

Mads Bryde Andersen m.fl. (red.), *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 609-638, ISBN 978-87-574-5381-2

Den strafferetlige bedømmelse af ministeransvaret i Minksagen – samspillet mellem kommissionsundersøgelser, den juridiske sagkundskab og Folketinget

*Af Jørn Vestergaard,
professor emeritus i strafferet, Det Juridiske Fakultet*

»Både med og uden forsigtighedsprincippet
skal et indgreb have hjemmel.«
Peter Pagh, *Ugeskrift for Retsvæsen* 2003 B, s. 161.

1. Minksagens begyndelse og beretningen fra Minkkommissionen

På et pressemøde den 4. november 2020 meldte statsminister Mette Frederiksen ud, at alle mink i Danmark skulle aflives. Dermed forelå der et oplæg til det, der skulle blive kendt som Minksagen.¹ Centralt i sagen står spørgsmålet om, hvordan det kunne gå til, at der blev truffet særdeles vidtgående beslutninger, som der ikke var lovhjemmel til at gennemføre. Hertil kom-mer spørgsmålet om placering af ansvar for de ministre og embedsmænd, som i forskellige egenskaber har haft andel i forløbet før og efter statsministerens udmelding.

Minksagen har med sine mangfoldige forgreninger givet anledning til den mest gennemgribende samfundsmæssige kontrovers i nyere tid. Sagen har trukket dybe spor gennem befolkningen, det parlamentariske landskab og statsapparatet som helhed. Sagen har ligefrem skabt bekymring for retsstatens tilstand.² Opmærksomheden har ikke mindst knyttet sig til udviklingen i samspillet mellem det politiske niveau og embedsværket.³ Den har desuden bidraget til at skabe mistillid mellem befolkningsgrupper og politikere.⁴

Den daværende socialdemokratiske mindretalsregering med statsminister Mette Frederiksen i spidsen er blevet kritiseret for at forrykke balancen i ansvarsfordelingen mellem de forskellige aktører i beslutningsprocesserne med den virkning, at de klassiske embedsmandsdyder er kommet under pres i politiske bestræbelser på i højere grad at udfolde magten på regeringens betingelser. Særligt er Mette Frederiksens ledelsesstil blevet betegnet som »magtfuldkommen«.

¹ I dette bidrag udbygges den redegørelse, jeg formidlede gennem kronik og interview i Politiken den 18. august 2022.

² Se således Kristian Cedervall Lauta, Mikael Rask Madsen & Henrik Palmer Olsen, »Den danske retsstat på prøve: Covid-19, legalitet og mink«, *Juristen* 2021, s. 89-98; Jonas Christoffersen & Stine Brøsted Jensen, »Retsstaten og Covid-19«, *Justitia*, 2020, Lise Garkier Henriksen *et al.*, »Covid-19-tiltag i Danmark – retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser«, Advokatsamfundet & Institut for Menneskerettigheder, maj 2020.

³ Se Jørgen Grønnegaard Christensen, »Covid-19 i Danmark: Ind og ud af krisen«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 2/2022, s. 1-15.

⁴ Om de politiske partiers bedømmelse af Minksagens betydning, se Beretning nr. 24 om Minkkommissionens beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 8. juli 2022. I lyset af sagen har en række samfundsforskere påpeget risikoen for polarisering i befolkningen, se f.eks. Berlingske den 4. september 2022, Weekendavisen den 9. september 2022 og Jyllands-Posten den 11. september 2022.

og hun er blevet kritiseret for påstået utilbøjelighed til at vedstå et personligt ansvar for de fejl, der er blevet begået i Minksagen, herunder særligt med hensyn til det mangelfulde lovgrundlag.

Minksagen gav umiddelbart anledning til heftig offentlig debat, og flere partier ønskede en undersøgelse. I lyset heraf gik Folketingets udvalg for Forretningsordenen, UFO, ind i sagen, og et underudvalg blev nedsat til nærmere at overveje mulighederne. Der blev hurtigt opnået bred politisk enighed om, at der skulle indføres lovgivning om såkaldte granskningskommissioner som en ny undersøgelsesform med parlamentarisk forankring i et permanent Granskningsudvalg.⁵ Efter gennemførelse af regler herom blev Minkkommissionen nedsat med den opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb og for de relevante myndighedens og ministres handlinger og involvering i beslutningen og udførelsen af beslutningen om aflivning af alle mink.⁶ Minkkommissionen afgav beretning den 30. juni 2022.⁷

2. Spørgsmålet om strafferetligt ministeransvar og tiltalerejsning ved Rigsretten

Det har påkaldt sig særlig interesse, om Mette Frederiksen kan tænkes at have har gjort sig skyldig i forhold, som ville kunne danne grundlag for at rejse tiltale ved Rigsretten.

Efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, straffes en minister, »hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed«. Efter lovens § 2 finder straffelovens almindelige del anvendelse, hvilket bl.a. indebærer, at reglerne om strafbar medvirken gælder for ministeransvar. Herom er der i lovens § 3 indsat en uddybende bestemmelse, hvorefter en minister skal anses ansvarlig for en underordnetes handling, når

- 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.
- 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.
- 3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.

I lovens § 4 er det yderligere fastslået, at et eventuelt ansvar for strafbar medvirken ved tilblivelsen af en ulovlig regeringsbeslutning ikke forudsætter, at den pågældende minister selv formelt har truffet den pågældende beslutning.

Efter loven må undersøgelses- og granskningskommissioner ikke foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar (»ministerundtagelsesreglen«).⁸

⁵ Se lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner som affattet ved lov 671 af 19. april 2021 samt Folketingets forretningsorden som ændret med vedtagelsen den 13. april 2021 af beslutningsforslag B 287, 2020-21.

⁶ Beslutningen om nedsættelse af Minkkommissionen blev truffet af Udvalget for Forretningsordenen den 21. april 2021. Kommissoriet blev fastlagt af Granskningsudvalget den 23. april 2021.

⁷ Folketinget udpegede den 23. april 2021 landsdommer Michael Kistrup til formand for Minkkommissionen og professor Helle Krunke samt advokat Ole Spiermann som medlemmer af denne.

⁸ Jf. lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, som senest bekendtgjort ved lbk. 1146, 2020, § 4, stk. 4, 2. pkt.

På grundlag af Minkkommissionens beretning har et betragteligt antal juridiske professorer fra alle fakulteter i diverse medier givet udtryk for, at der ikke kan antages at være grundlag for at gøre strafferetligt ansvar gældende mod Mette Frederiksen.⁹ Flere andre juridisk sagkyndige ligger på samme linje.¹⁰ Så behovet for at få spørgsmålet yderligere belyst skulle egentlig have været til at overse.¹¹ Frem mod folketingsvalget den 1. november 2022 var der imidlertid vedholdende røster med krav om at indhente en såkaldt advokatvurdering.¹²

Med det formål at bidrage til yderligere klarhed udarbejdede jeg sammen med professor emeritus i offentlig ret ved Aarhus Universitet, Jørgen Albæk Jensen, og professor i forfatningsret ved Københavns Universitet, Jens Elo Rytter, en *Retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar i Minksagen*, som vi sendte til Folketinget den 7. november 2022 og samtidig offentliggjorde.¹³ Vi konkluderede, at der ikke i Minkkommissionens beretning er tilstrækkelige holdepunkter for en antagelse om, at Mette Frederiksen ville kunne idømmes strafansvar for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven ved grov uagtsomhed, endsige for et forsættligt forhold i forbindelse med beslutningen og udmeldingen om aflivning af alle mink.

I det følgende gennemgås først hovedpunkterne i Minkkommissionens beretning. I lyset heraf udfoldes den materielle bedømmelse af Mette Frederiksens forhold. Efterfølgende peges der på, at nogle uhensigtsmæssige indslag i formidlingen af kommissionens vurderinger har haft en uheldig indvirkning på debatten om ministeransvar. Afslutningsvis redegøres der for, at ministerundtagelsesreglen kan have bidraget til at skabe uklarhed og tvivl vedrørende spørgsmålet om retligt ansvar, hvilket gør det nærliggende at overveje dens berettigelse.

3. Pressemødet den 4. november 2020 og det forudgående møde i regeringens koordinationsudvalg

Som statsminister gav Mette Frederiksen på et virtuelt pressemøde onsdag den 4. november 2020 en status på situationen med covid-19-smitte samt håndteringen heraf. På pressemødet, der blev transmitteret på landsdækkende tv, oplyste statsministeren, at Statens Serum Institut havde observeret en meget alvorlig udvikling i covid-19 forårsaget af mink, der indbefattede smitte med nye muterede typer af virus både i danske minkbesætninger og i lokalbefolkningen, samt at der var fundet eksempler på covid-19, der udviste nedsat følsomhed mod antistoffer, og at man risikerede, at effekten af en kommende vaccine ville blive svækket eller i værste fald udeblive. Statsministeren meddelte herefter, at det af hensyn til folkesundheden, herunder mu-

⁹ Således udtalelser af de juridiske professorer Frederik Waage, Sten Bønsing og Kristian Lauterbach i Jyllands-Posten den 1. juli 2022, Jens Elo Rytter, Jørgen Albæk Jensen og Jørn Vestergaard i Information og Berlingske den 2. juli 2022, Carsten Henrichsen i Altinget den 10. august 2022, samt Eva Smith i Detektor den 26. august 2022.

¹⁰ Således landsdommer Bo Østergaard i Berlingske den 8. juli 2022 og advokat René Offersen i Berlingske den 24. august 2022.

¹¹ I kontrast til andre professorers vurderinger har Lasse Lund Madsen givet udtryk for, at han »hælder til« en domfældelse for grov uagtsomhed. Se kronik og interview i Berlingske den 20. august 2022 samt interview i Information den 14. november 2022.

¹² Om de politiske partiers udmeldinger, se Anton Geist i Information den 7. november 2022.

¹³ Materialet er tilgængeligt på Folketingets hjemmeside, se Udvalget for Forretningsordenen 2022-23 (2. samling), UFO Alm. del – Bilag 2.

lighederne for at forebygge covid-19 med vacciner, var »nødvendigt at aflive alle mink i Danmark«. ¹⁴ Videre udtalte hun: »For at understøtte den aflivningsindsats, som fødevaremyndighederne 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«. ¹⁵ I pressemødet deltog også miljø- og fødevarereministeren, sundhedsministeren, erhvervsministeren, den faglige direktør i Statens Serum Institut samt rigspolitichefen. ¹⁶ Efterfølgende blev der sendt flere pressemeddelelser ud, hvoraf det bl.a. fremgik, at regeringen havde besluttet, at alle mink skulle aflives.

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. ¹⁷ I 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, og det blev først efterfølgende konstateret, at der ikke var det fornødne retsgrundlag til gennemførelse af beslutningen.

På KU-mødet blev det tillige 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 finansiel hjemmel til. ¹⁸ Beslutningerne på KU-mødet satte en årsagskæde i gang frem mod pressemødet den følgende dag og videre derefter.

Søndag aften den 8. november 2020 blev statsministeren gjort opmærksom på, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink, idet hun blev forelagt en sag med et brev til Folketingets formand vedrørende behov for hastebehandling af et lovforslag herom. ¹⁹

¹⁴ I juni 2020 var tre minkbesætninger i Nordjylland blevet testet positiv for covid-19. De blev slået ned ud fra et forsigtighedsprincip. Overordnet om hændelsesforløbet, se Minkkommissionens beretning, bind 1, afsnit 5.1.

¹⁵ Den Nationale Operative Stab, NOST, træder sammen under større kriser og hændelsesforløb for at styre og koordinere den operative indsats. Staben er sammensat af sektormyndigheder under ledelse af Rigspolitiet.

¹⁶ Som svar på spørgsmål sagde Mette Frederiksen bl.a., at »nu står vi så her og igangsætter en egentlig aflivning af alle mink i Danmark«. Hun tilføjede, at »som det også har været sagt fra Statens Serum Institut tidligere, 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«.

¹⁷ Til mødet i K-udvalget forelå der en ny risikovurdering fra Statens Serum Institut. 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. For en journalistisk gennemgang af forløbet, se Hans Drachmann i Politiken den 16. oktober 2022.

¹⁸ Udbetaling af tempobonus forudsatte ikke alene inddragelse af Folketinget, men tillige behandling efter EU-retlige statsstøtteregele.

¹⁹ Den nødvendige hjemmel blev først tilvejebragt den 21. december 2020 med vedtagelse af lovforslag L 77, idet der ikke var flertal i Folketinget for hastebehandling af lovforslaget. Se lov 2185, 2020 som senest bekendtgjort ved lbk. 10, 2022.

4. Minkkommissionens vurdering af udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020

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. Der var ikke taget noget forbehold for, at der først skulle tilvejebringes lovhjemmel, eller at der i øvrigt var usikkerhed om gennemførelsen af beslutningen. På pressemødet blev denne forståelse konkret underbygget med oplysninger om, at eksekveringen i regi af Den Nationale Operative Stab var blevet iværksat, og at der blev appelleret til de enkelte minkavlere om selv at forestå aflivning hurtigst muligt, bl.a. fra Rigspolitechefen.

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, uanset at der hverken var hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne eller til tempobonus. Kommissionen betegnede dette som »særdeles kritisabelt«.²⁰ Efter kommissionens opfattelse indebar udmeldingerne endvidere en ulovlig instruks til bl.a. Rigspolitiet og Fødevarestyrelsen om straks at igangsætte og få gennemført aflivning af mink.²¹

På myndighedsniveau fandt kommissionen, at Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium havde handlet »særdeles kritisabelt« i det forløb, som førte til vildledningen og den ulovlige instruks, og »kritisabelt« ved ikke havde delt den tilvejebragte vurdering af den manglende hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne med henblik på at bringe minkavlere og offentlighed ud af vildfarelsen samt at have tilrettelagt en forhøjelse af en tempobonus uanset manglende hjemmel. 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.

Kommissionen fandt det tillige »særdeles kritisabelt«, at Fødevarestyrelsen udsendte et brev om, at alle mink skulle aflives, og »kritisabelt« at stille minkavlerne tempobonus i udsigt trods manglende hjemmel.

²⁰ Kommissionens beretning s. 29 f. og s. 615.

²¹ Kommissionens beretning s. 30 og s. 616.

5. Minkkommissionens vurdering af embedsmændenes forhold

Som led i den retlige vurdering til belysning af, om nogen i embedsværket kunne drages til ansvar, fandt kommissionen, at ikke mindre end ti personer havde begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der forelå grundlag for at søge dem draget til ansvar i anledning af medvirken til brud på sandhedspligten og legalitetsprincippet, herunder for de flestes vedkommende i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 og den efterfølgende opretholdelse af aflivningsindsatsen.²²

Kommissionen fandt det »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.

Kommissionen fandt, at Statsministeriets departementschef, Barbara Bertelsen, 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«. Efter rådgivning fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen tildelte statsministeren den 24. august 2022 departementschefen en disciplinær advarsel.²³

Kommissionen fandt, at Justitsministeriets departementschef, Johan Legarth, 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 irrettesættelse.²⁴

6. Folketingets vurdering af Minkkommissionens beretning

Resultatet af en granskingskommissions undersøgelse behandles i Folketingets Granskingsudvalg, som afgiver indstilling til Udvalget for Forretningsordenen om, hvilke konklusioner

²² Kommissionen konstaterede, at sandhedspligten »indbefatter er forbud mod vildledning«, og at legalitetsprincippet i denne sammenhæng er ensbetydende med princippet om lovmæssig forvaltning, se beretningen s. 30 og s. 615.

²³ Ved vurderingen af alvoren af departementschefens tjenesteforseelse blev der bl.a. lagt vægt på hendes styrende rolle i forhold til beslutningen om aflivning af alle mink. Det indgik samtidig i vurderingen, at hun ikke blev advaret om den manglende hjemmel. Det blev særligt fremhævet, at Minkkommissionen ikke har anvendt ordet »kritisabel« om departementschefens forhold.

²⁴ 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. Det indgik samtidig i vurderingen, at han ikke blev advaret om den manglende hjemmel. Det blev særligt fremhævet, at Minkkommissionen ikke har anvendt ordet »kritisabel« om departementschefens forhold.

eller tiltag en beretning bør føre til, herunder om eventuelt ansvar for ministre, herunder afgåede ministre.²⁵ Udvalget for Forretningsordenen afgav den 8. juli 2022 beretning om Minkkommissionens beretning.²⁶

Et flertal bestående af regeringen og dens støttepartier i rød blok fandt, at den parlamentariske behandling af Minkkommissionens beretning kunne afsluttes ved at tildele tidligere miljø- og sundhedsminister Mogens Jensen og statsminister Mette Frederiksen hver en »næse«.

For så vidt angår Mogens Jensen, havde Minkkommissionen ikke fundet fornødent grundlag for at konkludere, at han ved KU-mødet den 4. november vidste, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink. Dette blev han efterfølgende orienteret om, formentlig torsdag den 5. november, men han tog ikke skridt til at berigtige den opståede vildfarelse, selv om der ved flere efterfølgende lejligheder var konkrete anledninger hertil, bl.a. ved ministeriets udsendelse den 6. november af et brev til minkavlerne og ved deltagelse i et pressemøde den 7. november, hvor han bakkede op om den igangværende aflivningsindsats. Den 8. november lod han et svar til pressen passere med en urigtig oplysning om, at regeringen havde vurderet ikke at kunne afvente ny lovgivning. Under et samråd den 11. november afgav han urigtige oplysninger om, hvornår han var blevet orienteret om den manglende hjemmel. Det politiske flertal (S, SF, RV og EL) fandt Mogens Jensens håndtering af forløbet »særdeles kritisabel«. Ved tildelingen af denne »næse« var Mogens Jensen for længst afgået, og ministeriet var splittet op i to.

For så vidt angår statsminister Mette Frederiksen, var det opfattelsen hos partierne i rød blok, at hun havde »det overordnede politiske ansvar« for, at den forcerede proces, hvorunder beslutningen på KU-mødet den 3. november blev truffet og pressemødet den følgende dag planlagt, medvirkede til de begåede fejl. Centraliseringen af magten og beslutningsprocesserne omkring statsministeren havde bidraget til en »meget kritisabel« håndtering, hvor afgørende hensyn til retssikkerhed ikke blev taget. Det politiske flertal gav derfor udtryk for »alvorlig kritik« af, at statsministeren havde optrådt »meget kritisabelt« i forløbet. Flertallet fandt imidlertid ikke anledning til at rejse tiltale ved Rigsretten mod Mette Frederiksen, idet hun ikke havde forsæt til at vildlede og ikke var blevet advaret om, at der manglede hjemmel.²⁷

Et politisk mindretal, omfattende alle partier i blå blok bortset fra KD, ønskede en advokatvurdering af de kritiserede ministres ansvar. Disse partier tilkendegav i beretningen fra Udvalget for Forretningsordenen, at de vil tage initiativ til, at »Folketinget får lavet en uvildig advokatvurdering af kommissionsberetningen ved blåt flertal efter næste folketingsvalg«.

Der blev afholdt valg til Folketinget den 1. november 2022. Blå blok opnåede ikke flertal; men flere af partierne gav fortsat udtryk for ønsker om en advokatvurdering af spørgsmålet om ministeransvar, om end for nogles vedkommende i en mere afdæmpet form.

²⁵ Jf. Forretningsorden for Folketinget § 68 som indsat efter vedtagelse den 13. april 2021 af beslutningsforslag B 287 om indsættelse af §§ 61-68 som et nyt kapitel XIX om undersøgelser med særlig parlamentarisk forankring, jf. bkg. 9458 af 17. juni 2021.

²⁶ Beretningen fra UFO blev afgivet på grundlag af Granskningsudvalgets indstilling af 6. juli 2022.

²⁷ Minkkommissionens beretning tegner efter opfattelsen i RV »et tydeligt billede af, at Danmark de seneste år er blevet regeret på en uhensigtsmæssige måde«. I beretningen af 8. juli 2022 fra UFO tilkendegav RV følgelig, at hvis der ikke var udskrevet folketingsvalg inden Folketingets åbning den 4. oktober, ville RV møde regeringen med et mistillidsvotum.

7. En uvildig retlig vurdering af spørgsmålet om Mette Frederiksens ansvar

Fra politisk og anden side har som nævnt været vedholdende ønsker om en retlig vurdering af spørgsmålet om ministeransvar i forbindelse med Minksagen. Med det formål at bidrage til yderligere klarhed over spørgsmålet fremlagde jeg sammen med Jørgen Albæk Jensen og Jens Elo Rytter en uvildig retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens forhold. Vurderingen blev sendt til Folketinget og offentligheden den 7. november 2022. Den er udarbejdet på eget initiativ med afsæt i vores faglige virksomhed som universitetsprofessorer og er således ikke tilvejebragt på opdrag fra nogen side.²⁸ I det følgende sammenfattes hovedpunkterne, idet der i øvrigt henvises til vurderingen i dens helhed.

Centralt i den retlige vurdering står spørgsmålet om ansvar for tilsidesættelse af embedspligter ved grov uagtsomhed. Strafansvar for en grov uagtsom overtrædelse ville forudsætte, at det alvorligt kan bebrejdes statsminister Mette Frederiksen, at hun handlede i åbenbar strid med de pligter, som stillingen indebærer.

Udvalget om undersøgelseskommissioner gjorde op med det, der blev betegnet som en hævdevunden formulering, hvorefter »en minister er ansvarlig for alt i sit ministerium«.

»For så vidt angår ministerens retlige ansvar er formuleringen klart misvisende. Efter ministeransvarlighedsloven er en minister ansvarlig for sine egne handlinger, ligesom han kan pådrage sig et ansvar for medvirken til sine embedsmænds handlinger, f.eks. ved ikke at gribe ind heroverfor. Men ellers er ministeren ikke retligt ansvarlig. Og i alle tilfælde er ministeren kun ansvarlig, hvis hans handlinger kan tilregnes ham som forsætlige eller groft uagtsomme. I praksis vil en minister, der handler i overensstemmelse med sine embedsmænds rådgivning, meget sjældent kunne pådrage sig et retligt ansvar.«²⁹

Som det fremgår af de forfatningsretlige og forvaltningsretlige normer på området, er udgangspunktet, at en minister må kunne regne med, at embedsværket i de relevante fagministerier har styr på hjemmelsspørgsmål og andre juridiske forhold. Det kan sædvanligvis ikke forventes, at en minister spørger ind til den slags og selv sikrer sig, at der er lovhjemmel til et indgreb i borgernes rettigheder, hvis vedkommende er omgivet af topembedsfolk, som ikke nævner eller i det mindste antyder, at der kan være et problem. Det er netop på denne baggrund, at Minkkommissionen har rettet hård kritik mod den ansvarlige ressortminister på fagområdet og mod et stort antal embedsmænd, som burde have sikret sig, at det fornødne lovgrundlag var til stede.

Minkkommissionen gør i sin beretning udtrykkeligt opmærksom på, at der næppe i almindelighed vil kunne stilles særligt høje krav til ministerens faktuelle eller juridiske viden, og navnlig ikke, hvis ministerens embedsmænd har givet ministeren en redegørelse, der ikke bringer problemerne frem i lyset: »Ministeren må kunne handle i tillid til sine embedsmænds redegørelse og råd, medmindre det er oplagt, at disse er forkerte eller mangelfulde.«³⁰

²⁸ Den retlige vurdering fik en hel del opmærksomhed i mediernes kommentarer, som omfattede såvel anerkendelse af arbejdet og tilslutning til konklusionerne som kritik af, at konklusionen blev fremlagt efter folketingsvalget den 1. november, mens Folketinget under sonderingerne om dannelse af en ny regering endnu ikke havde haft lejlighed til at tage endelig stilling til opfølgningen på Minkkommissionens beretning.

²⁹ Bet. 1571 s. 311.

³⁰ Minkkommissionens beretning s. 551 m. henvisning til Jens Peter Christensen, *Ministeransvar*, 1997, s. 112 f., og samme m.fl., *Dansk statsret*, 3. udg., 2020, s. 96.

Ingen rejste spørgsmålet om hjemmel over for statsminister Mette Frederiksen forud for pressemødet den 4. november. Et betragteligt antal mere eller mindre højtstående embedsmænd var faktisk forud for pressemødet på det rene med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink og til at udlove tempobonus – eller burde for nogens vedkommende i det mindste have været opmærksomme herpå. Men information herom nåede først for sent frem til statsminister Mette Frederiksen, nemlig om aftenen den 8. november.

Det skal i øvrigt tages i betragtning, at det for selv de nærmeste ansvarlige i embedsværket var en teknisk betonet og juridisk vanskelig udfordring at få rede på hjemmelsspørgsmålet, som viste sig at kræve ret indgående undersøgelser af et kompliceret retsgrundlag.

I lyset heraf er det forståeligt og undskyldeligt, at statsminister Mette Frederiksen ikke i forbindelse med mødet i regeringens koordinationsudvalg om aftenen den 3. november 2020 var opmærksom på problemstillingen omkring hjemmel. Det kan ikke med rimelighed antages, at det på grundlag af de foreliggende oplysninger alvorligt kan bebrejdes hende, at hun ikke selv rejste spørgsmålet om hjemmel.

Til trods for, at der i embedsværket var fokus på hjemmelsspørgsmålet i tidsrummet efter mødet i koordinationsudvalget den 3. november og før pressemødet den følgende dag kl. 16, var der ingen, der gjorde statsministeren opmærksom på problemerne. Hun havde heller ikke i øvrigt nogen konkret anledning til at overveje spørgsmålet. Det må lægges til grund, at hun med rette kunne have tillid til, at man i de involverede ministerier afdækkede de relevante problemer i løbet af den tid, der var til rådighed herfor. Det må følgelig afvises, at det på grundlag af de foreliggende oplysninger alvorligt kan bebrejdes hende, at hun ikke i den mellemliggende periode aktivt adresserede spørgsmålet.

Det kan heller ikke alvorligt bebrejdes Mette Frederiksen, at beslutningsprocessen op til pressemødet og rammerne omkring denne blev tilrettelagt i en hasteprocess, selv om dette, som også påpeget af Kommissionen, i sagens natur øgede risikoen for fejl og misforståelser. Hertil må det særligt bemærkes, at det ikke nødvendigvis er givet, at det var tilrettelæggelsen af forløbet op til pressemødet den 4. november og den såkaldt forcerede proces, der i sig selv bevirkede, at statsministeren ikke blev gjort opmærksom på hjemmelsproblemet. Embedsværket kendte jo problemstillingen og havde lejlighed både på KU-mødet den 3. november og efterfølgende til at gøre opmærksom herpå, men svigtede.

Sammenfattende kan det med en høj grad af sikkerhed konstateres, at der ikke i Minkkommissionens beretning er tilstrækkelige holdepunkter for en antagelse om, at der ville kunne være grundlag for alvorligt at bebrejde statsminister Mette Frederiksen, at hun på pressemødet den 4. november 2020 ikke var opmærksom på, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink eller til udbetaling af tempobonus. Der foreligger heller ikke i øvrigt oplysninger, der giver grundlag for antagelser om, at der ville kunne gøres strafferetligt ansvar gældende mod Mette Frederiksen for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven ved grov uagtsomhed, endsige ved et forsætligt forhold i forbindelse med beslutningen og udmeldingen om aflivning af alle mink.

8. Sprogbrugen i kommissionens vurdering af statsminister Mette Frederiksens forhold

Ordvalget i kommissionens beretning er på nogle punkter tvetydigt, hvilket kan have bidraget til at styrke de fremsatte forslag og krav om tilvejebringelse af en advokatvurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar.

Kommissionen har anvendt udtrykket, at »det var klart«, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink, og at der manglede hjemmel til tempobonus. Klarheden opstod imidlertid først i forlængelse af KU-mødet den 3. november 2020, herunder i lyset af tvivl, usikkerhed og nærmere overvejelser i Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet og Justitsministeriet, og kommunikationen herom til de relevante aktører nåede først frem til disse et stykke hen ad vejen.³¹

Det har særligt givet anledning til opmærksomhed, at det i Minkkommissionens beretning oplyses, at kommissionen *ikke* har foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed, for så vidt angår de berørte ministre, herunder statsminister Mette Frederiksen.³² Det havde kommissionen ikke behøvet at skrive, for juridisk set er der tale om en selvfølge. Som tidligere omtalt må undersøgelses- og granskningskommissioner ikke foretage rettlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, hvilket kommissionen da også nævner indledningsvis i de afsnit, hvori grov uagtsomhed efterfølgende omtales.

Centralt i beretningen står kommissionens redegørelse for og vurderinger af omstændighederne i tilknytning til pressemødet den 4. november 2020. Kommissionen fandt som nævnt, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink i Danmark, og at der manglede hjemmel til tempobonus.

Herefter fandt kommissionen, at Mette Frederiksens udmeldinger på pressemødet den 4. november *objektivt* set var »groft vildledende«, men at Mette Frederiksen *subjektivt* ikke den 4. november »havde viden herom eller hensigt hertil«. Så kom tilføjelsen om, at kommissionen *ikke* har »foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed«. ³³ Tilsvarende formuleringer blev anvendt om daværende miljø- og fødevareminister Mogens Jensens og finansminister Nicolai Wammens subjektive forhold.

Det skal bemærkes, at begrebet »groft vildledende« ikke er almindeligt anvendt som en retlig standard i anden juridisk sprogbrug. Sædvanligvis forbindes vildledning med svig ved forsætlig afgivelse af urigtige oplysninger, normalt for uberettiget at skaffe sig selv eller andre en fordel. Formålet med beslutningen om aflivning af alle mink og udmeldingen heraf var imidlertid ikke at vildlede, og regeringen tog selv umiddelbart initiativ til lovliggørelse af beslutningen ved fremsættelse af et hastelovforslag, da det viste sig, at der manglede hjemmel.

Udtrykket »groft vildledende« anvendes et stort antal gange i beretningen, hvormed kommissionen meget tydeligt understreger forholdets alvor. Det i den forbindelse tages i betragtning, at kommissionen i et generelt afsnit begrundet betegnelsen af udmeldingerne på pressemødet

³¹ Kommissionens beretning s. 29 og s. 615.

³² Om det retlige ministeransvar, se Minkkommissionens beretning s. 549 ff. Tidligere var retsgrundlaget for at idømme strafansvar for embedsmisbrug det samme for ministre og embedsmænd, nemlig »grov forsømmelse eller skødesløshed«, som der står i straffelovens § 157. Med vedtagelsen af ministeransvarsloven i 1964 blev adgangen til at straffe ministre begrænset til groft uagtsomme forhold. Men samtidig skete der en udvidelse af retsgrundlaget på den måde, at der fra nu af kunne straffes for »enhver« tilsidesættelse af embedspligt, vel at mærke under forudsætning af forsæt eller grov uagtsomhed. Med andre ord skete der en udvidelse med hensyn til de omfattede pligtstridige forhold, hvor der ikke længere blev stillet et krav om grovhed eller alvorlighed, men samtidig blev der foretaget en indskrænkning i ansvarsgrundlaget med hensyn til tilregnelserkravet.

³³ Kommissionens beretning s. 36 og s. 739.

som »groft vildledende« med »den meget vidtgående og intensive karakter såvel som de økonomiske og samfundsmæssige implikationer«. ³⁴ Udtrykket »groft« er med andre ord brugt for at afspejle, at udmeldingerne rent objektivt set angik forhold af særdeles væsentlig betydning.

Ved anvendelsen af betegnelsen »groft vildledende« om Mette Frederiksens forhold har kommissionen imidlertid udeladt forklaringen fra det generelle afsnit tidligere i beretningen om, hvorfor begrebet »groft« anvendes om vildledningen. Udmeldingerne kaldes kort og godt »groft vildledende, idet der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, ligesom der ikke var hjemmel til tempobonus«. Derved har fremstillingen fået et præg, der er egnet til at skabe en ubegrundet opfattelse af, at der til grund for udmeldingerne kan have ligget et særlig dadelværdigt og kritisabelt formål eller motiv.

Selv om meningen med at sammenstille udtrykkene »groft« og »vildledende« alene har været at beskrive, at statsministerens udmelding på pressemødet den 4. november *objektivt* angik forhold af særdeles væsentlig betydning, kan en sådan betegnelse med andre ord fremkalde et indtryk af, at Mette Frederiksen har gjort sig skyldig i noget svingagtigt. Sådan er der mange, der i den offentlige debat har udlagt kommissionens tilsyneladende nøgterne vurdering. Som nævnt lagde kommissionen imidlertid til grund, at Mette Frederiksen ikke var bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink, dvs. at hun *subjektivt* ikke »havde viden herom eller hensigt hertil«.

Videre kom så den nævnte tilføjelse om, at kommissionen *ikke* har »foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed«. ³⁵ Sådan som kommissionens bemærkninger om grov uagtsomhed fremstår, er de egnet til at danne grundlag for alskens spekulationer. De kan læses som en antydning af, at en nærmere undersøgelse af spørgsmålet om grov uagtsomhed i andet regi er indiceret, eller ligefrem som en anvisning til Folketinget om, at en sådan opfølgning ville være på sin plads. Den offentlige debat efter offentliggørelsen af Minkkommissionens beretning har vist, at mange har opfattet kommissionens tilkendegivelse sådan. Beretningens bemærkninger om grov uagtsomhed bør imidlertid alene læses som en neutral redegørelse for afgrænsningen af kommissionens kompetence.

I betragtning af at det ikke tilkommer kommissionen at forholde sig til spørgsmål om ministres retlige ansvar, er det påfaldende, at kommissionen har fundet anledning til at anvende retlige termer, herunder ved i tilknytning til bevisvurderingen af de enkelte ministres forhold at omtale spørgsmålet om grov uagtsomhed. Derved har kommissionen i realiteten bevæget sig på kanten af sit kommissorium og sin kompetence med risiko for kortslutning af den bevisvurdering, som det efter loven er Folketingets opgave at foretage.

Ikke mindst har regeringens og statsministerens politiske modstandere taget udgangspunkt i kommissionens ordvalg som afsæt for mere eller mindre uforbeholdne påstande om, at der i beretningen er grundlag for at gøre ansvar gældende efter ministeransvarlighedsloven. Kommissionens bemærkninger om grov uagtsomhed er også blevet flittigt benyttet som æselbro for politikere og andre, der med henvisning hertil har foreslået eller krævet en såkaldt advokatvurdering af ansvarsgrundlaget, særligt med henblik på at rejse tiltale mod statsministeren.

Det kan selvsagt ikke udelukkes, at kravene om rigsretssag mod Mette Frederiksen ville have været lige så uforsonlige, hvis Minkkommissionen havde afholdt sig fra at nævne begrebet

³⁴ Kommissionens beretning s. 29 f. og s. 615.

³⁵ Kommissionens beretning s. 36 og s. 738 f.

grov uagtsomhed. Der er dog grund til at tro, at det så ville have været mere nærliggende at fordybe sig i, hvad kommissionen rent faktisk skriver om Mette Frederiksens forhold.

9. Minkkommissionens udtalelser om viden og hensigt

I øvrigt kan det også give anledning til overvejelser, om kommissionens bemærkninger om *viden* og *hensigt* er velvalgte.

I en retlig sammenhæng er anvendelsen af såvel begreberne viden og hensigt som begrebet uagtsomhed udtryk for normative antagelser. Begreberne vedrører psykiske – kognitive eller intentionelle – faktorer, som ikke lader sig iagttage umiddelbart, men kun kan erkendes og udledes gennem en sammenstilling og vurdering af ydre omstændigheder, og begrebernes afgrænsning og anvendelse er ikke fastlagt én gang for alle i juridisk teori eller praksis. Også kommissionens anvendelse af begreberne viden og hensigt er således udtryk for normativt betonedede, retlige bevisvurderinger vedrørende subjektive forhold.

På det strafferetlige område bruges begreberne viden og hensigt til at afgrænse den højeste grad af forsæt, det såkaldt direkte forsæt. Kommissionens vurdering på dette punkt er da også gennemgående blevet forstået på den måde, at Mette Frederiksen ved pressemødet den 4. november i hvert fald ikke efter det foreliggende handlede med direkte forsæt til at vildlede.

Selv om en kommission ikke må forholde sig til spørgsmålet om ministeransvar, har Minkkommissionen – paradoksalt nok – haft en vis støtte i såvel lovforarbejder som en nyere udvalgsbetænkning for at undersøge og redegøre for visse aspekter af en ministers subjektive forhold, f.eks. kommissionens »faktuelle bevismæssige vurdering af, hvilken rolle og viden ministeren må antages at have haft i forbindelse med den pågældende beslutnings tilblivelse og udførelse«. ³⁶ Også tidligere kommissioner har konkluderet, at de undersøgte ministre ikke kunne antages at have haft relevant viden. ³⁷

Tanken er tilsyneladende den, at spørgsmålet om en persons viden – i modsætning til spørgsmål om lavere grader af forsæt eller om uagtsomhed – lader sig afklare objektivt og entydigt ved en bevisvurdering af faktiske omstændigheder omkring et givet forløb. Også en sådan bevisvurdering forudsætter imidlertid normative antagelser om rammen og målestokken for, hvad der skal til for at fastslå, at der er handlet med viden om et givet forhold. Kræves der egentlig vished, en sikker antagelse, utvivlsomt kendskab, en fast overbevisning eller blot en tilnærmelsesvis dækkende opfattelse af, hvordan tingene hænger sammen?

Formålet med at tildele en undersøgelseskommission kompetence til at udtale sig om ministres viden (og hensigt) kunne mere meningsfyldt have været den, at »viden« skal forstås i betydningen »oplysninger«. Det hører med til opgaven at afdække hvilke oplysninger, en minister må antages at have haft adgang til om det relevante sagsforhold. I så fald vil der være tale om

³⁶ Se bet. 1571, 2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske kommissioner s. 18. Her gav udvalget udtryk for, at »sådanne faktuelle vurderinger vil kunne indebære, at Folketinget vil være bedre klædt på til at foretage den bedømmelse af ministeren, som det efter undersøgelseskommissionslovens forarbejder forudsættes, at det tilkommer Folketinget at foretage«. Se tillige s. 74, 241, 243 ff. samt 311.

³⁷ Se eksempler herpå i bet. 1571, 2018 s. 244, hvor udvalget giver udtryk for tvivl med hensyn til, om en kommission vil kunne fremkomme med frifindende konstateringer som de nævnte. Se også Hans Gammeltoft-Hansen i Børge Dahl m.fl. (red.), *Festskrift til Jens Peter Christensen*, 2016, s. 390 f.

at undersøge og beskrive faktuelle forhold. Men det er noget andet end antagelser, der direkte angår ministerens subjektive forhold i form af viden og hensigt.

10. Forholdet mellem Minkkommissionens redegørelser for faktuelle forhold og retlige vurderinger

En undersøgelse og beskrivelse af faktuelle omstændigheder, som kan tænkes at danne grundlag for retligt ansvar, må nødvendigvis tage afsæt i nogle retlige normer, som er retningsgivende for, hvilke faktiske forhold det er relevant at undersøge og vurdere. Minkkommissionens undersøgelser af omstændighederne i forbindelse med Mette Frederiksens udtalelser ved pressemødet den 4. november har allerede i udgangspunktet handlet om at belyse, hvorvidt statsministeren havde viden og hensigt til at vildlede. Kommissionens undersøgelse har fra starten været uhjælpeligt bundet til implicitte retlige antagelser og vurderinger.

Udvalget om undersøgelseskommissioner bemærkede således, at de retlige vurderinger, som en undersøgelseskommission vil kunne blive anmodet om at foretage vedrørende enkeltpersoners ansvar, direkte vil vedrøre spørgsmål om rækkevidden af de relevante retsregler, dvs. deres fortolkning, udfyldning mv., samt spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumtion under de relevante retsregler.

»Allerede en undersøgelseskommissions undersøgelse af fakta vil, også uden udtrykkelig tilkendegivelse herom i kommissoriet, være afgrænset af en retlig ramme, der bestemmes af, hvilke retsregler der til sin tid kan blive tale om at vurdere fakta i forhold til... Undersøgelseskommissionen »afgør« ikke disse spørgsmål, sådan som det f.eks. ville kunne ske ved en dom eller en afgørelse om disciplinært ansvar truffet af en administrativ myndighed. Undersøgelseskommissionens retlige vurderinger er juridisk set alene udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelserne hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb.«³⁸

Minkkommissionen kunne have valgt at afstå fra vurderinger og konklusioner vedrørende viden og hensigt for i stedet blot at henholde sig til en redegørelse for de af de forskellige aktører afgivne forklaringer og den øvrige forefundne dokumentation vedrørende forløbet op til pressemødet den 4. november 2022. En sådan tilgang ville imidlertid ikke ændre ved, at det relevante undersøgelsestema var, hvad statsministeren vidste og ville, da hun fremsatte de vildledende udtalelser, med andre ord om hun handlede med en eller anden form for retligt relevant tilregnelser. Og en sådan systematisk maskering af ansvarsspørgsmålet ville formentlig have været egnet til at skabe endnu mere usikkerhed og uenighed om ansvarsgrundlaget end en reel vurdering og konklusion foretaget af kommissionen.

11. Tilrettelæggelsen af Folketingets opfølgning på kommissionsberetninger

Minkkommissionens bemærkninger om, at der ikke er taget stilling til spørgsmålet om grov uagtsomhed, har givet anledning til vidtløftige diskussioner og uenighed om, hvorvidt det ville være ønskeligt at lade advokater foretage en retlig vurdering af, om der i beretningen er holdpunkter for en antagelse om, at statsministeren kan stilles for en rigsret.

³⁸ Bet. 1571 s. 242 f.

Spørgsmål om ministeransvar behandles som nævnt af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.³⁹ Til at bistå sig kan udvalget udpege en eller flere sagkyndige, som skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder og personer, der berøres af sagen.⁴⁰ Den relevante sagkundskab kan efter omstændighederne hentes hos advokater udpeget efter indstilling fra Advokatrådet; men det kunne for eksempel også være hos juridiske professorer udpeget efter indstilling fra universiteterne.

Til forberedelse af behandlingen af spørgsmål om ministeransvar har Udvalget for Forretningsordenen nedsat et permanent underudvalg, som afgiver udtalelse til UFO til brug for dettes beretning eller betænkning til Folketinget. Reglerne om sagsbehandlingen i UFO gælder også for underudvalgets sagsbehandling.⁴¹ Dette indebærer, at også underudvalget kan udpege en eller flere sagkyndige til at bistå sig, sådan som det i Instruks sagen skete med udpegning af to advokater.⁴²

Ved behandlingen af sager om resultatet af en undersøgelse iværksat af Granskningsudvalget er det Granskningsudvalget, der afgiver indstilling til UFO om, hvilke konklusioner eller tiltag udkommet af undersøgelsen bør føre til, herunder om eventuelt ansvar for ministre.⁴³ Forberedelsen sker således ikke i det foran omtalte underudvalg med den bredere kompetence.

Ved Granskningsudvalgets behandling af beretninger fra gransknings- eller undersøgelseskommissioner, der vedrører ministres forhold, gælder der i det væsentlige de samme regler for sagsbehandlingen som dem, der er foreskrevet for UFO ved behandlingen af spørgsmål om ministeransvar, herunder med hensyn til værnet om berørte ministres retssikkerhed.⁴⁴ I den forbindelse er der bredt henvist til den bestemmelse, der bl.a. vedrører den adgang, som UFO har til at udpege en eller flere uvildige og uafhængige personer til at bistå udvalget. Med lidt god vilje må dette vel forstås på den måde, at også Granskningsudvalget har adgang til at søge bistand på denne måde, selv om den pågældende bestemmelse egentlig handler om, at Udvalget for Forretningsordenen kan udpege sagkyndige. Efter sammenhængen skal bestemmelserne nok tolkes på den måde, at reglerne for sagsbehandlingen i UFO i deres helhed også gælder for Granskningsudvalgets sagsbehandling, sådan som det mere klart er foreskrevet for sagsbehandlingen i underudvalget med den bredere kompetence.⁴⁵ Selv om ordlyden er forskellig for de to tilfælde, skal der næppe sluttes modsætningsvis.

Formålet med at hente sagkyndig bistand i til at foretage en retlig vurdering af spørgsmålet om ministeransvar er at få tilvejebragt et juridisk kvalificeret grundlag for, at Folketinget kan tage

³⁹ Folketinget fører kontrol med regeringen. Folketinget er i den forbindelse tillagt sanktionsmuligheder af både politisk og retlig karakter, jf. henholdsvis grundlovens § 15 om muligheden for at udtale mistillid til statsministeren (regeringen) eller den enkelte minister og grundlovens § 16 om kompetencen til at rejse rigsretstiltalte mod ministre for deres embedsførelse.

⁴⁰ Jf. forretningsordenens § 57, stk. 2.

⁴¹ Se i det hele forretningsordenens § 59. Om folketingets opfølgning på beretninger fra undersøgelseskommissioner, se Claus Dethlefsen i *Festskrift til Jens Peter Christensen*, a.st. s. 399 ff.

⁴² Se herom Jørn Vestergaard, »Anklageskriftet i rigsretssagen om ulovlig adskillelse af asylpar«, *Ugeskrift for Retsvæsen* 2021 B s. 94-103.

⁴³ Jf. forretningsordenens § 68, stk. 1.

⁴⁴ Om adgang til kontradiktion og ret til bisidder, se forretningsordenens 68, stk. 2, med henvisning til § 56, 2. pkt. og §§ 57 og 58.

⁴⁵ Jf. forretningsordenens § 59, 2. pkt.

stilling til, om det må antages med fornøden sikkerhed, at ministeren kan dømmes for at have overtrådt loven eller ej.

Folketinget har i (kun) to tilfælde benyttet adgangen til at udpege sagkyndige til at vurdere, om der i lyset af konklusionerne i en undersøgelsesrapport var grundlag for at rejse tiltale for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven. Det skete i Tamilsagen og i Instruks sagen. I begge tilfælde var der i de forudgående undersøgelser fremkommet klare holdepunkter for de senere domfældelser for forsætlige overtrædelser.⁴⁶

Folketinget er som nævnt ikke retligt forpligtet til at lade spørgsmålet om rejsning af rigsretssag afhænge af en ekstern sagkyndig juridiske vurdering. Uanset om der efter denne er handlet forsætligt eller groft uagtsomt eller ej, er det i den sidste ende op til Folketinget at drage konsekvensen af en ministers kritisable embedsførelse. Ministeransvarlighedsloven bygger på det grundlæggende synspunkt, at det efter omstændighederne vil kunne være tilstrækkeligt at gøre en eller anden grad af politisk ansvar gældende, også i tilfælde hvor der strengt taget ville kunne drages rettlige konsekvenser.⁴⁷

12. Betydningen af en retlig vurdering af spørgsmålet om ministeransvar

Forud for folketingsvalget den 1. november 2022 vægrede et parlamentarisk flertal sig ved at efterkomme kravene om en advokatvurdering og valgte at følge op på minkrapporten alene med de omtalte »næser« til statsministeren og den tidligere miljø- og fødevareminister.

Målestokken for grov uagtsomhed i forhold til strafbare overtrædelser af ministeransvarlighedsloven er ikke hugget i sten. Som påpeget af Gammeltoft-Hansen i den omtalte festskrift-artikel, har regler og praksis i forbindelse med undersøgelser af ministeransvar bevirket, at området for grov uagtsomhed er »underbelyst«. Så det kan ikke fuldstændig udelukkes, at resultatet af en advokatvurdering ville kunne give næring til forestillinger om, at det ville være på sin plads med en rigsretssag.

Der er ingen større sikkerhed for, at en vurdering foretaget af to mere eller mindre tilfældigt udpegede advokater lever op til rimelige krav om uvildighed og kvalitet, heller ikke selv om de måtte være udpeget efter indstilling fra Advokatrådet. Den kluntede tilrettelæggelse af anklageskriftet i Instruks sagen giver således anledning til bekymring. Bedre bliver det ikke af, at de advokater, som blev udpeget i forbindelse med Tamilsagen og Instruks sagen, efterfølgende fik tildelt opgaven som anklagere i sagerne. Formodningen må selvsagt være, at en retskaffen og fagligt dygtig advokat ikke vil lade sin vurdering påvirke heraf. Men alt andet lige kan det næppe udelukkes, at udsigten til at få et så historisk og spændende hverv ubevidst ville kunne trække vurderingen i en mere nidkær retning.⁴⁸

⁴⁶ I forbindelse med Folketingets opfølgning på Instrukskommissionens beretning i december 2020 blev jeg selv bragt i forslag som sagkyndig. Baggrunden herfor var, at der blandt folketingsmedlemmerne var en vis bekymring som følge af, at Advokatrådet havde indstillet to advokater uden særlig sagkundskab i strafferet. Denne situation var opstået, fordi en del af de mere oplagte kandidater blandt advokaterne var inhabile, bl.a. i kraft af at have været bisiddere under afhøringerne i kommissionen. Et flertal i det permanente underudvalg fulgte som bekendt Advokatrådets indstilling.

⁴⁷ Se nærmere Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, 2022, s. 127 f.

⁴⁸ Af den vejledning om advokatundersøgelser, som Advokatrådet udsendte i september 2022, fremgår det, at en sådan undersøgelse kun må betegne som uvildig, hvis den opfylder en række betingelser vedrørende armslængde i forhold til opdragsgiver, herunder at en advokat ikke efterfølgende må påtage sig sager for opdragsgiver, som

Et særligt afskrækkende eksempel på en vurdering foretaget af et advokatfirma blev tilvejebragt på bestilling af partiet Nye Borgerlige, som havde skaffet midler til opdraget gennem en indsamling.⁴⁹ På grundlag af hjemmestrikkede kriterier og standarder var det advokaternes vurdering, at Mette Frederiksens handlinger må anses for at være ansvarspådragende, »således at der ifalder ansvar efter ministeransvarlighedsloven«, og at »en rigsret vil komme til domfældelse, hvilket dog naturligvis er op til en rigsret at afgøre«.⁵⁰

Hvis en uvildig vurdering munder ud i, at der ikke kan forventes en domfældelse efter ministeransvarlighedsloven, kan man selvsagt dårligt forestille sig, at et flertal i Folketinget alligevel beslutter at rejse tiltale. Hvis den eksterne sagkundskab omvendt konkluderer, at der er grundlag for tiltalerejsning, vil det i princippet fortsat bero på en politisk beslutning, om ministeren skal stilles for Rigsretten. Men i så fald er det svært at forestille sig andet, end at bordet fanger. I forhold til den brede offentlighed ville det i den situation virke såre utroværdigt og uforståeligt at undlade tiltalerejsning.

Det er i den offentlige debat blevet anført fra flere sider, at hvis Mette Frederiksen er så sikker på at klare frisag, kan der vel ikke være noget i vejen for at imødekomme ønskerne om en advokatvurdering. Men så enkelt er det ikke. Selv om en vurdering måtte konkludere, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for en antagelse om, at en rigsretssag ville kunne føre til fældende dom, så vil en sådan vurdering jo kunne pege på belastende momenter, som efterfølgende ville kunne inddrages i både faglig og politisk betonet kritik.

13. Spørgsmålet om ministerundtagelsesreglens berettigelse

Minkkommissionens vurderinger af statsminister Mette Frederiksens forhold har som nævnt bidraget til at skabe tvivl og uklarhed om, hvorvidt der i redegørelsen for det faktiske forløb er grundlag for at gøre retligt ansvar gældende mod hende. I lyset heraf er der grund til at overveje berettigelsen af ministerundtagelsesreglen. Der kan være forståelige begrundelser for dens eksistens, men der kan også argumenteres med vægt for, at den har større ulemper end fordele.

Umiddelbart forekommer det i hvert fald ulogisk og uhensigtsmæssigt, at en kommission kan forholde sig til, om en minister har handlet ulovligt med viden og hensigt, men ikke til, om der i benægtende fald kan være handlet uagtsomt, eller om der måtte være et ansvarsgrundlag i lavere forsætsgrader end direkte forsæt. I sidstnævnte tilfælde ville der i givet fald være handlet

udspringer af undersøgelsens konklusioner, jf. vejledningens pkt. 2.2. Dette må indebærer, at en praksis som den i Tamilsagen og Instruks sagen fulgte herefter ikke længere kan forekomme.

⁴⁹Henrik Høpner, Morten Schwartz Nielsen & Kasper S.R. Andersen, *Retlig vurdering. Belysning af spørgsmålet om ministres ansvar på baggrund af Minkkommissionens beretning*, Advokatpartnerselskabet Elmer-Lund-Sandager, 22. september 2022.

⁵⁰Ordret gengivet. Om kritik af Nye Borgerliges advokatvurdering, se Berlingske, Børsen, JyllandsPosten samt Information den 23. september 2022.

med sandsynlighedsforsæt eller eventualitetsforsæt (*dolus eventualis*).⁵¹ Sidstnævnte forsætsgrad kom i spil som grundlag for domfældelsen i rigsretssagen mod Inger Støjberg.⁵²

Ministerundtagelsesreglen blev lovfæstet med indførelsen i 1999 af lov om undersøgelseskommissioner, der på dette punkt videreførte praksis under de tidligere gennemførte undersøgelser af ministres embedsførelse ved ulovbestemte dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og undersøgelsesretter. Man har traditionelt ment, at undersøgelsesorganer under hensyn til de særlige regler om ministeransvar i det væsentlige måtte indskrænke sig til en faktuel beskrivelse af de undersøgte forhold.⁵³

I sin doktordisputats påviste Jens Peter Christensen⁵⁴ i 1997, at der forfatningsretligt ikke er tvingende grunde til at opretholde en sådan ordening, som han dengang heller ikke af andre grunde fandt velbegrundet.⁵⁵ Folketingets tidligere ombudsmand, professor Hans Gammeltoft-Hansen, har udviklet denne opfattelse yderligere.⁵⁶

Ganske vist bestemmes det i grundlovens § 61, at særdomstole ikke kan tildeles dømmende myndighed, men en sådan kompetence har undersøgelseskommissioner jo netop ikke. I øvrigt er det faktisk en central del af opgaven for sådanne organer at foretage retlige vurderinger af andre aktørers forhold, herunder at forholde sig til om der er grundlag for at drage embedsmænd til ansvar.

Det er heller ingen god begrundelse for ordningen, at det tilkommer Folketinget at træffe beslutning om såvel politiske som retlige konsekvenser af ministres kritisable forhold, herunder om tiltale og rigsretssag.⁵⁷ Folketinget ville ikke være retligt forpligtet til at følge anbefalinger vedrørende opfølgning på de foretagne undersøgelser. Dette betragtes i øvrigt som en selvfølge i forbindelse med advokatvurderinger indhentet af Folketinget. Anvendelsen af sådanne vender jeg tilbage til nedenfor.

Med andre ord er der juridisk set ikke noget til hinder for at afskaffe ministerundtagelsesreglen. Men derfor kunne det jo godt tænkes, at der var fornuftige grunde til alligevel at opretholde den. De nævnte juridiske forfattere har imidlertid overbevisende påvist, at dette ikke er tilfældet, hvilket Minksagen i øvrigt er en udmærket illustration af.

⁵¹ Formand for Dansk Folkeparti, juristen Morten Messerschmidt, fandt, at den forcerede proces, der blev besluttet og fastholdt af statsministeren »med stor sandsynlighed indeholder de fornødne forudsætninger for i det mindste at etablere eventualitetsforsæt til realisering af ministeransvarlighedslovens § 5«, idet Mette Frederiksen var vidende om, at hendes beslutninger om processen kunne være medvirkende til brud på sandhedspligten og legalitetsprincippet. Se Beretning afgivet af UFO den 8. juli 2022. Der er imidlertid ingen holdepunkter i kommissionens beretning for en antagelse om, at statsministeren havde en sådan viden.

⁵² Se U 2022.653 RD samt Jens Peter Christensen i *Ugeskrift for Retsvæsen* 2022 B, s. 113-120.

⁵³ Se således kommentaren til lov om undersøgelseskommissioner, Oliver Talevski, Jens Peter Christensen & Claus Dethlefsen, *Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle*, 2002, s. 85-90.

⁵⁴ Per 1. november 2022 er Jens Peter Christensen tiltrådt som præsident for Højesteret.

⁵⁵ Jens Peter Christensen, *Ministeransvar*, 1997, s. 127-134.

⁵⁶ Gammeltoft-Hansen a.st. s. 375-397.

⁵⁷ I beretningen afgivet af UFO den 8. juli 2022 blev det anført som en given sag, at ministerundtagelsesreglen beror på, at vurderinger af ministres politiske og/eller retlige ansvar udelukkende tilkommer Folketinget, jf. grl. §§ 15 og 16. Det bliver koblingen ikke mere rigtig af.

14. Tidligere overvejelser om berettigelsen af ministerundtagelsesreglen

Betænkningen fra Udvalget om undersøgelseskommissioner indeholder ingen egentlig drøftelse af, om en afskaffelse af ministerundtagelsesreglen ville være ønskelig. Det blev på ny konstateret, at der ikke er forfatningsmæssigt tvingende grunde til at opretholde den. Udvalget fandt herefter anledning til at bemærke, at tilbageholdenheden med at udtale sig om ministeransvar har »grundlag i fornuftige reale overvejelser om det politisk og parlamentarisk særligt følsomme ved netop vurdering af spørgsmål om ministres ansvar«. Det blev dog konstateret, at reglen i visse tilfælde har kunnet give anledning til problemer for undersøgelseskommissioners vurdering af embedsmænds forhold, samt at den måske kan være egnet til i visse tilfælde at bidrage til at give et skævt billede af ansvarsfordelingen, når kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre.⁵⁸

En kommission kan efter omstændighederne være i en situation, hvor det ikke kan undgås, at dens bevisvurdering af det faktuelle forløb, dens fortolkning af de relevante retsregler og dens vurdering af embedsmændenes ansvar tillige indebærer, at der dermed tegner sig momenter vedrørende ministerens adfærd og viden, der også kan være relevante for Folketingets vurdering af ministerens ansvar. Det var udvalgets forsigtige konklusion, at dette kan indebære, at »Folketinget er klædt bedre på til at bedømme ministeren«. Det må henstå, om denne lidt vage behandling af temaet er udtryk for manglende konsensus i udvalget eller beror på pragmatiske overvejelser om, at en afskaffelse af ministerundtagelsesreglen ikke ville være en politisk prioritet.

Udvalget interviewede en række informanter på baggrund af disses erfaringer med forskellige roller i forbindelse med kommissionsundersøgelser. Flere gav udtryk for, at ministerundtagelsesreglen indebar en »unødvendig afskæring«, som det blev udtrykt af daværende landsdommer, nuværende ombudsmand, professor, dr. jur. Niels Fenger. Han kunne ikke følge synspunktet om, at Folketingets og regeringens prerogativer ville blive gået for nær ved en opgivelse af ordningen.⁵⁹

Medlem af Dan-Lynge-kommissionen og Statsløsekommissionen, advokat Claus Søgaard-Christensen, bemærkede, at ordningen kan have en begrænsende virkning for kommissionens muligheder for at vurdere embedsmændenes adfærd, idet det efter omstændighederne kan være vanskeligt at foretage en bedømmelse af embedsmændenes adfærd uden de facto også at bedømme ministerens adfærd.⁶⁰

Formand for Statsløsekommissionen, landsdommer Peter Buhl bemærkede, at ordningen kan give et skævt billede af ansvarsfordelingen, når de mindre indviede læser beretningen og konstaterer, at kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre.⁶¹

Tidligere departementschef Claes Nilas fandt, at ministerundtagelsen kunne bevirke en skævhed i kommissionens bedømmelse, også for så vidt angår faktum, idet den indebærer en risiko

⁵⁸ Se bet. 1571 s. 144 og 244.

⁵⁹ Bet. 1571 s. 162.

⁶⁰ Bet. 1571 s. 166.

⁶¹ Bet. 1571 s. 193.

for, at kommissionen anlægger en mere tilbageholdende linje ved bevisvurderingen af ministerens adfærd end ved bevisvurderingen af embedsmændenes adfærd.⁶²

15. Alternativer til eller afskaffelse af ministerundtagelsesreglen

Som alternativ til udpegning af uvildige sagkyndige til at bistå Folketinget i forbindelse med vurdering af spørgsmålet om ministeransvar er det blevet foreslået oprette et uafhængigt lovråd bestående af juridiske professorer, som efter offentliggørelse af en kommissionsberetning skulle foretage den juridiske vurdering af, om der er grundlag for at gøre et retligt ministeransvar gældende.⁶³ I forbindelse med minksagen er vi som nævnt en håndfuld professorer, som ved mediernes mellemkomst allerede har udfyldt denne rolle uden officiel udpegning.

Bedst ville det være helt at afskaffe ministerundtagelsesreglen. Som udtrykt af Gammeltoft-Hansen i den foran nævnte artikel er det faktisk ret gådefuldt, at Folketinget selv har afskåret sig fra at få det optimale grundlag for vurderingen af ministres retlige ansvar:

»Man betaler i dyre domme for at kvalificerede jurister skal udrede en kompliceret sag, foretage bevisvurderinger vedrørende såvel de objektive som de subjektive forhold og foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds ansvar. Og så afskærer man dem fra at give udtryk for deres begrundede opfattelse (...) af de oftest væsentligste spørgsmål: ministrenes ansvar.«⁶⁴

Ingen andre kan have samme indgående viden om sagens faktiske omstændigheder som kommissionens medlemmer.

Ved at tillade undersøgelses- og granskningskommissioner at foretage retlige vurderinger til belysning af ministres ansvar ville der ikke længere være noget behov for at udpege (andre) uvildige jurister til at bistå Folketinget, og man ville slippe for partipolitisk betonet stillingtagen til det ønskelige i en sådan fremgangsmåde. Og hvis vurderingen og rådgivningen stammer fra den kilde, som kender de relevante sagsforhold bedst, nemlig kommissionsmedlemmerne, vil Folketinget alt andet lige være klædt bedst muligt på til at træffe beslutning om, hvorvidt der i et givet tilfælde skal gøres retligt og/eller politisk ansvar gældende. Meget vil være vundet ved at give undersøgelses- og granskningskommissioner adgang til at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

16. Efterskrift

Ved udgangen af 2022 var der ikke længere et politisk flertal for, at der skulle indhentes en uvildig advokatvurdering af spørgsmålet om ministeransvar i Minksagen.

Efter folketingsvalget den 1. november 2022 kunne Mette Frederiksen som statsminister danne en regering bestående af Socialdemokratiet, Venstre og det nystiftede parti Moderaterne med tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen som partiformand. Både sidstnævnte og Venstres formand, Jakob Ellemann-Jensen, havde under valgkampen stillet ufravigelige krav om en advokatundersøgelse.

⁶² Bet. 1571 s. 207.

⁶³ Se således Morten Messerschmidt og Anders Vistisen i Jyllands-Posten den 19. juli 2022.

⁶⁴ A.st. s. 391 f.

Efter halvanden måneds regeringsforhandlinger meddelte de to partiformænd søndag den 11. december på skift, at de nu frafaldt kravet om en advokatvurdering.

Tirsdag den 13. december behandlede Folketinget et beslutningsforslag fra partiet Nye Borgerlige om iværksættelse af en advokatvurdering.⁶⁵ Flere ordførere henviste i deres begrundelse for afvisning af forslaget til den retlige vurdering fra »de tre professorer«.⁶⁶

Da den nye regering trådte frem om formiddagen den 14. december, var Lars Løkke Rasmussen blevet udenrigsminister. I flere tv-interviews redegjorde han udførligt for begrundelsen for ikke at fastholde sit tidligere krav om en advokatvurdering. Han fremhævede i den forbindelse betydningen af, at Folketinget efter valget havde modtaget ovennævnte retlige vurdering fra »de tre professorer«.⁶⁷

De følgende uger blev såvel Venstre som Moderaterne vidt og bredt kritiseret for at droppe kravet om en advokatvurdering, og Venstre blev i meningsmålinger straffet for at gå med i en regering under ledelse af Mette Frederiksen.⁶⁸

Meget af virakken omkring den retlige vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar i Minksagen kunne med fordel have været undgået, hvis Minkkommissionen ikke havde været afskåret fra at afklare spørgsmålet. Forløbet i forbindelse med valgkampen og regeringsdannelsen bidrager til at belyse, at der som foran anført er gode grunde til at afskaffe ministerundtagelsesreglen i kommissionsloven.

⁶⁵ Beslutningsforslag B5 af 8. december 2022 om iværksættelse af en uvildig advokatvurdering af, om der er juridisk grundlag for, at en eller flere af de i Minkkommissionens beretning involverede ministre tiltales ved Rigsretten.

⁶⁶ Se afsnittene 2 og 7 foran.

⁶⁷ Lippert på TV2 News, Aftenshowet på DR1 samt Deadline på DR2 den 14. december.

⁶⁸ Se målinger foretaget af Epinion, Altinget.dk den 22. december og af Megafon, tv2.dk den 24. december.