig opsplitning og reduktion af kronjuvelens kerneopgave er den institutionelle tankegang så langt klar. Hvis Justitsministeriets position svækkes, svækkes juraens position.

Historisk har Justitsministeriet på trods af sin faglige særstatus oplevet justeringer af ressort. Ministeriet er ikke fredet. Det er typisk sket som led i regeringsdannelser, hvor den samlede mængde af ministerier (og ministerposter) er kalibreret til den tiltrædende regerings behov og præferencer. Det er almenviden, at det efter grundloven er op til statsministeren at indstille – og i praksis at bestemme – hvor mange ministre, regeringen skal bestå af, og hvilke ansvarsområder hver enkelt minister og hvert enkelt ministerium skal have (grundlovens § 14). Mange af disse justeringer har for Justitsministeriets vedkommende været helt uproblematisk.

En markant undtagelse er naturligvis den kontroversielle omlægning, der knytter sig til Tamilsagen, hvor ministeriet blev opsplittet som følge af den daværendes justitsminister Erik Ninn Hansens ansvar for og ledende embedsmænds medvirken til en ulovlig praksis med ”sylvning” af sager om tamilske asylansøgere sager om familiesammenføringer i slutningen af 1980’erne. En af mange konsekvenser af sagen blev, at den udlændingeretlige del af ministeriet blev skåret ud

af Justitsministeriet og lagt ind under Indenrigsministeriets ressort. Mange inden for det juridiske fagmiljø har set dette som en organisatorisk sanktion over for ministeriet.

Med dette som kontekst er den aktuelle diskussion om Justitsministeriets opsplitning – ikke overraskende – endt med en relativ blød landing i form af oprettelsen af MSSB. Allerede fordi Justitsministeriet har en særlig position, valgte man at lade MSSB være løsningen.

Markant modstand mod et sikkerhedsministerium på justitsområdet

Ideen om sikkerhedsbegrundet opsplitning blev lanceret af Lars Løkke Rasmussen (M), en politiker med meget betydelig ministererfaring, dog ikke justitsministererfaring. SVM regeringen valgte som helhed at favne ideen som en del af regeringsgrundlaget (Ansvar for Danmark, 2022). Det fremgår heraf, at man fra regeringens side ønsker at styrke retsstaten og dens grundlæggende principper, og at regeringen i 2022 ønskede at nedsætte en ekspertgruppe, der skulle belyse, hvordan der kunne etableres et nyt ministerium for national sikkerhed, som bl.a. skulle have ansvaret for politiet, den overordnede anklagemyndighed og rigets sikkerhed, herunder PET.

Ekspertgruppen blev aldrig nedsat, og der var betydelig modstand mod ønsket om opsplitning. Mest markant er angiveligt den støtte til den eksisterende ressortordning, som fremkom fra Advokatsamfundet i 2023. Advokatrådet har via Advokatrådets Grundrettighedsudvalg og på baggrund af drøftelser mellem forskellige juridiske aktører givet udtryk for ”bekymring” og peget på ”retssikkerhedsmæssige betænkeligheder”. Dette er – i en juridisk kontekst – meget klar tale og meget klar kritik af ideen fra regeringens side. I et udførligt oplæg, vendt mod Regeringens plan om nedsættelse af ekspertgruppen, anfører Advokatrådet bl.a. følgende:

”I Advokatrådet vurderer vi ... at en adskillelse af sager, der vedrører politiet, Politiets Efterretningstjeneste og anklagemyndigheden, fra sager vedrørende andre retlige problemstillinger, herunder statsforfatningsretlige, forvaltningsretlige og menneskeretlige spørgsmål, må forventes at medføre en alvorlig svækkelse af retsstaten og dens grundlæggende principper, hvilket står i modsætning til, hvad der er antaget i regeringsgrundlaget” (Advokatrådets oplæg til ekspertgruppen vedrørende opsplitning af Justitsministe-

riety (2024), Advokatsamfundet, udgivet januar 2024).

Advokatrådet har videre fremført, at der kan være risiko for, at et nyt ministerium for national sikkerhed på grund af karakteren af sine opgaver udvikler en snæver missionsopfattelse, hvor der alt andet lige vil være mindre fokus på retssikkerheds- og retsstatsprincipperne, og at en opsplitting af det nuværende Justitsministerium uundgåeligt vil medføre henholdsvis et ministerium for national sikkerhed og et tilbageværende Justitsministerium, som ikke er ligeværdige.

Som kommentar til disse markante faglige indvendinger kan man sige, at argumentationen i regeringsgrundlaget til støtte for en ressortomlægning vendes på hovedet og bliver til argumentation til støtte for den nuværende ordning. Oprettelsen af MSSB i 2024 overhalede udviklingen indenom, og man har med det nye ministerium og med overførsel af udvalgte ansvarsopgaver fra Justitsministeriet i alt væsentligt besluttet at bevare det eksisterende ressort for Justitsministeriet. I al respekt for det nye ministerium MSSB kan man fristes til at sige, at løsningen blev ret bekvem. I lyset af manges opfattelse af Justitsministeriet som kronjuvel kan man konstatere, at sikkerhedshensyn – i hvert fald som formuleret fra politisk hold i regeringsgrundlaget – ikke var tunge nok til at kunne begrunde en vidtgående organisatorisk ændring.

Retlig bedømmelse af myndighedsansvar i minksagens kølvand

Vi vender os nu mod det vanskelige spørgsmål om myndighedsansvar. Hvilket slags ansvar vil MSSB i givet fald kunne blive konfronteret med, hvis der opstår en sag om fejl eller forsømmelse? Og er der i forlængelse heraf et paradoks i, at MSSB har en styrke i at samle opgaver på tværs, men at MSSB samtidigt har en svaghed i at være en konstruktion, der juridisk risikerer at sløre ansvaret ved fejl i varetagelse af sikkerhedsopgaver? Man kan starte med at konstatere, at de politiske og

praktiske argumenter for oprettelse af MSSB rent juridisk udfordres af et ønske om at opretholde klare snit i forhold til ansvar for fejl, forsømmelse og systemiske svigt. Desto mere koordination og desto flere fælles opgaveløsninger på tværs, desto sværere bliver en juridisk ansvarsvurdering.

Ansvarsvurderingen kompliceres desuden af, at det er sjældent, at myndighedsansvar bedømmes i ren form i en juridisk optik. Vi har ikke retssager ved domstolene, der direkte adresserer ansvar af denne type, og der er ikke sager ved f.eks. Folketingets Ombudsmand, der i ren form tager stilling til myndighedsansvar på tværs ved systemiske svigt. Ombudsmanden arbejder i meget høj grad i en ressortopdelte tilgang, som vi vender tilbage til. Det relevante format er først og fremmest undersøgelseskommissioner, som ned sættes ad hoc for at opklare og vurdere en problemsag. De fleste undersøgelseskommissioner er ansvarsvurderende, og de er derfor helt centrale i forhold til spørgsmålet om myndighedsansvar. Disse kommissioner er dog tunge at sætte i gang og bliver ofte kritiseret for at være for dyre og for langsommelige. De fleste vil kunne huske nyere sager som f.eks. Instruksagen, Tibetsagen og Minksagen, som blev bedømt af enten undersøgelses- eller granskningskommission.

Vi har i nyere tid set en efterprøvelse af netop myndighedsansvar i minksagen, som blev afsluttet i 2022, og som var en sag om krisehåndtering under covid-19 (Beretning afgivet af Granskningskommissionen om aflivning af mink, 2022, bind 1-9). Denne sag er nok det tætteste, vi kommer på et nyere og muligt retningsgivende præjudikat. I minksagen skete der koordination både i regeringens Koordinationsudvalg og på myndighedsniveau, og myndighedsuniverset flyttede sig under krisehåndteringen i praksis fra at være et ressortopdelte søjle-univers til et koordinations- og krisehåndteringsunivers. I minksagen har vi efterfølgende fået oprullet, hvor beslutningen om aflivning af mink i vidt omfang udfoldede

” Desto mere koordination og desto flere fælles opgaveløsninger på tværs, desto sværere bliver en juridisk ansvarsvurdering.

sig som en proces med tæt koordination mellem ministerier og styrelser med henblik på at håndtere de mange sundhedssikkerhedsmæssige udfordringer. Som bekendt blev beslutningen om aflivning af mink truffet uden den nødvendige juridiske hjemmel, og det retlige efterspil har handlet om ansvarsplacering i et presset forløb med mange aktører.

Det såkaldte ressortansvar blev et omdrejningspunkt i den retlige vurdering, og sagens slutfacit bekræfter efter min mening, at der gælder et sådant ansvar. Som bekendt kostede sagen daværende miljø- og fødevareministerier Mogens Jensen (S) ministerposten, og sagen endte herudover med formel kritik i form af ansættelsesmæssige advarsler til to ledende embedsmænd i det daværende Miljø- og Fødevareministerium som ansvarlig ressortmyndighed. Dette taler for, at MSSB formentlig ikke som udgangspunkt vil blive den ansvarlige myndighed på områder, hvor MSSB kun har koordinerende opgaver.

Det skal tilføjes, at Minksagen undervejs blev vurderet en del hårdere af den Granskningskommission, som blev nedsat. Kommissionen anskuede forløbet ud fra et slags vandrende ansvar, hvor samarbejde og koordination fik juridiske konsekvenser i forhold til spredning af ansvaret for den ulovlige beslutning. Fra kommissionens side blev der lagt op til kritik af ti embedsmænd – i parentes bemærkes langt de fleste jurister – fra i alt fem forskellige myndigheder, nemlig det daværende Miljø- og Fødevareministeriums departement, Fødevarestyrelsen, Justitsministeriet, Statsministeriet og Rigspolitiet. Sagen endte efter gennemførelse af individuelle ansættelsesretlige undersøgelser inden for de forskellige myndighedsområder i 2023 med et betydeligt ”smallere” ansvar, nemlig som nævnt kritik af to ressortembedsmænd.

I Minksagen blev flere ledende embedsmænd fra Justitsministeriet kritiseret af Granskningskommissionen, men hovedparten af de pågældende blev frifundet i den afsluttende del af de individuelle ansættelsesretlige efterspil. Drivkraften i denne udvikling var det meget omtalte tjenstlige forhør af rigspolitichef Thorkild Fogde, som endte med en klar frifindelse (Beretning af 10. februar 2022 og indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod rigspolitichef Thorkild Fogde). Selv med en relativt stor fagjuridisk rådgivningsindsats i forhold til grundlaget for aflivning af mink fra Justitsministeriets side forblev ansvaret i sidste ende ressortmyndighedens, hvad der er værd at holde fast i.

I forhold til MSSB er det svært at vurdere ministeriets rolle, hvis der opstår systemiske svigt inden for et af de mange områder under MSSBs portefølje. MSSB har i et tæt samarbejde med de ansvarlige sektorer ”ansvaret for at forebygge, modstå og håndtere større ulykker, kriser, katastrofer og andre hændelser, der udfordrer samfundets grundlæggende funktioner.” Herudover skal MSSB ”på tværs af og i samarbejde med de forskellige sektorer understøtte en samlet retning samt tværgående krav og standarder for arbejdet med robustgørelse og beredskabsplanlægning i de enkelte sektorer. Det omfatter også at rådgive og kommunikere til myndigheder, virksomheder og befolkning.”

Man kan allerede i denne præsentation af ministeriet – hentet fra ministeriets hjemmeside – se, at ordet ’ansvar’ optræder både i forhold til sektormyndigheder og MSSB. Men hvis vi vender tilbage til de opgaver, som fortsat er forankret i Justitsministeriet, kan man sige, at samarbejdet og koordinationsindsatser med MSSB på udvalgte områder næppe vil skubbe et eventuelt ansvar for fejl og systemi-

” Justitsministeriet har som pris for opretholdelse af ministeriets eksisterende ressort accepteret et juridisk scenarie, hvor Justitsministeriet – formentligt også på sikkerhedsområdet f.eks. på efterretningsområdet – formelt set vil kunne blive gjort ansvarlig, hvis der skulle opstå en ”sag” om fejl eller forsømmelse.

” Det er for mig at se ikke helt urealistisk, at man på sikkerhedsområdet, hvor meget kan ske fremover, vil kunne ende med et sådant ”negativt” myndighedsansvarsscenario. De mange kokke i køkkenet bliver hinandens alibi.

ske svigt over på MSSB, hvis det skulle komme til en ”sag” om fejlhåndtering af sikkerhedsopgaver. Justitsministeriet har som pris for opretholdelse af ministeriets eksisterende ressort accepteret et juridisk scenarie, hvor Justitsministeriet – formentligt også på sikkerhedsområdet f.eks. på efterretningsområdet – formelt set vil kunne blive gjort ansvarlig, hvis der skulle opstå en ”sag” om fejl eller forsømmelse.

Det er dog også klart, at MSSB i mange tilfælde vil kunne komplicere en ansvarsvurdering, hvis der er tale om delte kompetencer og delte opgaver. Det ligger desuden i selve sikkerhedsbegrebet, at ansvarsplaceringen på dette område ofte vil være kompliceret. Hvis man forestiller sig en krise, der er drevet af en ekstern aktørs handling, men som ikke lever op til egentlig krigshandling, vil det kunne blive kompliceret at vurdere om myndighedshåndteringen har været tilfredsstillende, og hvilken myndighed, der i givet fald må anses for ansvarlig for en fejlagtig håndtering. Det er dog som sagt min vurdering, at MSSB i sin nuværende konstruktion næppe udgør en organisatorisk ændring, der mere fundamentalt underminerer den gældende ressortansvarslære.

Tre mulige ansvarsscenarier

Sammenfattende er det min vurdering, at MSSB ikke umiddelbart ændrer ved det juridiske perspektiv på myndighedsansvar, men at MSSB med tiden kan komplicere ansvarsvurderinger i sager om fejlhåndtering af sikkerhedsopgaver. Man kan på længere sigt forestille sig tre scenarier.

Det første er, at MSSB som følge af et vandrede myndighedsansvarsperspektiv vil kunne sløre og udvande det ansvar, der efter gæl-

dende ansvarslære typisk tilfalder ressortmyndigheden. Hvis MSSB anskues ud fra minksagens ”lære” om vandrede myndighedsansvar, vil MSSB muligvis selv kunne blive holdt ansvarlig for fejl på området for delte kompetencer og delt opgaveløsning. Både MSSB og relevante ressortmyndigheder kan således indhentes af et ansvar. Ansvarret vandrer på tværs.

Det andet scenarie er, at det fortsat er ressortmyndigheden, der er den primært ansvarlige. Dette er fortsat udgangspunktet. I dette scenarie anskues MSSB som koordinerende og samskabende, men ikke som enekompetent. Ansvarret holder sig inden for de søjler, som ressortopdelingen er en refleksion af. Det traditionelle ressortansvar har dog måske især sin berettigelse i fredstid og kan omvendt udvikle sig i krisetider, især hvis MSSB med tiden spiser sig ind på flere kerneopgaver fra andre ministerier.

Det tredje scenarie er, at øget koordination og intensiveret samordning mellem myndigheder på sikkerhedsområdet kan ende med, at det juridiske ansvar som sådant vanskeliggøres. Det vil i yderste tilfælde kunne bevirke, at man f.eks. i en undersøgelseskommission om fejlhåndtering af en kompleks og truende sikkerhedssituation kommer frem til, at ingen myndighed er ansvarlig for fejlene. Ansvarret forsvinder og fordamper i den forstand, at det smøres ud på så mange forskellige myndighedsaktører, at det som konsekvens bliver for tyndt til at kunne bære og legitimere et formelt juridisk ansvar. Det er for mig at se ikke helt urealistisk, at man på sikkerhedsområdet, hvor meget kan ske fremover, vil kunne ende med et sådant ”negativt” myndighedsansvarsscenario. De mange kokke i køkkenet bliver hinandens alibi.