

Retlig vurdering af Minkkommissionens beretning

Af professor emeritus, dr.jur. Carsten Henrichsen

Maj 2023

Notat afgivet til Folketingets Granskningsudvalg

INDHOLD

Forord...	3
1. Indledning...	4
2. Nedlukning af samfundet - på myndighedernes anbefaling...	7
3. Nedlukning af landets minkfarme - uden fornøden hjemmel...	9
4. Retlige vurderinger af hjemmelsmanglen...	12
4.1. Kvalificering af indgrebet som klart ulovligt...	12
4.2. Kvalificering af hjemmelsmanglen som grundlovsstridig...	15
4.3. Kvalificering af hjemmelsmanglen som groft vildledende...	17
5. Kommissionens ansvarsvurderinger...	19
5.1. Miljø- og Fødevareministeriet...	19
5.1.1. Ministeriets svigtende klargørelse af hjemmelsmanglen...	19
5.1.2. Ministeriets begrænsede rolle i beslutningsprocessen...	20
5.1.3. Fødevarestyrelsens brev til minkavlerne...	23
5.1.4. Samlede vurderinger af ansvarsforholdene...	24
5.2. Statsministeriet ...	26
5.2.1. Statsministerens udmelding af minkstoppet...	26
5.2.2. Pressemødet som ulovlig instruks til myndighederne...	28
5.2.3. Statsministeriets styrende og koordinerende rolle...	31
5.2.4. Statsministeriets departementschef...	36
5.3. Justitsministeriet og Rigspolitiet...	36
6. Forsigtighedsprincippet...	39
6.1. Forsigtighedsprincippet relevans...	39
6.2. Kommissionens anvendelse af forsigtighedsprincippet...	40
6.3. Kommissionens - skærpede - ansvarsvurderinger...	42
6.4. Kommissionens antagelser om et medvirkensansvar...	45
7. Det juridiske efterspil...	47
7.1. De umiddelbare konsekvenser af kommissionens kritik...	47
7.2. Embedsmændenes ansvar i forhørsledelsens indstilling...	49
7.3. Statsministerens ansvar - tre professorers vurdering...	51
7.4. Til kritikken af professorernes retlige vurderinger...	53

8. Forebyggende tiltag...	58
8.1. Organisatoriske og regulative tiltag	
- Dybvadudvalgets forslag...	58
8.2. Granskningskommissionen som undersøgelsesorgan...	62
8.3. Den mediemæssige opmærksomhed om Minksagen...	66
9. Afsluttende bemærkninger...	71
Litteratur...	75
Bilag 1: Fordelingen af skyld og ansvar i Minksagen...	78
Bilag 2: Dybvadudvalgets forslag...	80

FORORD

Med dette notat søger jeg at give en samlet vurdering af Minkkommissionens beretning. Baggrunden er en fagjuridisk artikel, som jeg har fået publiceret, og som retter en - efter omstændighederne omfattende - kritik af kommissionens arbejde. Denne artikel indgår stort set uændret i det foreliggende notat, men herudover inddrages tillige en omtale af på den ene side regeringsarbejdet i starten af Covid-19 pandemien og på den anden side det juridiske efterspil til Minksagen med forhørsledelsens vurderinger i tjenestemandssagen mod en ledende medarbejder i Rigspolitiet.

Både i den nævnte artikel og andre steder har jeg flere gange tidligere udtalt mig offentligt om Minksagen og dens behandling. Jeg er derfor klart inhabil, når det kommer til en endelig vurdering af ansvarsforhold i sagen. Til gengæld har jeg ingen særlige interesser i sagen ud over at nå frem til sandheden om de implicerede embedsmænd og politikeres skyld og ansvar. Den sandhed er til gengæld en noget anden, end den Minkkommissionen nåede frem til. Derimod stemmer den fuldt overens med forhørsledelsens vurderinger som ovenfor nævnt.

Notatet kan derfor også læses som et forsøg på at bringe en vis balance i tingene, efter at den daværende regering i en længere periode havde måttet se sig angrebet fra alle sider, idet selv flere af dens parlamentariske støttepartier svigtede i deres opbakning. Magtfuldkommenhed blev det prædikat, som snart klæbde til regeringens og statsministerens virke under corona-pandemien. Promoveret af daglige angreb fra en massiv borgerlig presse, hvor heller ikke "uafhængige" medier holdt sig tilbage, og sekundet af jævnlige parlamentariske udfald af nærved trumpske dimensioner, md baggrund i Minkkommissionens offentlige afhøringer.

Med dannelsen af SVM-regeringen er noget af brodden taget af denne kritik, men kun noget. I dele af oppositionen fortsætter den med konspirationsteorier om "kammerateri" som årsag til frikendelse af dele af embedsmandskorpset for ansvar i sagen. Hvis sådanne teorier ikke helt skal tage magten i den offentlige debat, må nogle tage anstand på samme og bringe sagen tilbage på sporet - det spor, som handler om, at der blev begået en fejl, da minkstoppet blev udmeldt, og at regeringen lagde sig fladt ned, da dette blev erkendt. Det er hvad jeg forsøger på her.

Carsten Henrichsen, 4. maj 2023

Retlig vurdering af Minkkommissionens beretning¹

Af Carsten Henrichsen, professor emeritus, dr.jur.
og tidl. leder af Center for Offentlig Regulering og Administration
ved Det Juridiske Fakultet på Københavns Universitet.

Forfatteren retter en kritik af Minkkommissionens beretning, som han mener lægger op til en vendetta mod centrale dele af embedsmandskorpset – uden sans for proportionerne, uden respekt for retlige grundprincipper og uden fornøden inddragelse af forsigtighedsprincippet ved bevisbedømmelsen såvel som ved fastlæggelsen af retsgrundlaget for kommissionens vurderinger.

1. Indledning

Spørgsmålet om lovligheden af det statslige forbud mod minkavl i Danmark var ikke "top of mind" hos den ledende embedsmand i vedkommende ressortmyndighed, Miljø- og Fødevarerministeriet,² da spørgsmålet blev bragt op på et møde i et regeringsudvalg, og den bemærkning må vist gå over i historien som århundredets underdrivelse fra embedsmandsside. Den er på linje med afdelingschefens forklaring i Tamilsagen³ om, at der ikke var nogen "sjælelig forbindelse" mellem ham selv og de fabrikerede svar, han afgav på Justitsministeriets vegne til Folketinget - af eftertiden kaldet "den falske melodi". Den subtile form for - personlig - ansvarsfraskrivelse, som disse forklaringer er udtryk for, illustrerer den særlige - indforståede - sprogtone, som embedsværket gerne henfalder til, når man udtaler sig offentligt om mere penible emner.

Dette til forskel fra den bramfrie - og indimellem brutale - tone, der også kan være internt i hierarkierne, når det brænder på. Fra Tamilsagen erindres kontorchefens udødelige omtale af den næse, justitsministeren kunne forvente sig, når falskneriet kom for en dag: "En næse så stor, at han ville kunne lugte sig selv i nakken".⁴ I Minksagen lagde statsministeriets departementschef heller ikke fingrene imellem, da ressortmyndighedernes forsøg på at unddrage sig ansvaret for deres medvirken i sagen blev mødt med

¹ *Granskningskommissionens beretning om sagen om aflivning af mink*, bd. 1-9, inkl. bilag, afgivet 30/6 2022.

² Departementschef Henrik Studsgaard, beretningen *op. cit.*, bd. 3, s. 1628.

³ Afdelingschef Claus Tornøe, cit. efter Carsten Henrichsen: *Tamilsagen I - Analyser og kommentarer*, Københavns Universitet 1996, s. 153.

⁴ Kontorchef Johan Reimann, *a.st.*

spørgsmålet, ”hvornår lægger I jer ned og ruller?”⁵ Selv om embedsmænd nok må have lov til at bruge et vist frisprog i lukkede fora, vakte ordene betydelig furor, da de så dagens lys. Så skarpe reaktioner havde man alligevel ikke forventet af de normalt så ’pæne’ embedsmænd.

Reaktionen fra specielt Statsministeriets departementschef kunne også synes at befæste indtrykket af en topstyret regering, som ikke tåler modsigelse. Magtfuldkommenhed har ikke mindst fæstnet sig som det uimodsigelige prædikat for regeringens krisepolitik i forhold til corona-pandemien, hvor der fra alle sider har været malet billedet af en magtcentreret regering anført af statsministeren og hendes håndgangne departementschef.⁶ Heroverfor står det faktum, at regeringen - i denne turbulente tid - selv havde været offer for betydelige administrative svigt og en meget lidt samarbejdsvillig opposition, som til stadighed satte forholdet til støttepartierne på en prøve. Med Minkaffæren nåede støttepartiernes tålmodighed med regeringen sin grænse, en kommission blev nedsat, og den rejste siden en uhørt skarp kritik af forløbet, som uundgåeligt måtte falde tilbage på de ansvarlige politikere og embedsmænd.

Det er denne - retligt begrundende - kritik af regeringen, som er omdrejningspunktet for den her foreliggende analyse, hvor jeg i særlig grad ser på de grundlæggende hensyn og retsprincipper, der står på spil i sagen, og som tjener til at sikre en fair behandling af politikere og embedsmænd, som begår fejl i en presset situation. Fremstillingen fokuserer på beretningens juridiske vurderinger og giver sig ikke ud for at være en samlet analyse af kommissionens beskrivelser af faktum og bevisvurderinger, lige så lidt som den indeholder en systematisk gennemgang af vidneforklaringer og bilagsmateriale. De - kritiske - bemærkninger, jeg har til kommissionens vurderinger, må derfor tages med forbehold herfor.

Omvendt finder jeg anledning til - indledningsvis - at inddrage nogle betragtninger om den samfundsmæssige kontekst, som Minksagen udspillede sig i, ligesom jeg også afslutningsvis gør mig nogle overvejelser om den nye undersøgelsesform, som granskningskommissionen udgør. Herudover lægges hovedvægten på beretningens hovedkonklusioner, vurderingen af hjemmelsspørgsmålet som det helt centrale element i sagen,

⁵ Altinget 22/10 2021 med oversigt over ”Barbara Bertelsens beskeder, der vakte opsigt i Minkkommissionen”.

⁶ Se debatten med Jens Elo Rytter: ”Under coronakrisen har vi fået en smagsprøve på, hvordan det er at leve i et mere totalitært system”, *Information* 25/8 2021, med gensvar af Carsten Henrichsen: ”Ikke rimeligt at beskyldte regeringen for at handle totalitært”, *Information* kronik 18/9 2021.

kommissionens ansvarsvurderinger og det forsigtighedsprincip, som sådanne vurderinger efter loven er underlagt.⁷

Et - større - uddrag af dette notat har været publiceret tidligere.⁸ Dette uddrag er i store træk medtaget uændret her, endskønt der siden færdiggørelsen af manuskriptet er løbet mere vand i åen i form af dels et notat om statsministerens ansvar, som tre professorer uopfordret afgav til Folketingets Granskningsudvalg efter valgets udskrivelse i oktober 2022,⁹ og dels - og navnlig - en beretning og indstilling fra forhørsledelsen vedrørende en ledende medarbejder i Rigspolitiet samt opfølgende tiltag i forbindelse hermed.¹⁰ Begge dele understøtter og uddyber de synspunkter, jeg selv gør gældende i dette notat, og som jeg afslutningsvis vender tilbage til med nogle yderligere kommentarer.

2. Nedlukning af samfundet - på myndighedernes anbefaling

Som det vil erindres blev den *nedlukning* af samfundet, som regeringen dekreterede i marts 2020 for at dæmme op for pandemien, forsvaret med, at den skete "på myndighedernes anbefaling". Dette blev dog undsagt af Sundhedsstyrelsen, som udtalte, at den selv - uden at være blevet rådspurgt - kun havde forestillet sig mere begrænsede tiltag. Folketinget lod derpå iværksætte en såkaldt 'ekspertundersøgelse', som konkluderede at statsministeren havde talt mod bedre vidende, idet statens egen faglige myndighed - med særlig kompetence til at yde sundhedsfaglig rådgivning efter behov - ikke havde kunnet bifalde et så drastisk indgreb i samfundslivet.¹¹

Derudover fastslog udvalget, at statsministeren havde benyttet lejligheden til at samle magten i Statsministeriet på, hvad der forekom udvalget at være en organisatorisk set uhensigtsmæssig måde med overdreven

⁷ Cf. præmaturligt min artikel i *Altinget* 8/8 2022 under den redaktionelle overskrift: "Minkkommissionen var et teater, der skulle holde liv i affæren frem til et valg".

⁸ "Minkkommissionens beretning - en kritik", i Mads Bryde Andersen et al.: *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag, 21. marts 2023 (s. 315-348).

⁹ Jørn Vestergaard, Jens Elo Rytter og Jørgen Albæk Jensen, *Retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederikssens ansvar i Minksagen*, Notat af 7. november 2022 (afviser at der er grundlag for at rejse sag ved Rigsretten).

¹⁰ Forhørsledelsens beretning og indstilling i sagen om rigspolitichef Thorkild Fogdes ansvar i Minksagen, 10/2 2023 (afviser at der er grundlag for at gøre et ansvar gældende). Jf. Medarbejder- og Kompetencestyrelsen med anbefaling 23/3 2023 af tilbagekaldelse af tjenstlige sanktioner mod Statsministeriets departementschef Barbara Berthelsen og to ledende medarbejdere i Justitsministeriet, departementschef Johan Legarth og afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen.

¹¹ *Rapport om myndighedernes håndtering af covid-19 pandemiens første fase*, afgivet af en af Folketingets Forretningsudvalg nedsat udredningsgruppe under ledelse af professor em. Jørgen Grønnegård Christensen, Folketinget 29/1 2021.

detailstyring af indsatsen mod covid-19 og med risiko for en fejlagtig håndtering af pandemien. Dermed blåstemplede udvalget det ovennævnte indtryk af magtfuldkommenhed, som regeringen allerede længe havde været beskyldt for - nu garneret med en påstand om, at man havde taget let på sandheden om det saglige grundlag for nedlukningen af samfundet.

Faktum var imidlertid, at Sundhedsstyrelsen havde fejlvurderet pandemiens grænseoverskridende karakter. Man troede simpelthen ikke, at viraen var så - dødbringende - smitsom, som tilfældet var. Nedlukningen var på linje med andre europæiske landes forholdsregler, og såvel uafhængige sundhedseksperter som internationale sundhedsmyndigheder anerkendte nedlukningen som det mest konsekvente tiltag i situationen. Regeringens linje fandt også støtte hos SSI, Statens Seruminstitut - en anden styrelse under Sundhedsministeriet - som dermed afveg fra Sundhedsstyrelsens mere tilbageholdende linje, og som snart krediteredes af regeringen som den ledende sundhedsmyndighed i pandemibekæmpelsen.

Denne digression mellem myndighederne om linjen i pandemibekæmpelsen kunne regeringen vanskeligt udbasunere uden risiko for at kompromittere den folkelige forståelse for nedlukningen, som var et centralt element i pandemibekæmpelsen. I stedet fremstillede regeringen sin beslutning om nedlukning af samfundet "på myndighedernes anbefaling" som udslag af et - særligt vidtgående - forsigtighedsprincip i forhold til det helt grundlæggende krav om at holde afstand mennesker imellem, som alle sundhedsmyndigheder og -eksperter var enige om. Regeringen sagde derfor ikke noget forkert ved - pars pro toto - at give indtryk af, at nedlukningen var besluttet "på myndighedernes anbefaling". Det var ikke hele sandheden, men det var så meget, som regeringen kunne sige, uden at skabe unødigt postyr om beslutningen.

Denne udlægning blev dog ikke overvejet af ekspertudvalget,¹² og det kompromitterer udvalgets indstilling, ligesom der heller ikke i faglitteraturen kan findes noget sikkert belæg for påstanden om, at en centralisering af beslutningerne på et givet område generelt svækker virksomhedens effektivitet. Udviklingen af den administrative organisation kan tværtimod beskrives som en evig pendulering mellem centralisering og decentralisering, med en vis tilbøjelighed for det første i krisesituationer. Med den åbenlyst ubekymrede indstilling til pandemien, som Sundhedsstyrelsen lagde for dagen i den første fase af udbruddet, har det givetvis også svækket tiltroen

¹² Se med kritik Carsten Henrichsen: "På myndighedernes anbefaling. En kritisk kommentar til en rapport om regeringens covid-19 indsats i foråret 2020", *Tidsskrift for samfundslæderskab*, Årg. 36, nr. 4, 2021-09-11.

til, at der ville kunne fås relevant rådgivning herfra, hvorfor en vis omorganisering af indsatsen har været uomgængelig.

Det hører med til denne side af historien, at Sundhedsstyrelsen altid har indtaget en særlig status som rådgivende organ for såvel Sundhedsministeriet som andre myndigheder, og at den lovmæssigt er tilsikret uafhængighed i udøvelsen af denne kompetence. Denne særstilling har undertiden været en torn i øjet på skiftende regeringer, og har også afstedkommet lovmæssige tiltag for at afsvække styrelsens stærke stilling, således under Firkløverregeringen i 1987,¹³ hvor det ved en lovændring blev præciseret, at styrelsen er underlagt sundhedsministeren, som på sin side er parlamentær ansvarlig for styrelsens virksomhed, dog fortsat med forbehold af styrelsens rådgivende virksomhed, hvorfor man reelt var lige vidt.¹⁴

3. Nedlukningen af landets minkfarme - uden fornøden hjemmel

Som det ligeledes vil erindres, ledsagede statsminister Mette Frederiksen sin annoncering af samfundets nedlukning med et varsel om, at der - uundgåeligt - ville ske "fejl" i den forcerede proces, der hermed sættes i værk med vidtgående bemyndigelser til regeringen.¹⁵ Det gjorde der så unægtelig også med *minkaffæren*, som kunne have været en storm i et glas vand, hvis oppositionens ledende partier (Venstre og Konservative) havde fulgt deres første indskydelse og tilsluttet sig arbejdet med at tilvejebringe det fornødne lovgrundlag.¹⁶

Baglandet lugtede imidlertid blod (og stemmer), en delvis ny undersøgelsesform - granskningskommissionen - så dagens lys på det Radikale Venstres foranledning,¹⁷ og den meget stærke kritik, som denne

¹³ Regeringen Poul Schlüter II bestående af Konservative, Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrum Demokraterne, for første gang med en sundhedsminister (Agnete Laustsen KF).

¹⁴ Carsten Henrichsen, *Offentlig forvaltning - grundbog i forvaltningslære*, Karnov 2012, s. 294.

¹⁵ Epidemiloven, Lov nr. 208 af 17/3 2020, som senere ændret med fjernelse af de mest vidtgående bemyndigelser, Lbkg nr. 1444 af 1/10 2020.

¹⁶ Venstres leder *Jacob Ellemann-Jensen* indstillede til folketingsgruppen, at indgrebet trods hjemmelsmanglen blev taget til efterretning, og at partiet tilsluttede sig regeringens forslag til hastelov med tilvejebringelse af den fornødne hjemmel. Denne indstilling forkastede gruppen, som på foranledning af minkavlernes brancheforening forlangte, at forslaget til hastebehandling blev taget af bordet (TV2 9/11 2020: Minkaflivninger skaber internt opgør i Venstre).

¹⁷ *Lov om ændring af loven om undersøgelseskommissioner*, Lbkg nr. 1146 af 28/5 2021.

kommission rejste,¹⁸ affødte et krav om valg i utide, fremtvunget af selv samme parti, som nu havde "fået nok af regeringens magtfuldkommenhed".¹⁹

Derimod ville regeringens støttepartier ikke tilslutte sig oppositionens krav om at drage statsministeren retligt til ansvar for hendes andel i Mink-sagen. Ifølge Minkkommissionens beretning var hun notorisk ikke bekendt med hjemmelsproblemet, og uden aktiv og eksplicit rådgivning fra sit embedsværk ville det være mere end vanskeligt at hævde, at hun havde handlet ansvarspådragende eller med ministeransvarlighedslovens ord "groft uagtsomt".²⁰ Regeringen og dens støttepartier henholdt sig herved til den praksis, der har været for brugen af rigsretsinstitutionen, som hidtil har været forbeholdt alvorlige - læs forsætlige - tilfælde af misrøgt af ministerembedet.²¹ En advokatundersøgelse, som alene skulle tage sigte på at vurdere, om statsministeren ville kunne dømmes for grov uagtsomhed, ville kunne skabe tvivl om dette udgangspunkt.²²

Men det var tæt på, må man tro: Mette Frederiksen, der som allerede nævnt gennem det meste af sin tid som statsminister havde fået skyld for en magtfuldkommen regeringsførelse, bliver igen af Minkkommissionen lastet for en centralistisk styreform med deraf følgende risiko for, at der bliver begået fejl. Loven tillader ikke, at kommissionen udtaler sig om ministres ansvarsforhold, men statsministerens departementschef bliver indstillet til tjenstlig forfølgelse som hovedansvarlig for den forcerede beslutningsproces, der førte til den midlertidige nedlukning af minkerhvervet, uden at der var hjemmel til det.

Det samme gør ikke mindre end ni andre højtstående embedsmænd fra henholdsvis Fødevareministeriet, Fødevarestyrelsen, Justitsministeriet og Rigspolitiet. En historisk hård reaktion på et forløb, som ret beset ikke har voldt nogen samfundsmæssig skade - måske lige bortset fra den eksorbitante erstatning, som tilfaldt minkavlerne efter hårdt pres fra den borgerlige

¹⁸ Kommissionens beretning blev i dagspressen omtalt som overraskende hård, f.eks. *Informations leder* 1/7 2022 med overskriften "Rystelsen" og tilføjelsen: "Minkkommissionens beretning er et historisk chok for toppen i centraladministrationen og en falliterklæring for Mette Frederiksens regeringsideologi" (Anton Geist).

¹⁹ Radikale Venstres leder *Sofie Carsten Nielsen* i pressemeddelelse 2/7 2022.

²⁰ Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, Djøf Forlag 2022, s. 112.

²¹ Mette Frederiksen på pressemøde 1/7 2022.

²² Et parti i oppositionen, *Nye borgerlige*, har via en folkeindsamling betalt for en vurdering ved to advokater fra advokatfirmaet *Lund, Elmer, Sandager*, som konkluderer, at der er rigeligt grundlag for en rigsretssag mod både statsministeren og den tidligere fødevareminister. Rapporten afvises som et partsindlæg af bl.a. *Jørn Vestergaard* og *Jens Elo Rytter*, *Jyllands Posten* 22/9 2022.

opposition. Hermed forudsættes at nedlukning af minkerhvervet af sundhedsmæssige årsager var en bunden opgave, som kommissionen i øvrigt heller ikke skulle vurdere betimeligheden af. For selvsagt har nedlukningen haft betydelige konsekvenser for de berørte minkavlere, som har måttet dreje nøglen om og finde sig en anden beskæftigelse.²³

De samlede erstatninger til minkavlere og støtteerhverv andrager ca. 19 mia. kr., hvoraf 11-12 mia. går til minkavlerne i direkte erstatning. En del af erstatningen forventes at blive brugt til at indfri opsparret gæld af en samlet størrelsesorden på 8½ mia. Med inddragelse af sagsomkostninger mv. anslås hele aflivningsprocessen at koste ca. 20 mia. Seniorrådgiver *Henning Otte Hansen*, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi ved Københavns Universitet mener, at erstatningen er "i den høje ende", idet han selv havde forventet et samlet erstatningsbeløb på 13-14 mia.²⁴

Statsministeren har efterfølgende stillet spørgsmålstejn ved mediernes og politikeres konsekvente omtale af sagen som en "*skandale*".²⁵ Prædikatet er ikke helt uberettiget, når henses til den manglende hjemmel for et indgreb af hidtil usete dimensioner, et midlertidigt stop for minkerhvervet, som har karakter af et ekspropriativt - erstatningsbetingende - indgreb, hvortil der heller ikke var skaffet hjemmel, lige så lidt som der var hjemmel til den bonusordning, som blev stillet i udsigt til minkavlere, der selv forestod aflivningen, altså en *tredobbelt hjemmelsmangel* om man vil. Hvortil kommer en noget sendrægtig redressering af hjemmelsmanglen i forhold til minkavlerne og offentligheden.

På den anden side mangler sagen unægtelig flere af de træk, som kendetegner tidligere politisk-administrative skandalesager: forsæt til at handle ulovligt eller på kant med loven, hemmeligholdelse af en ulovlig praksis, bevidst vildledning²⁶ af offentligheden og kontrolmyndigheder om de faktiske forhold og afvisning af efterfølgende undersøgelse af sagernes behandling. Regeringen erkendte straks, den blev opmærksom på hjemmelsproblemet, fejlen og rettede op på den ved korrigerende henvendelser til minkerhvervets udøvere om deres pligter og rettigheder. Derpå iværksattes

²³ Efter fornyet risikovurdering fra SSI har regeringen - med virkning fra januar 2023 - besluttet at ophæve forbuddet mod hold af mink og tillade en betydeligt reduceret minkproduktion under iagttagelse af en række smitteforbyggende tiltag, *Fødevarerministeriet*, nyhedsbrev 23/9 2022.

²⁴ *Kilde*: Mikkel Jensen, DR Nyheder 28/1 2021.

²⁵ Se med skiftende meldinger *Mette Frederiksen* som gengivet af DR Nyheder 30/8 2020.

²⁶ Se nedenfor afsn. 4.3. med kritik af Minkkommissionens kvalificering af hjemmelsmanglen som udtryk for (grov) vildledning.

et lovgivningsarbejde til fremskaffelse af den fornødne hjemmel til indgrebet såvel som finansiering af bonusordning og erstatningskrav.²⁷

Regeringen indvilligede endda i at lade sig underkaste en uvildig undersøgelse af hændelsesforløbet med sigte på placering af et eventuelt ansvar gennem nedsættelse af den førnævnte granskningskommission. I disse henseender adskiller sagen sig væsentligt fra andre 'skandalesager', og den efterfølgende hårde kritik fra kommissionen ændrer ikke herved, selv om kommissionens meget kategoriske vurderinger af de retlige spørgsmål, som sagen implicerer, efter min opfattelse betegner et brud på det forsigtighedsprincip, som sådanne undersøgelser efter loven er undergivet.²⁸ Af samme grund er kommissionens beretning da også i offentligheden nærmest blevet opfattet som en dom mere end som et oplæg til et retsligt efterspil.

4. Retlige vurderinger af hjemmelmanglen

4.1. Kvalificering af indgrebet som klart ulovligt

Kommissionen efterlader ingen tvivl om, at beslutningen om en midlertidig nedlukning af minkerhvervet uden for de i loven udtrykkeligt fastsatte sikkerhedszoner krævede særskilt hjemmel. Det fastslås således (s. 615), "at det var klart, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink i Danmark, ligesom kommissionen finder, at det var klart, at der manglede hjemmel til tempobonus".²⁹

Dette var også regeringens eget standpunkt i den redegørelse, som fødevareministeren på regeringens vegne lod fremstille til Folketinget om beslutningsprocessen³⁰ - indgrebet uden for de nævnte zoner savnede hjemmel og var derfor ulovligt. Det var med regeringens ord "en fejl", at beslutningen om aflivning af alle mink blev meddelt uden forbehold og uden udtrykkelig besked om, at aflivning uden for de etablerede sikkerhedszoner var en frivillig sag, indtil der blev skaffet lov hjemmel for et landsdækkende forbud mod minkavl. Fødevareministeren havde følgelig fremsat et lovforslag til hastevedtagelse, som skulle skabe hjemmel til at aflive alle mink

²⁷ Uagtet beslutningen efter det oplyste var clearet med *Jakob Ellemann-Jensen*, afviste Venstre at medvirke til vedtagelsen af et hastelovforslag, hvorefter regeringen den 16/11 2020 sammen med Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet indgik aftale om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink.

²⁸ Jf. forarbejderne til § 4, stk. 4, jf. § 1 b, i *lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner*: "Kommissionens retlige vurderinger, herunder ... bevisvurderinger, bør - også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces - formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion".

²⁹ Se med den nærmere argumentation herfor, *beretningen* s. 449ff og 490ff.

³⁰ "Redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet", Miljø- og Fødevareministeriet 18/11 2020.

i landet og for en særlig tempobonus til fremme af en hurtig aflivning. Dette forslag fik umiddelbart tilslutning fra regeringens støttepartier, hvorimod forhandlingerne om en kompensationsordning efter grundlovens regler om ekspropriation trak længere ud med det resultat, at en lov om midlertidigt forbud mod minkhold først blev vedtaget i december 2020.

På den baggrund kan det måske forekomme unødvendigt at anstille selvstændige betragtninger om hjemmelsspørgsmålet. En række grunde må dog alligevel føre til, at spørgsmålet ofres særskilt opmærksomhed. Helt grundlæggende hører det med til en forståelse af problemet med regeringens forbud, at der redegøres nærmere for, hvordan kommissionen når frem til sin antagelse om, at beslutningen om at aflive alle mink – 17-18 mio. i alt! – ikke alene var ulovlig, fordi den savnede hjemmel, men endda også *klart* ulovlig, fordi hjemmelsmanglen var åbenlys. Et sådant – kvalificerende – udsagn kalder på en begrundelse, uanset at regeringen nok så meget selv havde erkendt problemet med den manglende hjemmel. Uden at gå nærmere ind i substansen skal jeg her blot fremsætte nogle mere generelle betragtninger til spørgsmålet.

Hjemmelsspørgsmål er sjældent så enkle, at det giver sig selv, hvad loven tilsiger blot ved at kaste et enkelt blik i lovteksten. Ofte kræver en udlægning af gældende ret et nøjere studium af lovens motiver, historiske baggrund, forarbejder og hvad der måtte foreligge af administrativ praksis og retspraksis på området. Sådanne studier kan rigtignok føre til det resultat, at loven med sikkerhed kan forstås på en måde, som ikke efterlader nogen tvivl om, at en tilsidesættelse heraf må vurderes som klart ulovlig. Et sådant resultat ligger dog ikke lige for i dette tilfælde, allerede fordi Justitsministeriet havde sat spørgsmålstejn ved Fødevareministeriets - indskrænkende - fortolkning af lovgrundlaget. Anderledes kommissionen (bd. 2, s. 702), der tilsidesætter Justitsministeriets - udvidende - lovfortolkning som rent "tentativ".

Det har været nævnt, at Fødevarestyrelsens egen koncipist på husdyrloven selv antog, at loven kunne afgive hjemmel for en fuldstændig nedlukning af erhvervet.³¹ Embedsmanden har for længst fratrukket sin stilling i

³¹ Kristian Corfixen og Johan Blem Larsen, "Topembedsmand bag loven: Der var hjemmel til aflivning af alle mink", *Politiken* 7/12 2020. Her går den tidligere embedsmand, Tage Siboni i rette med Fødevarestyrelsens lovfortolkning. Siboni var i en periode vicedirektør i Fødevarestyrelsen (2003-05), hvor han bl.a. var ansvarlig for styrelsens juridiske afdeling. Han henviser til lovens § 30, stk. 2, som ved mistanke om udbrud af smitsomme sygdomme afgiver hjemmel til aflivning af dyr med tilføjelsen: "herunder i et område omkring et udbrudssted". Hvor Minkkommissionen vil slutte modsætningsvist fra tilføjelsen, som ifølge kommissionen indikerer, at hjemlen skal forstås snævert, anlægger den tidligere vicedirektør en ligefrem fortolkning: Da loven ikke siger noget om, hvor stort området omkring et

ministeriet, og denne vurdering behøver selvsagt ikke at tillægges særlig vægt i en lovfortolkning, som kan være bestemt af mange andre hensyn end koncipistens oprindelige forestillinger om lovens grænser. Det er heller ikke afgørende, at statsministeren selv flere gange - under Folketingsdebatten - udtrykkeligt fastholdt, at selve indgrebet havde dækning i loven, og at det alene var bonusordningen som - åbenlyst - savnede hjemmel (bd. 2, s. 601). Men det er dog tankevækkende og burde have givet anledning til en kommentar fra kommissionens side. Dette så meget desto mere som bisidderne for statsministeren og dennes departementschef under kommissionsafhøringerne indgav et processkrift med påstand om, at indgrebet mod minkavlens faktisk efter deres vurdering havde lovdækning.³²

Heroverfor kunne minkavlernes brancheorganisation imidlertid præsentere et responsum fra en juridisk professor ved Københavns Universitet,³³ som i sin analyse nåede frem til det modsatte resultat, at indgrebet ikke havde fornøden hjemmel i loven, og kommissionens egen udlægning af loven (bd. 1, s. 449ff) ligger på linje med argumentationen i dette responsum. Supplerende indlæg fra de ovennævnte bisiddere³⁴ vidner imidlertid om, at diskussionen om hjemmelsspørgsmålet ikke er slut, selv om spørgsmålet - efter de seneste ændringer af loven - ikke længere har nogen aktuel betydning. *Samlet set er det dog på denne baggrund vanskeligt at hævde, at det ligefrem var klart, at loven i sin oprindelige udformning ikke afgav hjemmel for en nedlukning af minkerhvervet. Det var måske en rimelig antagelse, men åbenlyst forekom det ikke at være.*³⁵

Som et yderligere moment, der kunne tale for, at det ikke var så oplagt, at indgrebet kunne betragtes som klart ulovligt, har det være nævnt, at det eventuelt ville kunne forsvares ud fra nødretlige betragtninger.³⁶ Det afviste

udbrudssted skal være, var det lovligt at kræve alle mink aflivet. I artiklen citeres professor Sten Schaumburg-Müller (SDU), professor Sten Bønsing (AAU) og professor Ellen Margrethe Basse (AU) for tilslutning til synspunktet, men herimod professor em. Jørgen Albæk Jensen (AU) og Jonas Christoffersen (tidl. direktør for Institut for Menneskerettigheder).

³² Lars Kjeldsen m.fl., *Notat fra bisiddere om hjemmelsspørgsmålet* (bd. 6, bilag 4).

³³ Andreas Bloch Ehlers: *Notat om hjemmelsspørgsmålet i minksagen*. Responsum til Kopenhagen FUR, 20/11 2020 (bd. 6, bilag 7).

³⁴ Lars Kjeldsen m.fl., *Notat fra bisiddere om krav til hjemlens klarhed* (bd.6, bilag 5). Samme, *Notat fra bisiddere om proportionalitet* (bd. 6, bilag 6).

³⁵ Se samstemmende Jørn Vestergaard m.fl.: "Det skal 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", *Kronik i Altinget*, 8/11 2022 (pkt. 9).

³⁶ Jens Elo Rytter, Jacob v. Holtermann, Annemette Nyborg og Th. Gammeltoft-Hansen, "Juraeksperter om minkgate: Måske var den ulovlige ordre lovlig?", *Politiken* debatindlæg 20/11 2020. Se herimod Kristian Lauta, Mikael Rask Madsen og H.P. Olsen, "Mette

kommissionen selv uden nærmere begrundelse (bd. 1, s. 490), og det er heller ikke et synspunkt, der skal forfølges nærmere her ud over med konstatering af, at den omstændighed, at argumentet - rigtigt eller ej - overhovedet med mening kan gøres gældende, svækker antagelsen om, at lovbruddet ligefrem var åbenlyst.³⁷

4.2. Kvalificering af hjemmelsmanglen som grundlovsstridig

Kommissionen betragter tydeligvis hjemmelsmanglen med stor alvor. Det fremhæves - med rette - at et indgreb af den her foreliggende karakter utvivlsomt måtte kræve *særlig klar lovhjemmel* (bd. 1, s. 448, jf. s. 487ff): Det vil ikke være tilstrækkeligt at udlede en hjemmel af, hvad f.eks. forarbejderne alene måtte tilsige, når resultatet ikke har klar støtte i lovens ordlyd. Det er én ting. Noget andet og mere relevant i en ansvarsmæssig sammenhæng er, om den manglende hjemmel i givet fald måtte betragtes som en simpel indholdsmangel, som man ser ved så mange andre myndighedsindgreb, eller om den ligefrem konstituerede et grundlovsbrud. Det sidste blev fremført under debatten om indgrebets lovlighed som en særlig kvalificerende omstændighed, som regeringen måtte stå til ansvar for.³⁸ Siden har synspunktet også fundet støtte i faglitteraturen.³⁹ Rammerne for denne artikel tillader mig ikke mig at gå nærmere ind på disse spørgsmål ud over, at jeg vil *afvise, at den manglende hjemmel til indgrebet - i sig selv - kan betegnes som et grundlovsbrud*.⁴⁰

En hjemmelsmangel er et brud på de uskrevne regler, der gælder om retsgrundlaget for myndighedsudøvelse, traditionelt betegnet som *legalitetsprincippet* - princippet om at indgreb i borgernes forhold kræver lov-hjemmel. Dette princip har sædvanlig status som en retsregel på lovniveau, og selv om det kan udledes af den konstitutionelle ordning af statsstyret, har det ikke i sig selv grundlovsmæssig status. Så kan man spørge, om det

Frederiksen flirter med nødret i minkgate - men argumentet holder ikke", Berlingske kronik 24/11 2020.

³⁷ Se videre om konstitutionel nødret, Henning Koch: *Demokrati slå til!* Gyldendal 1994.

³⁸ Se herom Ulrik Dahlin, "Jurister: Ja, det var grundlovsbrud - men det gør ikke minkskandalen større", *Information* 3/12 2020.

³⁹ Kristian Laut, Mikael Rask Madsen og Henrik Palmer Olsen: "Den danske retsstat på prøve: Covid-19, legalitet og mink", *Juristen* 2021.89-98.

⁴⁰ Se herimod en række universitetsjurister m.fl. (Frederik Waage, Jens Elo Rytter, Gorm Toftegaard Nielsen, Mikael Rask Madsen og Jonas Christoffersen) i Ulrik Dahlin, "Jurister: Ja, det var grundlovsbrud - men det gør ikke minkskandalen større", *Information* 3/12 2020. Der tages forbehold for, om indgrebet kan vurderes som en erstatningsfri regulering, og det understreges, at det ikke gør nogen praktisk forskel, om manglen henregnes som et grundlovsbrud.

gør nogen forskel, om indgrebet vurderes at ligge inden for området af "erstatningsfri regulering", eller om det kun kan foretages mod kompensation efter grundlovens regler om ekspropriation.⁴¹ De sidstnævnte regler forudsætter netop, at indgrebet, der skal være påkrævet af hensyn til almenvellet, sker ved lov og mod fuldstændig erstatning,⁴² og i den forstand konstituerer den manglende lovhjemmel - som en følgevirkning - formelt et grundlovsbrud. Tilsvarende gælder den manglende bevillingsmæssige hjemmel til at afholde udgifter til minkaflivningerne i form af erstatning eller bonus. Udgifter kan efter grundloven ikke afholdes uden ved lov, selv om en godkendelse fra Folketingets Finansudvalg efter fast statskik antages at gøre det ud for en bevilling.⁴³ Også her er den manglende hjemmel en følgevirkning af den manglende lovhjemmel til selve indgrebet.

Det må endvidere pointeres, at det ikke gør nogen forskel, *hvem* der antages at have truffet beslutningen om indgrebet, om det er en embedsmand på ministerens vegne eller ressortministeren selv, eller om det er statsministeren eller regeringen som sådan. Sidstnævnte har under alle omstændigheder - med det her i landet rådende ministerstyre - ingen kompetence til selvstændigt at træffe - retsligt bindende - beslutninger på en ressortministers område. Det kan heller ikke gøre nogen forskel, *hvordan* beslutningen er formidlet til borgerne, det være sig ved meddelelse på et pressemøde, brev til adressaterne, opslag på myndighedens hjemmeside eller, hvad man nu kan forestille sig af mere eller mindre kvalificerede kommunikationsformer. Beslutninger om et indgreb i borgernes retsforhold skal under alle omstændigheder have et retsligt grundlag i lov eller bekendtgørelse, og så er det det, der sætter rammerne for adressaternes pligter og rettigheder.

Helt galt er det at fremhæve beslutningens usædvanligt *indgribende* karakter med deraf følgende krav om særlig klar lovhjemmel som et forhold, der berettiger italesættelse af en hjemmelsmangel som et grundlovsbrud. Det har i hvert fald ingen dækning i standardlitteraturen,⁴⁴ hvor det tværtimod er fremhævet som en af retspraksis genereret udvidelse eller præcisering af legalitetsprincippet. Så meget desto mindre har det nogen betydning, at indgrebet ikke har været genstand for behandling i Folketinget, selv givet at dette "utvivlsomt også (ville) have aktualiseret andre, effektive og mindre indgribende tiltag". Det er på en måde overraskende, at

⁴¹ Jf. om beskyttelsen af den private ejendomsret, grundlovens § 73.

⁴² Grundlovens § 73, stk. 1. Om grænsen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering se Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 2. udg., Karnov 2016, s. 371.

⁴³ Grundlovens § 46, stk. 2.

⁴⁴ Se Revsbech et al: *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udg., Djøf Forlag 2016, s. 180ff med note 124 med yderligere henvisninger.

betragtninger som disse overhovedet kan finde vej i en faglig debat, men i hvert fald har kommissionen heller ikke fundet anledning til at forholde sig til dem.

4.3. Kvalificering af hjemmelsmanglen som groft vildledende

Som et særligt retorisk virkemiddel har kommissionen valgt at fremstille den hjemmelsmangel, som regeringen selv vedstod sig, som egnet til at *vildlede* minkavlerne, og det i en sådan grad, at der konsekvent tales om "*grov vildledning*" (bd. 2, s. 615).⁴⁵ Vildledning eller svig er en retlig figur, som kendes fra privatretten - i forvaltningsretten er den derimod mindre kendt og i hvert fald helt uden forbindelse med hjemmelskravet. Det er mig bekendt ikke set før, at en hjemmelsmangel er fremstillet i det lys. Effekten er unægtelig dramatisk, men for så vidt også netop vildledende, siden kommissionens afhøringer viste, at regeringen på ingen måde havde haft til hensigt at vildlede nogen med sin beslutning, som jo i øvrigt også efterfølgende blev lovliggjort. Vildledning eller svig kræver - begrebsmæssigt - et forsæt,⁴⁶ og kan derfor ikke begås ved hverken simpel eller grov uagtsomhed. Der er fortilfælde for, at administrationen, en minister eller endog regeringen - bevidst - har vildledt Folketinget og offentligheden om lovligheden af et indgreb,⁴⁷ men en beslutning om et indgreb, som myndighederne selv har erkendt, at den manglede lovhjemmel til, kan ikke i retlig forstand betegnes som vildledende.

Det kommer kommissionen tilsyneladende uden om ved at præcisere, at der ikke er grundlag for at antage, at der - hos nogen af de implicerede overhovedet - har været en *intention* om at vildlede minkavlerne, deres brancheorganisation eller offentligheden i øvrigt. Det hedder i den juridiske sprogbrug, at der ikke har været *subjektiv* tilregnelser til vildledning, men at vildledningen må betragtes som en *objektiv* realitet. Ud over at dette præciseres i beretningen (bd. 2, s. 638f), ses denne sondring imidlertid ikke at indgå i kommissionens beskrivelse af retsfaktum i øvrigt. I beretningen tales nærmest udelukkende om den *vildledning*, som minkavlerne har været udsat for, og det sker som nævnt konsekvent med kvalificeringen af denne

⁴⁵ "Disse udmeldinger på pressemødet var efter kommissionens bedømmelse vildledende, og efter kommissionens vurdering var udmeldingerne også groft vildledende, henset til den meget vidtgående og intensive karakter såvel som de økonomiske og samfundsmæssige implikationer."

⁴⁶ I privatretten forbindes svig altid med den forsætlige afgivelse af forkerte oplysninger for at opnå en fordel, og således også i forvaltningsretten, hvor svig undtagelsesvist foreligger ved f.eks. borgerens afgivelse af bevidst urigtige oplysninger til myndighederne (Poul Andersen 1963, s. 359).

⁴⁷ Jf. f.eks. "den falske melodi" i Tamilsagen som ovenfor nævnt.

vildledning som *grov*, som et udtryk for, at forløbet i særlig grad har været egnet til at vildlede minkavlere om deres rettigheder og pligter efter loven.

Fra at være en forholdsvis banal hjemmelsmangel, som regeringen erkendte, straks den blev opmærksom herpå, og som den også forsøgte at råde bod på ved at fremsætte et forslag til hastelov, som skulle sikre det fornødne hjemmelsgrundlag, blev regeringen nu gjort ansvarlig for ikke bare simpel, men ligefrem grov vildledning. Hvad der nærmere ligger heri, forklares ikke i beretningen, men det må i hvert fald understreges, at kvalificeringen af gerningsindholdet som grov vildledning ikke har noget med tilregnelsen at gøre. At vildledningen har været "grov" betyder ikke, at den har været foretaget ved grov uagtsomhed, som er en ansvarsbetingelse efter ministeransvarsloven, og som kommissionen hverken kunne eller skulle tage stilling til.

Afgørende for en vurdering af karakteren af vildledningen som grov er intensiteten af samme, herunder den faktiske skadevirkning sammenholdt med den tidsmæssige udstrækning af forholdet.⁴⁸ Her må det medgives, at nogle minkavlere utvivlsomt lod sig forlede til straks - ved beslutningens meddelelse - at gå i gang med aflivningen af deres dyr i den tro, at de var retligt forpligtet hertil. En sådan proces ville også være vanskelig at stoppe, når den først var sat i gang, selv om det hurtigt blev klart, at beslutningen savnede hjemmel, og at en fortsat aflivning uden for de gældende sikkerhedszoner derfor måtte ske på frivillig basis.

På den anden side var aflivningen - med eller uden lovhjemmel - uomgængelig, da det også stod klart, at regeringen havde parlamentarisk støtte til et lovindgreb. Regeringen bebudede som nævnt et forslag til hastelov,⁴⁹ som oppositionen imidlertid blokerede for, hvorfor man indgik en aftale med sine støttepartier om at fremme et lovindgreb på sædvanlig vis.⁵⁰ Resultatet var derfor givet på forhånd, minkene måtte aflives, hvorfor den samfundsmæssige skadevirkning af hjemmelsmanglen var til at overse. Tilbage stod alene usikkerheden om de nærmere vilkår herfor, herunder særligt erstatningsspørgsmålet, som først faldt på plads med vedtagelsen af loven om et midlertidigt stop for minkavl i december 2020.⁵¹

⁴⁸ Kommissionen begrunder kvalificeringen som groft vildledende med "den meget vidtgående og intensive karakter såvel som de økonomiske og samfundsmæssige implikationer, beretningen s. 615.

⁴⁹ De sædvanlige tidsfrister for behandling af lovforslag kan fraviges med $\frac{3}{4}$ flertal i Folketinget, jf. Folketingets Forretningsordens § 42.

⁵⁰ L 77 af 10/11 2020, *Forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink*, som endeligt vedtaget med Lov 2185 af 29/12 2020.

⁵¹ Lovforslaget blev fremsat 10/11 2020, vedtaget 21/12 og kundgjort 29/12.

Kommissionen finder desuagtet - efter en samlet vurdering - at vildledningen var grov, og det mener jeg er en fejlvurdering. *Principielt finder jeg det uberettiget at fastslå, at manglende hjemmel for et indgreb overhovedet kan henregnes som vildledning, når udgangspunktet i øvrigt er, at de ansvarlige myndigheder selv har erkendt hjemmelsmanglen og forsæt derfor på forhånd kan udelukkes. Under alle omstændigheder burde kommissionen - henset til det ovennævnte forsigtighedsprincip - have udvist større tilbageholdenhed med den retlige kvalificering af hjemmelsmanglen som udtryk for grov vildledning.* Det var en fejl, og også en grov fejl, at beslutningen om aflivning af alle mink blev meldt ud uden forbehold, men at kvalificere fejlen som vildledning er efter min opfattelse misvisende, når der ikke kan påvises et forsæt.

5. Kommissionens ansvarsvurderinger

5.1. Miljø- og Fødevareministeriet

5.1.1. Ministeriets svigtende klargørelse af hjemmelsmanglen

Nedlukningen af minkerhvervet var i sjælden grad et kollektivt anliggende for en store del af centraladministrationens myndigheder. Fagministeriet var Miljø- og Fødevareministeriet med Fødevarestyrelsen som hovedansvarlig for kontakten med minkavlerne efter loven om dyrehold, men også Justitsministeriet havde en andel i sagen i kraft af, at det var udpeget som operativt ansvarlig for koordineringen af myndighedernes indsats i forbindelse med pandemibekæmpelsen. Ydermere havde Rigspolitiet, som en styrelse under Justitsministeriet, til opgave at bistå Fødevarestyrelsen med kontrollen med aflivningsprocessen i de enkelte minkfarme. Herudover indgik Sundhedsministeriet med tilhørende styrelser samt Erhvervsministeriet, Finansministeriet og – ikke mindst – Statsministeriet i forskellige mere eller mindre fremtrædende roller.

Hvad særlig angår *Miljø- og Fødevareministeriet*,⁵² fandt kommissionen, at indsatsen her havde været "særdeles kritisabel" (bd. 2, s. 637). Det er ministeriet og Fødevarestyrelsens svigtende klargørelse af den manglende lovhjemmel, både i forhold til beslutningsprocessen og ved den administrative implementering af den trufne beslutning, som begrundet denne vurdering. De centrale beslutningstagere fik aldrig klar besked om hjemmelsproblemet, og da beslutningen skulle eksekveres, skete det, uden at der blev taget forbehold for manglen, hvorved beslutningen kom til at fremstå som mere tvingende, end der lovgivningsmæssigt var dækning for.

Kommissionen lægger til grund (bd. 2, s. 632), at selve beslutningen om at foretage et midlertidigt stop for minkavl blev truffet på regeringsniveau

⁵² I det følgende *Fødevareministeriet*.

- i regeringens koordinationsudvalg - uden forudgående sagsbehandling i Fødevarerministeriet, og at beslutningen endvidere blev meldt ud af statsministeren på et pressemøde dagen efter. Baggrunden for beslutningen var en risikovurdering fra sundhedsmyndighederne, som - sådan blev det i hvert fald opfattet - tilsagde et øjeblikkeligt stop for al minkavl. Fødevarerministeriet var - foruden ministeren - selv på de afgørende møder ledsaget af sin departementschef, som imidlertid ikke var opmærksom på hjemmelsspørgsmålet, selv om det var hans eget ministerium, nærmere bestemt Fødevarerstyrelsen, som havde insisteret på, at et så vidtgående indgreb ville kræve lovhjemmel.

I mangel af umiddelbar indgriben fra departementschefen side, som kunne have sikret, at der var blevet taget forbehold for tilvejebringelse af den fornødne lovhjemmel, og at indgrebet - som tvangsindgreb - indtil da måtte begrænses til de tilfælde, loven gav mulighed for, burde ministeriet efter kommissionens opfattelse efterfølgende have taget kontakt med både Statsministeriet og Justitsministeriet - på højeste niveau - og gjort det klart, at der altså ikke var hjemmel til den beslutning, som regeringen havde meldt ud på pressemødet den 4. november. Man gik straks i gang med at forberede et hastelovforslag, men heller ikke det blev meldt ud til minkavlerne.

Denne kritik er utvivlsomt berettiget, selv om det hører med, at ansvaret for dette svigt må deles med Justitsministeriet, som kort forinden havde tilsluttet sig Fødevarerministeriets vurdering af hjemmelsspørgsmålet. Det er dog under alle omstændigheder fagministeriets opgave at sikre, at der ikke træffes beslutninger, som lider af hjemmelsmangler som den foreliggende. Vanskeligheden er ganske vist, at det ikke var fagministeriet selv, som traf beslutningen, men at den reelt blev truffet kollektivt på et regeringsmøde med deltagelse af de centrale ministre,⁵³ og her var man alene optaget af det substantielle spørgsmål om, hvorvidt og hvordan man skulle gribe ind over for den omsiggribende smitte i landets minkbesætninger.

5.1.2. Ministeriets begrænsede rolle i beslutningsprocessen

Kommissionen synes ligefrem at betragte det som en undskyldende omstændighed, at Fødevarerministeriet ikke selv havde taget initiativ til beslutningen, og man tager det som et udtryk for at, ministeriet var skubbet ud på "et sidespor" (bd. 2, s. 636). Det ændrer dog ikke ved, at det er

⁵³ Møde i regeringens koordinationsudvalg, 3/11 2020, til forberedelse af pressemødet dagen efter om foranstaltninger mod den omsiggribende covid 19-smitte i landets minkbesætninger.

ressortministeriet, som har det faglige ansvar for beslutningen og dens eksekvering. Statsministerens oplæg på pressemødet blev da også sendt til et såkaldt "*faktatjek*" i ministeriet, uden at det bragte nogen relevante indvendinger for dagen. Det blev imidlertid efter kommissionens vurdering kun udført på lavere niveau og var derfor "*utilstrækkeligt til at fritage for kritik*" (bd. 2, s. 638).

Det sidste er dog efter min opfattelse et irrelevant forhold. *En hjemmelmangel som den foreliggende burde være påtalt, selv på et nok så lavt niveau.* Det er en selvfølge, som kommissionen også selv understreger, at hjemlen til et indgreb overvejes som det første og vigtigste spørgsmål, og som før nævnt var hjemmelsspørgsmålet i ministeriet i høj grad present, så meget desto mere som man netop havde afhandlet det med Justitsministeriet på afdelingslederniveau.

Snarere end at se på ministeriets rolle i beslutningsprocessen kan der være grund til at fokusere på de *interne forhold* i ministeriet. Her springer det i øjnene, at samspillet ikke har været optimalt. Kontorchefen, som forestod faktatjekket, gik ud fra, at der nok var fundet en *anden lovhjemmel* til indgrebet, eventuelt på Sundhedsministeriets område (*in casu* epidemiloven), og mente i det hele taget ikke, at ministeriet havde "*en interesse i at tage ansvaret for beslutningen*" (bd. 9, s. 1642). Afdelingschefen agerede som nævnt mellemmand i forhandlingerne mellem Justitsministeriet og Fødevarestyrelsen angående hjemmelsspørgsmålet, men fandt i øvrigt ikke anledning til at orientere mere bredt herom i ministeriet eller andre steder. Veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen, som selv - over for Justitsministeriet - havde fastholdt hjemmelkravet, mente at det lå uden for styrelsens mandat at tage forbehold herfor, da styrelsen skulle eksekvere beslutningen.⁵⁴

Hvad særligt angår veterinærdirektøren skal det bemærkes, at denne indtager en særstilling i kraft af at være tillagt visse særlige kompetencer i henhold til bekendtgørelse nr. 596 af 7. maj 2020 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser, herunder beføjelser om bekæmpelse af husdyrsygdomme i kapitel 6 i lov om hold af dyr. Veterinærdirektøren har i kraft af disse bestemmelser sædvanligvis det overordnede ansvar for landets veterinære beredskab ved husdyrsygdomme. I forhold til den konkrete indsats i forbindelse med aflivningen af mink indtog Rigspolitiet en styrende rolle i regi af Nost (Den nationale operative stab), men havde i øvrigt ingen andel i kommunikationen med minkavlerne. Det skal

⁵⁴ Veterinærdirektør Hanne Larsen har således forklaret, at "*hun ikke anså det som en mulighed for dem at moderere eller ændre den kommunikation, der kom fra regeringen*" (bd. 2, s. 642 og bd. 4, s. 2040). Herimod departementschef Henrik Studsgaard med bemærkning om, at det er han ikke er enig i, idet "*regeringen havde meldt ud rent politisk, men implementeringen skulle ske indenfor lovgivningen*" (bd. 4, s. 2040 og bd. 9, s. 1567).

endvidere bemærkes, at veterinærdirektøren ud over de særlige kompetencer er underlagt Fødevarerstyrelsens direktør, herunder med hensyn til spørgsmål om kommunikation til offentligheden. Stillingen er typisk besat af en fagperson med særligt kendskab til veterinærfaglige anliggender, i dette tilfælde en uddannet dyrlæge. Ved behov for juridisk kompetence råder styrelsen over en særskilt afdeling for jura.

Det er næppe for meget sagt, at regeringen med et så usammenhængende embedsværk var dårligt hjulpet med præciseringen af de retlige rammer for den beslutning, man havde truffet. Kommissionen tillægger det imidlertid en vis vægt, at Fødevareministeriet angiveligt ikke var orienteret om beslutningens karakter og omfang, selv om både ministeren og departementschefen havde deltaget i de forudgående møder, hvor beslutningen blev truffet. Kommissionen lægger ikke desto mindre til grund, at ministeriet ikke havde været bekendt med akkurat den model for nedlukning af minkavlen, som regeringen havde besluttet, og ser dette som en forklaring på det svigtende faktatjek (bd. 2, s. 632 og s. 636).

Også dette er efter min opfattelse en irrelevant betragtning, siden det længe - og også længe før den foreliggende situation - havde været på tale, at det kunne blive nødvendigt at sætte en stopper for minkerhvervet af sundhedsmæssige grunde. Allerede i september forelå der ifølge forklaringerne fra Statsministeriets departementschef (bd. 8, s. 1110) "en indstilling om, at man skulle forberede et beslutningsgrundlag til regeringen" for det tilfælde, at dette scenarie blev aktuelt.⁵⁵ Det er derfor med en vis fortrydelse, må man tro, at departementschefen bemærker (a.st.), at "fagministeriet i en sådan situation må gøre sit arbejde", idet hun tilføjer: "Sådan er det. Det ville være naturligt at man gik i gang", når man nu ligefrem var blevet bedt om det - og det burde der egentlig heller ikke være to meninger om.

Dette er efter min opfattelse *ministeriets største fejl - at man ikke straks gik i gang med at forberede retsgrundlaget for en fuldstændig afvikling af minkerhvervet, den være sig midlertidig eller permanent, afhængigt af, hvad der epidemiologisk og sundhedsmæssigt var belæg for. Her kunne man så starte med en afklaring af, hvilken lovgivning der skulle tages i brug - husdyrholdloven under Fødevareministeriet eller epidemiloven under Sundhedsministeriet - siden dette åbenbart ikke stod helt klart for embedsværket selv (bd. 9, s. 1642). Det var dog nærliggende, som det også skete, at tage udgangspunkt i den førstnævnte lovgivning, som allerede havde dannet afsæt*

⁵⁵ Jf. cover til møde i *Regeringens Økonomiudvalg* 19/9 2020 og håndakt til møde s.st. 30/9 2020.

for bemyndigelser til ministeren til at fastsætte beskyttelseszoner til inddæmning af smittefarlige sygdomme i landets besætninger.⁵⁶

5.1.3. Fødevarestyrelsens brev til minkavlere

For kommissionen var det dog en større fejl, at Fødevarestyrelsen efter det ovennævnte pressemøde - og med ministeriets indforståelse - udsendte et brev til landets minkavlere, med hvad der kunne ligne et pålæg, om straks at påbegynde aflivninger af deres besætninger "af hensyn til folkesundheden".⁵⁷ Det skete 6/11, dagen efter at Fødevarestyrelsen selv - på de indre linjer - havde orienteret om, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink uden for de allerede gældende sikkerhedszoner. Kommissionen finder det her *særdeles kritisabelt*, at minkbranchen forholdes oplysning om den manglende hjemmel til indgrebet (bd. 1, s. 42, jf. bd. 2, s. 644). Det gentager sig endda på et pressemøde 7/11, som betoner nødvendigheden af en hurtig indsats, men igen uden klargøring af hjemmelsspørgsmålet.

En sådan klargøring foretages først i en efterfølgende pressemeddelelse 8/11, hvor Fødevarestyrelsen toner rent flag, men hvor det til gengæld - noget opsigtsvækkende - fastslås, at "regeringen har besluttet, at minkaflivningerne hastede, situationens alvor taget i betragtning. Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afoente ny lovgivning, inden man meldte dette ud" (min udhævnings). En mildest talt tvivlsom for ikke at sige kritisabel forklaring, som kunne give indtryk af, at man mente, at den manglende hjemmel kunne undskyldes med sagens hastende karakter, og at dette i øvrigt beroede på en *regeringsbeslutning*.

Det er her Statsministeriets departementschef - i en sms til sin kollega i Fødevareministeriet - skyder med skarpt med de ofte citerede ord: "Hvornår lægger I jer og ruller?".⁵⁸ Mere umisforståeligt kan det ikke siges, og allerede dagen efter, den 9. november, rykker fødevareministeren i en ny pressemeddelelse ud med en uforbeholden beklagelse af forløbet: "Først og fremmest er det vigtigt at slå fast, at vi burde have kommunikeret klart, hvorvidt der er lov hjemmel til, at myndighederne kan påbyde at aflive

⁵⁶ Jf. bekendtgørelse nr. 1455 af 8/10 2020 om Covid-19 hos pelsdyr, som udstedt med hjemmel i § 30 i lov om hold af dyr.

⁵⁷ Efter samstemmende forklaringer fra ministeriets og styrelsens embedsmænd var der på ingen måde tale om et pålæg, som rakte videre end, hvad loven selv gav mulighed for, men blot en - i forhold til pressemødet - uddybende information om vilkårene for minkaflivningerne, som branchen (København FUR) selv have efterspurgt, jf. veterinærdirektørens forklaring, bd. 9, s. 1564ff.

⁵⁸ Op. cit. afsnit 1.

raske minkbesætninger udenfor sikkerhedszonerne. Det har ikke været tilfældet i denne sag, og det vil jeg gerne beklage”.

Så vidt så godt, men derpå tilføjede ministeren: ”Vi står i en global sundhedskrise, og derfor valgte regeringen at træffe en resolut beslutning, som der var opbakning til fra både et politisk flertal, men også fra minkbranchen selv”. Igen må det understreges, at omstændigheder som de nævnte kan være nok så relevante for en politisk synsvinkel, men retligt set er de irrelevante. Forventninger om parlamentarisk og/eller branchemæssig tilslutning til et regeringsindgreb kan selvsagt ikke gøre det ud for en lovhjemmel, og opbakningen fra minkbranchen var åbenbart heller ikke større, end at man betegnede nedlukningen som en katastrofe for erhvervet⁵⁹ og bestilte et responsum, som argumenterede for, at der ikke havde været lovhjemmel til beslutningen.⁶⁰

De skiftende forklaringer tilfredsstillede heller ikke Folketinget, hvorfor regeringen stillede en samlet - uddybende - redegørelse for forløbet i udsigt. Denne redegørelse blev afgivet af Fødevarerministeriet 18/11 2020,⁶¹ men samtidig havde et af regeringens støttepartier, *Enhedslisten*, erklæret sin mistillid til fødevarerministeren, mindre på grund af hjemmelsmanglen, som han angiveligt ikke var bekendt med, men fordi ministeriet tidligere havde udvist forsømmelighed i forhold til smitterisikoen fra landets minkfarme, som dette parti længe havde advaret imod.⁶² Med oppositionens stemmer var der hermed flertal imod ministeren, hvorfor denne efter sædvanlig parlamentarisk skik trådte tilbage samme dag, hvorved sagen allerede havde fået en politisk konsekvens.

5.1.4. Samlede vurderinger af ansvarsforholdene

Kommissionen fastslår, at fødevarerministeren ikke var bekendt med hjemmelsmanglen, da beslutningen blev truffet og efterfølgende meddelt på pressemødet 4/11 (bd. 1, s. 43). Derimod antages han at have været under-

⁵⁹ Pressemeddelelse fra Danske Minkavlere 4/11 2020, gengivet efter *Landbrugsavisen*, s.d.

⁶⁰ Andreas Bloch Ehlers: *Notat om hjemmelsspørgsmålet i minksagen*. Responsum til København FUR, 20/11 2020 (beretningen, bilag 7); samme, ”Minkskandalen i en nøddeskal – Lovhjemmel og ekspropriation”, i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 197ff.

⁶¹ Miljø- og Fødevarerministeriet: *Redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet*, København 18/11 2020.

⁶² MF Peter Hvelplund (Ø) med opfordring til at stoppe minkproduktionen af hensyn til dyrevelfærd og befolkningens sundhed, *TV2 Nyheder* 2/10 2020, og senere igen med kritik af, at regeringen ikke greb ind over for den omsiggribende smitte langt tidligere, *Netavisen Pio* 12/11 2020.

rettet om det lovinitiativ, som blev iværksat straks efter med fremsættelsen af et hastelovforslag 5/11, og at han følgelig også må have fået kendskab til ministeriets og Fødevarerstyrelsens mangelfulde eksekvering af beslutningen i dagene derefter (a.st.). Dette uagtet, at ministeren ikke selv havde nogen klar erindring herom, og at der heller ikke i ministeriet var klarhed over, hvornår ministeren var blevet orienteret om sagerne. Det sidste bud fra ministeren var, at han først var blevet gjort opmærksom på fejlen "hen over weekenden" (8-9/11), hvilket han oplyste på et møde 11/11 i Folketingets Fødevarerudvalg.

Selv om det er rimeligt at antage, at ministeren i det mindste må have været gjort bekendt med et lovinitiativ som det foreliggende, og derfor burde have været orienteret om fejlen allerede dagen efter pressemødet, er det næppe berettiget at tage for givet, hvornår det går op for ham, at der har været et hjemmelsproblem i forhold til Fødevarerstyrelsens hidtidige udmeldinger til minkavlerne. Spørgsmålet har sammenhæng med, at den førømtalte uklarhed om den praktiske betydning af hjemmelsspørgsmålet ikke stod helt klart for embedsværket selv. Når en ledende embedsmand (afdelingschefen) erkender, at det først var hen over weekenden 8-9/11, at det gik op for ham, at der kunne være et problem med informationen til minkavlerne (bd. 4, s. 1644), er det ikke sandsynligt, at ministeren skulle have været tidligere eller bedre underrettet herom end han selv.

Spørgsmålet er ikke helt uden betydning. Kommissionen fastslår, at ministeren har forbrudt sig mod såvel legalitetsprincippet som sandhedspligten - det sidste i forhold til den nævnte oplysning til Folketinget om, hvornår han blev bekendt med forholdet,⁶³ og selv om der ikke politisk har været rejst krav om en retsforfølgning af den tidligere fødevarerminister, vil en tiltale være uomgængelig, hvis der rejses sag mod statsministeren, og herudover spiller det selvfølgelig også en rolle for hans eftermæle, om kommissionens kritik står til troende. Det gør den efter min opfattelse ikke - specielt ikke henset til de krav, der må stilles til bevisvurderingen efter forsigtighedsprincippet som ovenfor nævnt.

Hvad embedsværket angår, indstilles hele ledelseslaget i ministeriet - departementschefen, afdelingschefen, kontorchefen og den førømtalte veterinærdirektør - til tjenstlig undersøgelse med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at gøre et tjenstligt ansvar gældende. Departementschefen, som efter en opsplitting af ministeriet overgik til en lignende stilling i

⁶³ Den grove vildledning konstituerer i kommissionens optik både et brud på legalitetsprincippet og sandhedspligten, men et brud på sidstnævnte i forhold til Folketinget indgår tillige her som et selvstændigt element i kommissionens kritik.

det genoprettede Miljøministerium, er siden blevet suspenderet,⁶⁴ mens de tre øvrige embedsmænd har modtaget advarsler.⁶⁵

Hvis nogen for alvor havde grund til at beklage sin andel i forløbet, måtte det også være departementschefen. Han var ministerens højre hånd og skulle med sin - pligtmæssige - rådgivning af ministeren sikre, at denne ikke kom i uføre, men han svigtede unægtelig i det afgørende øjeblik, hvor den politiske beslutning blev truffet, nemlig på koordinationsudvalgets møde den 3/11 2020, hvor spørgsmålet om hjemmel ikke var "top of mind", og han greb heller ikke ind i forhold til pressemødet dagen efter, hvor beslutningen blev udmeldt. Beslutningen blev umiddelbart efter (5/11) sendt til faktatjek i ministeriet, men det skete åbenbart uden departementschefens mellemkomst, så heller ikke her blev der grebet ind, lige så lidt som der blev taget forbehold i forhold til Fødevarestyrelsens brev til minkavlerne 6/11. Endelig - og nok så afgørende - fulgte departementschefen aldrig op på opfordringen til at forberede et beslutningsgrundlag til regeringen for det tilfælde, at situationen krævede et fuldstændigt stop for hold af mink.

5.2. Statsministeriet

5.2.1. Statsministerens udmelding af minkstoppet

Myndighederne må ikke give indtryk af, at borgerne har pligter efter loven, som denne ikke afgiver hjemmel til. Det rejser spørgsmålet om, hvem der havde ansvaret for, at minkavlerne måske blev bibragt det indtryk, at de havde pligt til at aflive deres besætninger uden for de omtalte sikkerhedszoner.⁶⁶ Her er kommissionen ikke i tvivl om, at der påhviler statsministeren og hendes departement en stor del af ansvaret, i og med at regeringens beslutning blev meldt ud på et pressemøde 4/11 2020, hvor netop statsministeren stillede sig i front som den hovedansvarlige for beslutningen (bd. 1, s. 36). *Det forudsætter imidlertid, at denne udmelding - retligt - kunne opfattes som forpligtende for borgerne, og det er der efter min opfattelse intet holdepunkt for.*⁶⁷

⁶⁴ Ansættelsesretlig opfølgning på Minkkommissionens beretning, *Miljøministeriet* 24/8 2022. Efterfølgende har departementschefen fået ansættelse i en kommune, hvorved hans sag er bortfaldet.

⁶⁵ Fødevarerministeriet, pressemeddelelse 22/9 2022.

⁶⁶ Cf. ovenfor afsn. 4.3. med spørgsmålet, om forholdet *retligt* kan kvalificeres som "grov vildledning". Cf. endvidere nedenfor afsn. 7.4. om medvirkensansvar efter ministeransvarlighedslovens § 4.

⁶⁷ Se nu nedenfor afsn. 7.2. om forhørsledelsens beretning i en tjenestemandssag mod en af de implicerede embedsmænd, hvor der lægges en tilsvarende retsopfattelse, som jeg her gør gældende, til grund for indstillingen.

En *pressemeddelelse* kan - undtagelsesvist - gøre det ud for en (bindende) instruks til embedsværket om at iværksætte, ændre eller modificere en vis indsats, som det var tilfældet i den såkaldte "*Instrukssag*", som Rigsretten pådømte i 2021.⁶⁸ Det hører dog til sjældenhederne, at en pressemeddelelse på denne måde kan forlenes med en retlig status. Normalt ligger der et - mere eller mindre velforberedt - lovgivnings- eller andet regulatorisk initiativ til grund for ministeriernes pressemeddelelser og afholdelse af pressemøder. I Instrukssagen forelå der imidlertid ingen (nye) skriftlige retningslinjer, men alene et påbud fra ministeren om at ændre praksis på et givet område, og i den situation kom ministeriets pressemeddelelse *de facto* til at antage karakter af en instruks til myndighederne, og denne instruks fik indirekte også virkning for de personer, som den rettede sig imod.

Mens denne situation er relativt uproblematisk, er det klart, at et *pressemøde* som udgangspunkt kun kan betragtes som et forum for udmelding af *politiske* initiativer, hvor der er mulighed for, at pressen kan stille uddybende spørgsmål til initiativets baggrund og nærmere indhold.⁶⁹ *Forestillingen om, at et pressemøde kan gøre det ud for en - for alle retligt forpligtende - udmelding af en ny retstilstand, som endda afvoiger fundamentalt fra den eksisterende, må derimod afvoises som klart misvisende.* Med en sådan antagelse skulle borgerne være forpligtet af pressens egen - mere eller mindre vilkårlige - gengivelse af myndighedernes udspil, og det er selvfølgelig helt uantageligt for ikke at sige stærkt misvisende.

Pressemødet må her som ellers forstås som et forum for udmelding af en *politisk* beslutning, som efterfølgende henstår til *eksekvering* i vedkommende fagministerium med baggrund i aktuel eller ny lovgivning og under iagttagelse af den generelle forvaltningslovgivnings krav til offentlig myndighedsudøvelse, når det gælder konkrete indgreb i borgernes forhold. Kommissionen vil lade de *konkrete omstændigheder* tale for, at pressemødet i den foreliggende sag alligevel tillægges en slags retlig valør, og her sigtes især på statsministerens styrende rolle igennem hele pandemien med en aktiv departementschef ved sin side som en art indpisker i forhold til den øvrige administration. På den baggrund ser man pressemødet som en *eksekvering* af den beslutning, som dagen forinden var truffet på et møde i regeringens koordinationsudvalg (bd. 2, s. 632).

Både statsministeren og hendes departementschef var imidlertid - i overensstemmelse med sædvanlig statsskik - gået ud fra, at fastlæggelsen

⁶⁸ Rigsrettens dom afsagt 13. december 2021 (BA 056 rigsretten.dk).

⁶⁹ Hvilket ikke udelukker et ministeransvar for deltagelse i pressemøder, jf. Zahle, *Dansk Forfatningsret* 2, 2001, s. 196.

af de retlige rammer for beslutningen om et midlertidigt stop for minkavlens og aflivning af eksisterende besætninger var et ressortansvar (bd. 9, s. 1628), som i første omgang påhvilede Fødevareministeriet, men som derudover krævede bistand fra andre myndigheder til eksekveringen, først og fremmest politiet. Det budskab, som skulle formidles på pressemødet, var historisk og i særklasse politisk: Alle mink måtte aflives af hensyn til befolkningens sundhed. Det drejede sig om 1139 minkbesætninger med intet mindre end 17-18 mio. mink, som skulle aflives med kort frist (10 dage) - en kolossal opgave, som realistisk set kun ville kunne løses med minkavlernes egen velvillige bistand.

Regeringen appellerede derfor til, at opgaven blev løst ad frivillighedsvej og tilskyndet af ordninger med tempobonus og kompensation for bortfald af næringsvej. På den baggrund var spørgsmålet om tvangsaflivninger uden for smittezonerne kun aktuelt, hvis nedlukningen mødte modstand hos minkavlerne. Selv om det var klart, at de retlige rammer for minkstoppet måtte fastlægges efterfølgende af myndighederne, var der ingen - i regeringen - der skænkede hjemmelsspørgsmålet nogen opmærksomhed, og det kan man efter min opfattelse heller ikke fortænke den i. Set i sammenhæng med opgavens usædvanlige karakter og omfang var det forståeligt, at regeringens opmærksomhed i første omgang samlede sig om mulighederne for at få minkavlerne til selv at bistå med en - midlertidig - nedlukning af branchen.

5.2.2. Pressemødet som ulovlig instruks til myndighederne

Anderledes kommissionen, som retter en stærk kritik mod embedsværket, herunder især Statsministeriets departementschef, for ikke alene afviklingen af de centrale møder, men også for hele organiseringen af regeringens beredskab for pandemibekæmpelsen, hvorom nærmere straks nedenfor.⁷⁰ Foruden (grov) vildledning af borgerne finder kommissionen, at statsministeren på KU-mødet 3/11 afgav en *ulovlig instruks* til ressortmyndighederne om at iværksætte beslutningen, herunder ved fordeling af opgaverne mellem Fødevareministeriet som den myndighed, der skulle informere minkavlerne og offentligheden om den trufne beslutning, og Rigspolitiet, som ved henvendelse til de enkelte minkavlere skulle sikre sig, at beslutningen blev efterlevet (bd. 1, s. 36), idet koordinationen af indsatsen blev henlagt til den National operative stab (Nost) under ledelse af Rigspolitiet.

⁷⁰ Afsn. 5.2.3., jf. videre afsn. 5.2.4. og afsn. 7.

Denne udlægning bestrides af statsministeren (bd. 2, s. 613), som fastholder, at "hun ikke gav en instruks på pressemødet", men at "hun blot refererede en indsats", ligesom statsministeren i forhold til sit konkrete udsagn på pressemødet om, at "nu står vi så her og, og igangsætter en, en egentlig aflivning af alle mink i Danmark", har forklaret, at "det er talesprog på et pressemøde", og at "det ændrer ikke på formalia", nemlig at det er ressortmyndigheder, som forestår den konkrete eksekvering af beslutningen. For kommissionen er der dog ligefuldt tale om en (ulovlig) instruks, som statsministeren må påtage sig ansvaret for sammen med sin departementschef, som stod for den praktiske forberedelse af pressemødet.

Det finder udtryk ved, at kommissionen (bd. 2, s. 613) - "efter en samlet vurdering" - lægger til grund, "at *intentionen* med pressemødet den 4. november 2020 fra regeringens side var at *eksekvere* beslutningen om aflivning af alle mink, og at pressemødet også blev forstået sådan i Rigspolitiet og Fødevarerstyrelsen, idet statsministeren i øvrigt ikke havde intention om at ændre på ressortfordeling eller ressortansvar" (mine fremhævelser). *Dette er dog efter min opfattelse en fejlslutning. Først og fremmest er det ganske dristigt uden nærmere argumentation - og stik modsat statsministerens egen udtrykkelige erklæring - "at lægge til grund", at hensigten med pressemødet var at "eksekvere" den beslutning, man havde truffet i regeringens koordinationsudvalg dagen før* (bd. 2, s. 727).

En sådan antagelse er - retligt set - behæftet med så stor usikkerhed, at den ensidige fastholdelse heraf må vurderes som værende klart i strid med forsigtighedsprincippet. I det mindste måtte man lade statsministeren (og hendes departementschef), at hun i så fald befandt sig i en retsvildfarelse, og så kunne man diskutere, om det var en undskyldende omstændighed eller ej. Men blot uden videre at tilsidesætte statsministerens forklaring, som notorisk har rod i en fast statsretlig praksis med udgangspunkt i det grundlovsfæstede *ministerialsystem* og *ministerstyre*,⁷¹ er ikke rimeligt.⁷²

Det er unægtelig også som allerede nævnt⁷³ *mere nærliggende at se pressemødet som en orientering om en regeringsbeslutning af særlig hastende karakter - med mulighed for pressen for at stille uddybende spørgsmål*. Det er netop det, der

⁷¹ Disse kategorier har ikke tiltrukket sig større analytisk opmærksomhed i den statsretlige litteratur. Se for en forvaltningsteoretisk omtale Carsten Henrichsen, *Offentlig forvaltning - grundbog i forvaltningslære*, Karnov 3. udg., 2012, s. 263-276.

⁷² Jf. Justitsministeriets notits af 18/11 2020, s. 3: "Udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt udgør hverken administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe rettigheder eller pligter for borgerne. Udtalelser på pressemøder har ikke et retligt indhold over for borgerne, ligesom der heller ikke knytter sig retsvirkninger for borgerne til fremsættelsen heraf..."

⁷³ Afsn. 5.2.1.

er meningen med et pressemøde: at annoncere en indsats og besvare de spørgsmål, som den umiddelbart måtte give anledning til.⁷⁴ Sædvanligvis sker dette på baggrund af nye planer, ny lovgivning eller anden form for retlig normering, som skal danne grundlag for indsatsen, og normalt er der også gået en grundig behandling forud med høring af alle interesserede parter. Det skete bare ikke her, og det skyldtes helt enkelt det tidspres, som omstændighederne lagde på beslutningsprocessen. Det hastede pludselig "som død og djævel", som det blev udtrykt (bd. 2, s. 678), og så måtte der handles, også før hele "pakken" var kommet på plads. Billedlig talt måtte toget sættes i gang, mens skinnerne blev lagt.

En sådan forcering af beslutningsprocessen betyder selvfølgelig ikke, at *eksekveringen* af regeringsbeslutningen kan ske uden fornødent lovgrundlag. Legalitetsprincippet skal overholdes, det er alfa og omega i al myndighedsudøvelse. Dertil kommer alle de andre garantier for en lovlig og rigtig forvaltning, de forvaltningsretlige principper om saglig, ligelig og proportional forvaltning etc. Denne side af sagen, som er et helt sædvanligt led i eksekveringen, er - med det her i landet gældende ministerstyre - overladt til de respektive ressortministerier, og det er også det, der skete med Fødevarestyrelsens føromtaltede udmelding eller "*kundgørelse*" om man vil,⁷⁵ af regeringsbeslutningen om aflivning af alle mink, samt videre med Rigspolitiet opfølgende indsats, hvor politiet - på ressortministeriets vegne - kontrollerer fremdriften i aflivningsprocessen ude på de enkelte minkfarme. Vanskeligheden er, at Fødevareministeriet ikke nåede at få "skinnerne på plads" - lovhjemlen manglede, selv om ministeriet var den første til at kende problemet.

Set i dette lys kan de retlige omstændigheder omkring beslutningsprocessen i korthed *rekonstrueres* som følger: Efter de alarmerende meldinger om smittens udbredelse i landets minkfarme, og i sammenhæng hermed dokumentation for, at smitten kunne overføres fra dyr til mennesker, traf regeringen en - politisk - principbeslutning om midlertidig nedlukning af minkerhvervet (KU-mødet 3/11). Umiddelbart efter orienterede regeringen offentligheden om sin beslutning med appel til minkerhvervets aktører om at medvirke til at løse problemet ad frivillighedens vej (pressemødet 4/11).

⁷⁴ Efter kommissionens opfattelse er der tale objektive brud på ikke alene legalitetsprincippet men også *sandhedspligten*, som direkte involverede statsministeren (bd. 2, s. 680). Den her rejste kritik gælder i lige grad også denne side af sagen, som jeg ikke finder anledning til at gå nærmere ind på her.

⁷⁵ Sml. Justitsministeriet, som finder det uklart, om brevet prætenderer at være en forvaltningsakt eller en vejledning, men at det i begge tilfælde er behæftet med alvorlige retlige mangler, Notits af 18/11 2020, pkt. 4.

Allerede dagen efter informerede Fødevareministeriet offentligheden og landets minkavlere nærmere om hovedelementerne i indgrebet (brev af 5/11), hvorefter politiet tog kontakt med minkavlerne for at høre om indsatsen for aflivning af deres besætninger (telefonisk henvendelse 6-8/11). Et "actioncard", som skulle sikre en ensartet behandling af disse henvendelser, stillede en håndfast omgang med eventuelle uvillige minkavlere i udsigt og efterlod ingen tvivl om, at myndighederne om fornødent ville skride ind med tvangsaflivninger, uagtet at der altså ikke var lovmæssig dækning herfor.⁷⁶

Med denne - mere plausible - udlægning af forløbet omkring indgrebet mod minkerhvervet bliver det klart, at ministerstyret har fungeret usvækket - om end ikke ligefrem upåklageligt - til trods for en stærk topstyring af beslutningsprocessen. Det er derfor *forkert, når kommissionen konkluderer, at "regeringen optrådte således i sammenhængen som forvaltning og udøvende magt"*. Det gjorde den ikke, den overlod det udtrykkeligt til de respektive ressortmyndigheder at eksekvere den - politiske - beslutning, som man var blevet enige om, om end beklageligvis med det resultat, at de to ministerier, Fødevareministeriet og Justitsministeriet, undlod at tage affære i forhold til den manglende lovhjemmel, som de begge var bekendt med. Hovedansvaret for dette administrative svigt lå utvivlsomt hos Fødevareministeriet, der som nævnt selv havde insisteret på, at der måtte skaffes lovhjemmel til indgreb uden for de i loven fastsatte zonegrænser.

5.2.3. Statsministeriets styrende og koordinerende rolle

Selv om Fødevareministeriets - uheldige - rolle i forløbet var indiskutabel, er det reelt Statsministeriet, som Minkkommissionen gør til sydebuk for den "grove vildledning" om minkavlernes pligter, som statsministerens - forbeholdsløse - udmelding om aflivning af landets minkbesætninger efter kommissionens vurdering indebar. Det er en kritik, som først og fremmest rammer statsministeren og dennes departementschef, idet departementet i øvrigt kun har haft begrænsede funktioner i sagen.

Det lægges herved til grund (bd. 1, s. 31), at *Statsministeriet havde indtaget en styrende og koordinerende rolle i forløbet*, og det lægges i den forbindelse ministeriet til last, at man ikke - med en så vidtgående beslutning - havde

⁷⁶ Det sidste blev ikke aktuelt, idet der ikke blev foretaget tvangsaflivninger af raske besætninger uden for zone 1 og 2, hvor aflivningsprocessen i næsten alle tilfælde skete på frivilligt grundlag, tilskyndet af tempobonus og udsigt til fuld erstatning (bd. 3, s. 1563). I de få tilfælde, hvor minkavlere nægtede at medvirke, vendte Rigspolitiet tilbage med en berigtigelse af lovgrundlaget og beklagelse af forløbet (bd. 1, s. 412).

sørget for at tage alle eventualiteter i betragtning, og herunder først og fremmest sikret sig, at der var fornøden lovmæssig dækning for en nedlukning af minkerhvervet. Dette så meget desto mere som, at der langt fra var tale om en rutinemæssig beslutning, og at et indgreb af den påtænkte karakter nødvendigvis måtte have statsfinansielle perspektiver i forhold til såvel kompensation for tab af næringsvej som den bonusordning, som var stillet i udsigt til minkavlere, der selv foretog aflivningen af deres minkbesætninger.

Også *sagens bilag* i øvrigt rummede advarsler om det manglende lovgrundlag, men dem blev mødedeltagerne først bekendt med kort før mødets afholdelse. Med en bedre forberedelse af mødet i regeringens koordinationsudvalg havde det således efter kommissionens opfattelse været muligt at få alle aspekter belyst og tage alle parter i ed, så man havde undgået at havne i den situation, som man blev sat i, da det blev klart, at nedlukningen savnede hjemmel. Dette forløb finder kommissionen ”meget kritisabelt” (bd. 2, s. 638), og anlægger hermed en vurdering i den alvorlige ende. Den skarpe kritik, der rejses af Fødevareministeriet, hvis andel kommissionen efter det anførte fandt ”særdeles kritisabel”, suppleres dermed af en næsten lige så stærk kritik af Statsministeriet.

Da statsministeren lige så lidt som fødevareministeren havde været vidende om de retlige problemer, som var forbundet med beslutningen, og da der så vidt ses heller ikke er grundlag for at antage, at de havde handlet ”groft uagtsomt”, må det være udelukket at gøre et retligt ansvar gældende over for nogen af dem. Dette har i hvert fald været den almindelige opfattelse blandt universitetsjurister, som har udtalt sig om sagen.⁷⁷ *Grov uagtsomhed vil almindeligvis forudsætte, at ministrene har modtaget klare advarsler fra deres embedsværk om svagheder i den organisatoriske og styringsmæssige behandling af hele sagen, og det er der intet der tyder på, at de har.*⁷⁸ *Almindelig skødesløshed kan næppe i sig selv kvalificere det manglende fokus på hjemmelsspørgsmålet som groft uagtsomt, det er i så fald netop kun uagtsomt.*⁷⁹

⁷⁷ Således professorerne Sten Bønsing, Jørgen Albæk Jensen, Jens Elo Rytter, Jørn Vestergaard og Frederik Waage (Vestergaard, *Politiken* kronik 17/8 2022, med henvisninger). Se endvidere *Retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar i Mink-sagen*, af Jørn Vestergaard, Jens Elo Rytter og Jørgen Albæk Jensen, notat 7. november 2022.

⁷⁸ J.P. Christensen 2022, *op. cit.* s.112 ff.

⁷⁹ Cf. herimod Lasse Lund Madsen, professor i strafferet ved AU, *Berlingske* kronik 20/8 2022, som finder, at forholdet nok kan tilregnes statsministeren som groft uagtsomt, men som desuagtet ikke vil anbefale, at der rejses sag på det grundlag, *Information* 14/11 2022.

Det parlamentariske udvalg, *Granskningsudvalget*,⁸⁰ har efterfølgende udtalt kritik af statsministerens håndtering af sagen,⁸¹ en kritik, som regeringspartiet også selv har tilsluttet sig, måske i forhåbning om, at sagen dermed kunne lukkes. Oppositionen har dog ved gentagne lejligheder forsikret, at statsministeren ikke skulle slippe så let af krogen. Allerede under kommissionsarbejdet blev der fremsat et *borgerforslag*⁸² om at stille statsministeren for Rigsretten, og dette forslag fik støtte fra en samlet opposition, inden man kendte resultatet af granskningskommissionens undersøgelse.⁸³ Forslaget faldt til jorden, og det sammen gjorde et forslag fra oppositionen om - i lighed med den foregående Instruks sag - at lade kommissionsberetningen undergive en advokatvurdering til belysning af mulighederne for at rejse en rigsretssag mod statsministeren. Heller ikke en privat advokatundersøgelse rekvireret af *Nye Borgerlige*, som faktisk konkluderede, at der var grundlag for retslig forfølgelse af både statsministeren og den tidligere fødevareminister,⁸⁴ gjorde indtryk på regeringen og dens støttepartier.

En politisk konsekvens for statsministeren fik sagen dog alligevel med en betinget mistillidserklæring fra et andet af regeringens støttepartier, *Radikale Venstre*, som forlangte, at regeringen udskrev valg senest, når Folketinget trådte sammen igen efter sommerferien i begyndelsen af oktober.⁸⁵ Dette med henvisning til, at man havde fået nok af regeringens - læs statsministerens - "magtfuldkommenhed", og at der var brug for et snarligt valg til at "rense luften". Med denne - usædvanlige - manøvre fik partiet reelt berøvet regeringen sit prærogativ med hensyn til bestemmelse af tidspunktet for udskrivelse af valg, hvorfor regeringen så sig nødsaget til at udskrive valg den 1. november 2022. Yderligere sten i skoen havde et andet parti, *Moderaterne* med den tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen i

⁸⁰ Folketingets Granskningsudvalg er et permanent underudvalg under FFU, *Udvalget for Folketingets Forretningsorden*, som forestår undersøgelse af sager, der påkalder sig kritisk opmærksomhed. Udvalget består af et medlem af hver af de folketingsgrupper, der er repræsenteret i FFU, foruden observatører for folketingsgrupper, der ikke er repræsenteret her. Udvalget kan beslutte iværksættelse af egentlige undersøgelser i form ekspertudredninger, advokatundersøgelser, granskningskommissioner eller undersøgelseskommissioner. Udvalgets møder er lukkede. *Forretningsorden for Folketinget*, FFO § 61.

⁸¹ Granskningsudvalgets beretning 6/7 2022.

⁸² Fremsat 23/2 2021, og forkastet med stemmerne 53 mod 42.

⁸³ Se med kritik tidl. justitsminister Hans Engell (K), "Ubegribeligt at V og K nu støtter rigsret", *Berlingske* 25/4 2021.

⁸⁴ Lund, Elmer, Sandager (Advokatanpartsselskab): *Retlig vurdering (til) belysning af spørgsmålet om ministres ansvar på baggrund af Minkkommissionens beretning*, Notat 23/9 2022 (109 sider). Se med afvisning af vurderingen Jens Elo Rytter og Jørn Vestergaard, som begge anfægter advokaternes habilitet og faglige kompetence, *Landbrugsavisen* 23/9 2022.

⁸⁵ Granskningsudvalgets beretning, *op. cit.* - Folketinget åbner første tirsdag i oktober, som i 2022 var 4. oktober.

spidsen, lagt med en erklæring om, at man ikke ville støtte en regering med Mette Frederiksen som ny statsminister, medmindre man var indforstået med at lade en uvildig advokatvurdering afgøre, om Minkkommissionens beretning gav grundlag for at foretage en retslig opfølgning på kommissionens kritik.⁸⁶

5.2.4. Statsministeriets departementschef

I forhold til Statsministeriets departementschef lægger kommissionen til grund (bd. 2, s. 680), at hun var bekendt med, "at der var tale om en beslutning af meget vidtgående og intensiv karakter og uden fortilfælde", og at den var truffet på mødet i koordinationsudvalget dagen før i, som det videre hedder, "en *forceret proces*, som hun selv havde tilrettelagt, og at beslutningen ikke havde været behandlet i coveret eller materialet til KU-mødet". Videre anføres, at departementschefen "var bekendt med, at ressortministeriet (...) i nogen grad var trådt i baggrunden og koblet af, idet hun ved flere lejligheder i stedet søgte dialog med Justitsministeriet, hvilket alt sammen indebar øget *risiko for fejl på en uhensigtsmæssig måde*". Endelig finder kommissionen, at hun ikke var bekendt med, at der ikke var hjemmel hverken til aflivning af alle mink eller til tempobonus, men at hun, "der selv er jurist, *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" (mine udhævninger).

Det må siges, at der er samlet til bunke med denne opregning af departementschefens fejltrin. Til overmål understreger kommissionen (bd. 2, s. 635), at der ved en helhedsvurdering med inddragelse af "det *tidspres og arbejdspres*, som embedsmændene var underlagt under en sundhedskrise, der havde varet det meste af et år, såvel som det konkrete pres i sammenhæng af risikovurderingen den 3. november 2020 fra Statens Serum Institut", omvendt også må lægges vægt på, "at en *krise efter omstændighederne kan begrunde særlig opmærksomhed, ikke mindst i tilfælde af meget vidtgående og intensiv indgreb*, idet nogle handlinger er så fundamentale i et retssamfund, ikke mindst i en krisesituation med stort behov for prioritering af tid, at de må komme før andre handlinger" (mine udhævninger). Dette gælder således efter kommissionens opfattelse iagttagelsen af hjemmelskrav, som ikke kan sammenlignes med handlinger af mere praktisk eller teknisk karakter". Med andre ord siger kommissionen, at omstændighederne - krise-

⁸⁶ DR Nyheder 28/9 2022. - Med dannelsen af SVM-regeringen den 15. december 2022 bortfaldt dette og det tilsvarende krav fra partiet Venstre.

situationen - ikke kan fritage for ansvar, når det gælder de helt centrale forhold i et retssamfund som netop hjemmelskravet til statslige indgreb.

Heraf må det næsten med tvingende nødvendighed følge, at departementschefen indstilles til disciplinærforfølgning. For selv om hun ikke var bekendt med den hjemmelsmangel, det hele handler om, så burde hun ifølge kommissionen have tænkt på hjemmelskravet som et muligt problem, og så hjælper det ikke, at hun bagefter - og straks hun blev opmærksom på, at der var et problem med hjemmelsgrundlaget - reagerede med at forlange, at fagministeriet erkendte fejlen og rettede op på den ("hvornår lægger I jer og ruller?"). Man skulle ellers tro, at det var nok så afgørende i en situation, hvor det utænkelige er sket - at et vidtgående indgreb savner hjemmel - at der gribes ind over for problemet. I stedet får hun skudt i skoene, at hun selv som jurist burde have været opmærksom på spørgsmålet, så meget desto mere som der blev truffet en beslutning, som ikke var forberedt, og som fagministeriet, der var kørt ud på et sidespor, heller ikke havde haft anledning til at forholde sig til.

Dermed bortser kommissionen imidlertid fra den notoriske usikkerhed, der herskede ministerierne imellem om selve lovgrundlaget, hvor Fødevareministeriet mente, at en fuldstændig afvikling af minkerhvervet krævede særskilt lovhjemmel, mens Justitsministeriet til det sidste fastholdt, at der var fornøden hjemmel i den gældende lov og først efter, at beslutningen var truffet affandt sig med ressortministeriets vurdering. Endvidere bortser kommissionen fra det faktum, at coveret til statsministerens oplæg på pressemødet blev sendt til faktatjek i fagministeriet, og hvis det - som anført af kommissionen - blev udført på et så lavt niveau, at fejlen ikke blev opdaget, er det vanskeligt at se, at det skulle være Statsministeriets ansvar. Men først og fremmest overser kommissionen, at fagministeriets departementschef sad ved bordet under hele forløbet, og at Statsministeriet - som koordinator af forløbet - selvfølgelig måtte have lov til at gå ud fra, at der blev taget forbehold herfra, hvis der var grund til det. I det mindste burde disse omstændigheder mane til større forsigtighed i ansvarsvurderingerne.

At fagministeriet svigter sin opgave bør ikke lægges Statsministeriet til last. Det er heller ikke nødvendigvis rigtigt, at dette fagministerium var "*kørt ud på et sidespor*", selv om dette indgik som en del af ministeriets egen forklaring.⁸⁷ Det blev hørt om sagens forberedelse, det bidrog afgørende til eksekvering af beslutningen, og det havde selv gjort opmærksom på hjemmelsproblemet over for Justitsministeriet. At Fødevareministeriet ikke

⁸⁷ Jf. høringsvar fra bisiddere for afdelingschef Tejs Binderup (bd. 6, s. 8) og veterinærdirigtor Hanne Larsen (bd. 6, s. 12ff).

finder anledning til at gribe ind, når det både har anledning til det og viden om problemet, er dybt kritisabelt og kan ikke med rimelighed undskyldes med, at også andre aktører burde have været opmærksom på problemet. Det er og bliver fagministeriets ansvar at sikre lovgrundlaget for de beslutninger, der træffes inden for dets fagområde. Justitsministeriet kunne nok have været længere fremme i skoene i forhold til politiets medvirken til beslutningens eksekvering, men det havde længe en anden opfattelse af lovgrundlaget end fagministeriet - og da det først rettede ind, var det for sent.

Statsministeriet samler trådene i en proces, der involverer mange aktører, og som kræver både koordinering og beslutningskraft (styring). I mødet i koordinationsudvalget 3/11 deltog således syv ministre og et tilsvarende antal departementschefer. Opgaven bliver ikke nemmere af, at Statsministeriet - uden egen administrativ kapacitet af betydning - må overlade dels den operative koordinering til Justitsministeriet og dels kontrolopgaven i forhold til den administrative eksekvering til Rigspolitiet under samme ministerium. En sådan organisering af indsatsen unddrager sig en juridisk begrundet vurdering, som alene kan fokusere på fejl og mangler, der har et retligt grundlag. Organisatoriske styrker og svagheder har kommissionen derimod intet fagligt grundlag for at vurdere.

Organisatorisk og styringsmæssigt er realiteten den, *at statsministeren altid sidder for bordenden, når vigtige beslutninger skal træffes*, og at det er statsministeriets opgave at understøtte hende i denne funktion. Der er heller ikke noget galt i, at statsministeren herved i en krisesituation også udadtil gør sig selv til den samlende figur. Det er tværtimod både naturligt og nødvendigt af hensyn til synliggørelsen udadtil af det politiske ansvar for vidtgående beslutninger som den foreliggende og for indadtil at samle trådene i det administrative system. At en sådan magtcentrering kan afføde fejl er indlysende, men uden styring og koordination ville der slet ikke kunne træffes beslutninger af mere vidtrækkende karakter, således som det havde vist sig med Fødevarerministeriets tøvende indsats over for pandemiens hærgen blandt landets minkbesætninger tidligere på året.

5.3. Justitsministeriet og Rigspolitiet

Kommissionens vurderinger af Justitsministeriet og Rigspolitiets andel i sagen skal kun kommenteres kort: Selv om Fødevarerministeriets retsopfattelse lå fast, blev den som nævnt i første omgang modsagt af *Justitsministeriet*,⁸⁸ og da dette ministerium ændrede holdning, skete det så sent, at det

⁸⁸ Afsn. 4.1.

åbenbart ikke nåede at bundfælde sig i de administrative hierarkier, hvor en embedsmand i Fødevareministeriet - konfronteret med regeringens beslutning - gik ud fra, at der måtte være fundet et andet hjemmelsgrundlag end husdyrloven, og at der derfor ikke var grund til at advare om den manglende hjemmel i denne lov (bd. 9, s. 1642).

Om dette forløb noterer kommissionen nærmere (bd. 2, s. 693), at Fødevareministeriet så sent som den 4. november 2020, altså på selve dagen for pressemødet, på et afdelingschefmøde med deltagelse af repræsentanter fra Justitsministeriet "havde rejst spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for aflivning af alle mink". På denne baggrund kritiseres det, at Justitsministeriet ikke videregav oplysning herom, men i stedet opstillede "en arbejdstese om det modsatte, altså at der var hjemmel", og at et totalstop i øvrigt *ikke* ville have karakter af et ekspropriativt indgreb.

Kommissionen lægger herved til grund (bd. 2, s. 640), at denne opfattelse blev gjort gældende "*uden et egentligt fagligt grundlag*", og at Justitsministeriet ikke foretog sig yderligere inden pressemødet, "heller ikke da ressortministeriet kort før pressemødet vendte tilbage og fastholdt, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, ud over at anmode om navn på en kontaktperson". Samlet er det kommissionens vurdering, at *Justitsministeriet har handlet kritisabelt* i forløbet - en noget mildere kritik, end den der blev Fødevareministeriet og Statsministeriet til del. Kritikken rammer herved både afdelingschefen og departementschefen, som begge findes ansvarlige for de nævnte administrative svigt.

Denne kritik kan dog nok synes at skyde noget over målet. Realiteten er, at Fødevareministeriet i sidste øjeblik fastholder sin indstilling om manglende lovhjemmel - dagen efter beslutning er truffet i regeringens koordinationsudvalg, men før pressemødet, der afholdes senere samme dag, som ministeriet vender tilbage med besked om, at man fastholder sin indstilling. Det levner ikke Justitsministeriet mange muligheder for at reagere på anden måde, end man gjorde. *Det kan således efter min opfattelse ikke kritiseres, at ministeriet vurderer, at det er for sent at tage spørgsmålet op i forhold til pressemødet, så det i givet fald må gøres gældende i den efterfølgende proces.* Det forekommer, som om kommissionen helt underkender det tidspres, man har handlet under i situationen, og at det også kunne være legitimt at udskyde en endelig vurdering af spørgsmålet til det tidspunkt, hvor beslutningen skulle eksekveres. Omvendt har kommissionens kritik givetvis også sammenhæng med, at pressemødet anses som forum for eksekvering af regeringens beslutning, og i så fald er det naturligvis så meget desto vigtigere, at beslutningen juridisk set "holder vand".

Som sagt er jeg ikke enig i den præmis. Beslutningen eksekveres først i det øjeblik den lander på fagministerens bord, og her måtte Justitsministeriet med rette kunne forvente, at Fødevarerministeriet ville insistere på at tage forbehold for en lovændring, og at beslutningen indtil da alene kunne eksekveres for så vidt angår de zoner, som loven selv gav mulighed for. I forhold til den opfølgende politimæssige indsats må det tilsvarende antages, at *Rigspolitiet*, som her agerer på vegne af Fødevarerstyrelsen, afpasser sin indsats efter styrelsens egne udmeldinger til minkavlerne om deres pligter og rettigheder efter loven, hvor hjemmelsspørgsmålet i første omgang er uomtalt.⁸⁹ Da Fødevarerstyrelsen efterfølgende præciserer, at loven ikke giver hjemmel for tvangsaflivninger uden for sikkerhedszonerne, kan Rigspolitiet næppe bebrejdes, at man først derefter tilretter det action card, som danner grundlag for politiets kontrolindsats.

Kommissionen antager heroverfor (bd. 1, s. 41), at Rigspolitiet af egen drift burde have fulgt op på Fødevarerstyrelsens orientering på de indre linjer⁹⁰ om, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne, og at man herved skulle have orienteret Justitsministeriet med henblik på at få afklaret betydningen heraf i forhold til den opgave, politiet skulle løse. Det er i tråd med kommissionens temmelig vidtgående antagelser om embedsværkets pligter på andre områder end deres eget, men en ensidig kursændring fra politiets side ville i så fald have bragt uorden i den administrative linje over for minkavlerne, og i den situation mener jeg ikke der er grundlag for en så alvorlig kritik, som kommissionen rejser.⁹¹ For den sags skyld havde det været mere nærliggende, om Rigspolitiet havde forhørt sig hos Fødevarerstyrelsen, om hvorvidt oplysningen om den manglende hjemmel skulle følges op af en justering af den administrative praksis.

⁸⁹ Rigspolitiets indsats var oprindeligt udskilt til behandling i en advokatundersøgelse, men da det ikke her havde været muligt at afdække de nærmere omstændigheder omkring denne side af sagen, besluttede Folketinget at udvide Granskningskommissionens kommissorium med en nærmere undersøgelse heraf med særligt fokus på tilvejebringelsen og brugen af et såkaldt *action card*, jf. beretningen bd. 1, s. 20ff.

⁹⁰ Møde i den *National Operative Stab*, NOST, 5/11 2020.

⁹¹ Der indstilles til tjenstlig forfølgning af politidirektøren og to operative ledere af indsatsen. Der er siden rejst tjenestemandssag mod politidirektøren, som blev suspenderet, mens de to mellemledere blev tildelt advarsler. Se nærmere nedenfor, afsn. 7.2, om Forhørsledelsens indstilling i sagen mod politidirektøren.

6. Forsigtighedsprincippet

6.1. Forsigtighedsprincippets relevans

Den foranstående kritik af Minkkommissionens vurderinger af den politisk-administrative proces er baseret på sædvanlig juridisk metode, men det er også nævnt flere gange undervejs, at vurderinger af hjemmelsspørgsmål og ansvarsforhold må afpasses efter et forsigtighedsprincip, således som det faktisk pålægges efter loven om undersøgelseskommissioner,⁹² og som kommissionen også selv fremhæver som et element i dens retlige vurderinger (bd. 1, s. 22ff og bd. 6, s. 201ff).

Kommissionens egne vurderinger bærer dog ikke præg af en specielt forsigtig omgang med hverken retlige antagelser eller bevisvurderinger. At kommissionen angiveligt tager hensyn til både arbejdspress og tidspres, ligger inden for rammerne af en sædvanlig juridisk ansvarsvurdering og er ikke udtryk for en specielt forsigtig omgang med forholdene i lovens forstand. Her vil der navnlig være grund til tilbageholdenhed i tvivlstilfælde og med indrømmelse af en vis margen for fejl og mangler under pressede omstændigheder. Kommissionen nærer imidlertid ingen tvivl om sine bevisvurderinger og lægger endda til, at *opmærksomheden over for fejl og mangler bør være særlig stor i krisesituationer, hvor arbejds- og tidspreset er størst. Man skal "skynde sig langsomt"*, som det hedder med et gammel ord.

Det rejser spørgsmålet om, i hvilket omfang der overhovedet er plads til at anlægge sådanne forsigtighedsbetragtninger ved siden af de almindelige principper for bevisbedømmelse og metoder til fastlæggelse af gældende ret. Spørgsmålet overvejes i en nyere betænkning om undersøgelsesformer vedrørende forhold i den offentlige forvaltning.⁹³ Her understreges det, at princippet har baggrund i Tamilsagen, hvor undersøgelsesdommeren – den navnkundige højesteretsdommer Mogens Hornslet – blev kritiseret for sine meget håndfaste ansvarsvurderinger, som angiveligt fik beretningen til at "fremstå som en dom". Den gang forsvarede jeg selv beretningen,⁹⁴ og det er en art skæbnens ironi, at jeg også kritiserede det senere oplæg til en reform af undersøgelsessystemet,⁹⁵ som i 1999 ledte frem til loven om undersøgelseskommissioner, bl.a. netop med henvisning til den svækkelse af systemet, som forsigtighedsprincippet kunne indebære.

⁹² Lovens § 4, stk. 2 og 4 med forarbejder.

⁹³ *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer*, bet. nr. 1571/2018, s. 637ff.

⁹⁴ *Tamilsagen – En kommentar til Undersøgelsesrettens beretning om Tamilsagen*, Akademisk Forlag 1993, s. 67ff, s. 86ff.

⁹⁵ "Fra undersøgelsesretter til undersøgelseskommissioner. En kommentar til betænkning nr. 1315/1996", *Juristen* 1997.220-235.

Den kritik har nu - mange år efter - fået ny næring med betænkningens evaluering af den mellemliggende tids undersøgelseskommissioner. Udvalget finder således, at det *"er svært at se nogen praktisk plads for forsigtighedsprincippet i relation til retlige vurderinger"*.⁹⁶ Betragtningen refereres også i Instrukskommissionens beretning, men uden konklusion i øvrigt.⁹⁷ I Minkkommissionens beretning er princippet derimod fremhævet som relevant uden nogen forbehold for de praktiske muligheder. Til gengæld synes kommissionen som nævnt kun at have en meget begrænset opfattelse af princippet rækkevidde. Det ses ikke at have fundet anvendelse ved kommissionens vurderinger af de retlige spørgsmål, som sagen rejser, og når det gælder bevisbedømmelsen har det kun været inddraget i begrænset omfang.

6.2. Kommissionens anvendelse af forsigtighedsprincippet

Det er tidligere nævnt,⁹⁸ at kommissionen lægger til grund, at fødevareministeren har forbrudt sig mod såvel legalitetsprincippet som sandhedspligten, og der er i begge henseender sat spørgsmålstejn ved disse vurderinger, herunder særligt hvad angår bevisbedømmelsen i forhold til, hvornår ministeren blev bekendt med hjemmelsproblemet. Der er holdepunkter for kommissionens vurdering, men de er ikke sikre, og en mere forsigtig tilgang kunne meget vel tilsige en mindre kategorisk bedømmelse af forholdet.⁹⁹ Eksemplet er imidlertid interessant, fordi kommissionen selv mener, at den har taget højde for forsigtighedsprincippet, når den ved modstridende forklaringer vil lade objektive momenter afgøre sagen (bd. 2, s. 722ff). En sådan omstændighed er for kommissionen fremsættelse af forslag til hastelov allerede dagen efter pressemødet 4/11, men som det tidligere er gjort gældende, er det uklart, om ministeren blev underrettet om lovforslaget straks ved fremsættelsen og om baggrunden herfor.

Et andet eksempel, hvor bevisvurderingen heller ikke just er præget af forsigtighed, er bedømmelsen af et vidnesbyrd fra statsministeriets departementschef om den beslutning, som blev truffet på mødet i

⁹⁶ Betænkningen, *op. cit.*, s. 243.

⁹⁷ Se med kritik Poul Heidmann: *Vurdering af Instrukskommissionens Beretning, 2020* (20 sider), afgivet til Venstre 1/1 2021. Forfatteren understreger, at udvalgets overvejelser ikke er udtryk for gældende ret, og finder videre, at undersøgelseskommissionens vurderinger i Instruks sagen er "udtrykt mere håndfast", end der er dækning for i loven.

⁹⁸ Afsn. 5.1.4.

⁹⁹ Se bisidderens udtalelse med udførligt begrundet gendrivelse af kommissionens bevisvurdering over 37 punkter, bd. 6, s. 116-123, som dog ikke giver anledning til bemærkninger fra kommissionen, a.st., s. 214.

koordinationsudvalget 3/11. Her lægger kommissionen til grund (bd. 6, s. 206), at hun *"måtte indse, at beslutningen meget vel ikke havde været forudset af ressortministeriet"*, og at dette måtte ses i sammenhæng med *"en proces, der blev forceret"*. Uddybende bemærker kommissionen, at man er indforstået med, at der blev handlet under *"et meget betydeligt tidspres"*, men at *"processen ikke desto mindre (...), blev forceret"*. Det bebrejdes herved departementschefen, at hun ikke tog højde for, at beslutningen muligvis var kommet bag på ressortministeriet, og at hun ikke havde sikret sig, at den var ordentligt forberedt i betragtning af det tidspres, der lå på processen.

Det er uklart, hvilken betydning kommissionen mener, at det har haft, at fagministeriet muligt ikke var forberedt på den beslutning, der blev truffet. Det kan næppe være hjemmelsspørgsmålet, der her tænkes på. Som tidligere nævnt¹⁰⁰ var *Fødevareministeriet ikke i tvivl om, at beslutningen krævede lovhjemmel*, og i det hele taget var ministeriet allerede tidligt varskoet om, at et totalstop kunne blive aktuelt - man var således ligefrem blevet opfordret til at forberede et beslutningsgrundlag til regeringen for det tilfælde, at noget sådant skulle komme på tale. Det var - som også nævnt - statsministeriets departementschef, som kunne oplyse dette, og med den viden måtte hun selvsagt kunne gå ud fra, at en beslutning om et totalstop ikke kunne komme bag på Fødevareministeriet.

Bevisbedømmelsen er på dette punkt direkte forkert, med mindre departementschefens forklaring forkastes, hvilket ikke ses at være tilfældet. Hvad angår den anden del af kommissionens præmis - at processen var *forceret* i en situation, hvor tidspreset gjorde, at møderne burde være så meget desto mere velforberedt, så alle vidste hvad der skulle træffes beslutning om og under hvilke betingelser - er der måske nok en vis portion logik i dette ræsonnement. Det peger imidlertid også henimod *en standard eller målestok for politisk-administrative beslutningsprocesser, som sjældent er realistisk*. Netop tidspreset, som kunne begrunde en bedre mødeforberedelse, bevirker de facto, at processen ikke bliver så vel tilrettelagt, som det kunne ønskes¹⁰¹ - uden at dette nødvendigvis kan bebrejdes nogen, eller at der er behov for at gøre et ansvar gældende. I hvert fald tilsiger forsigtighedsprincippet efter min opfattelse en mere tilbageholdende vurdering af ansvarsforholdene.

Dette skal også ses i sammenhæng med de mange aktører, som skulle tages i ed på det omtalte møde. Her nåede man frem til en beslutning, der

¹⁰⁰ Afsn. 5.1.1.

¹⁰¹ Jf. Mette Frederiksens forklaring om, at *"hun tillod, at KU-mødet blev gennemført få minutter efter mødematerialets udsendelse"*, bd. 3, s. 1596.

ikke var indstillet til på forhånd, men som *heller ikke gjorde nogen principiel forskel i forhold til hjemmelskravet*. Det er vanskeligt at se, hvordan dette skulle være forudset, og det er i hvert fald næppe rimeligt at bebrejde departementschefen, at hun ikke havde taget højde for denne mulighed eller efterfølgende sikrede sig, at fagministeriet fulgte op på sagen. Det var tværtimod Fødevareministeriet, som svigtede sin opgave med at forberede et grundlag for den trufne beslutning, som det også tidligere var blevet opfordret til. Med en mere tilbageholdende tilgang ville der i hvert fald være al mulig grund til også at fremhæve denne side af sagen.

Det kan i den forbindelse heller ikke med rimelighed bebrejdes Statsministeriets departementschef, at hun ikke på mødet sikrede sig, at alle havde læst papirerne (sagens bilag) ved f.eks. at dekretere en *"læsepause på 5-10 min."* Det ville være højst usædvanligt i betragtning af, at mødedeltagerne normalt må kunne gå ud fra, at bilagsmaterialet ikke indeholder noget væsentligt, som ikke allerede er fremhævet i sagens cover, og at det måske heller ikke var relevant i forhold til den trufne beslutning, som netop afveg fra indstillingen.¹⁰² Igen falder ansvaret for miseren tilbage på Fødevareministeriets departementschef, som burde have bragt legalitetsspørgsmålet på bane, når ministeriet nu havde en klar indstilling til spørgsmålet, som ikke nødvendigvis var kendt af alle. En læsepause kunne muligt have bragt legalitetsspørgsmålet for dagen, men det ændrer ikke ved det principielle om ansvarsforholdene som her anført.

I klarsprog kan det - med Statsministeriets departementschef - gøres gældende, at det *"aldrig må blive en præmis, at flere forskellige ministre under et møde skal sikre sig, hvorvidt der er styr på tallene eller hjemlen"* (bd. 9, s. 1630). Juridisk set er der derfor efter min opfattelse intet grundlag for at stille et krav som anført. Under alle omstændigheder må forsigtighedsprincippet også her tilsige en mere nuanceret bedømmelse af forholdet.

6.3. Kommissionens - skærpede - ansvarsvurderinger

Det anførte er som nævnt blot et eksempel på, hvordan en mere aktiv anvendelse af forsigtighedsprincippet kunne føre til en mere nuanceret vurdering af ansvarsforholdene eller måske endog til frafald af de mere kategoriske forhåndsindstillinger, som præger kommissionens vurderinger.

¹⁰² Jf. departementschefens forklaring bd. 9, s. 1620: *"Det ville være en helt ny måde at arbejde på, hvis man i regeringsudvalg blev nødt til at spørge, hvorvidt der var hjemmel til et givent tiltag. Man er derimod nødt til at gå ud fra, at fagministeriet har styr på dette. Regeringen gjorde ikke noget forkert ved at træffe beslutningen om at aflive alle mink uden at have kendskab til hjemmel, men det skulle være kommet frem efterfølgende, så man kunne have oplyst herom"*.

Undertiden får man imidlertid indtryk af, at kommissionen ligefrem anlægger *skærpede* vurderinger af ansvarsforholdene, som f.eks. når det, som også tidligere nævnt,¹⁰³ anføres, at *"krisestyling kræver særlig opmærksomhed"*. Dermed vender kommissionen tingene på hovedet og frakender det arbejds- og tidspres, som altid er forbundet med en krise, betydning som en - nærmest uundgåelig - fejlkilde. *I pressede situationer sker der fejl, og det må man hellere lære af, fremfor at "pege fingre" af de ansvarlige.*

I forhold til koordinationsudvalgets møde 3/11 2020, fastslår kommissionen endvidere, at der var *tid til at kvalitetssikre beslutningen*, selv om det måtte ske med kortest mulige varsel. Det er muligt, men det forudsatte, at der var nogen, som overhovedet fik tanken, at der kunne være et problem, og det var som flere gange nævnt her Fødevareministeriets departementschef svigtede. Han og han alene er den egentlig ansvarlige i Minksagen, og det var han også selv ganske bevidst om, da han tog afsked med sin minister med beklagelse af, at ministeriet havde svigtet ham.¹⁰⁴ Så - igen - må det konstateres, at forsigtighedsprincippet glimrer ved sit fravær ved kommissionens historisk skarpe kritik af embedsværket.

Tværtimod anvender kommissionen et *skærpet ansvarsgrundlag* ved at lægge til grund, at embedsmænd på alle niveauer må have opmærksomheden henledt på, om der nu er fornødent lovgrundlag for en regeringsbeslutning, og *selv aktivt sikre sig, at det er tilfældet, uagtet at man ikke selv befatter sig med lovområdet*. En så proaktiv indsats for alle embedsmænd er så vidt ses ikke hævdet før hverken normativt eller i praksis.¹⁰⁵ På det grundlag rammes imidlertid som allerede nævnt i særlig grad Statsministeriets departementschef, som kommissionen ser som hovedansvarlig for en forceret proces, hvor der ikke blev givet mulighed for at sætte sig ind i sagerne, og hvor der ikke efterfølgende blev foretaget fornøden kvalitetssikring i fagministeriet.

Det mener jeg dog er at rette smed for bager i betragtning af, at den øverste embedsmand fra ressortministeriet, Fødevareministeriets departementschef, sad med ved bordet, da beslutningen blev truffet, uden at tage

¹⁰³ Afsn. 5.2.4.

¹⁰⁴ Departementschefen, Henrik Studsgaards, undskyldning til ministeren blev givet med følgende ord: "Uanset, hvordan vi vender og drejer det, kommer vi ikke uden om, at vores system har fejlet. Vi har ikke hjulpet dig godt nok", beretningen, bd. 6, s. 120.

¹⁰⁵ I den for embedsmænd gældende Kodeks 7 er retningslinjerne rettet mod ministeriernes egne embedsmænd uden præntion om at gælde for andre embedsmænd uden for ressortministeriet, f.eks. med pålæg om, 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..." (*Kodex VII, Syv centrale pligter*, Finansministeriet 2015, s. 12).

nogen forbehold. Ved at negligere dette faktum og ved også at bortse fra, at beslutningen (coveret) til statsministerens oplæg på pressemødet allerede havde været sendt til faktatjek i fagministeriet, at man her var fuldt opmærksom på lovkravet, og at ministeriet ydermere var blevet opfordret til at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for et totalstop for minkavl, mener jeg at *kommissionen foretager en regulær fejlbedømmelse af situationen, hvorved også forsigtighedsprincippet tilsidesættes.*

Helt galt er det at fremhæve, at departementschefen selv er jurist og derfor nok burde vide besked om betydningen af legalitetskravet til offentlige beslutninger. En departementschef skal vurderes på sine ledelsesmæssige kvaliteter og ikke på snævert fagkyndige meritter, med mindre de har særlig betydning for stillingen. Det er en selvfølge, at en administrativ topleder - uanset uddannelsesmæssig baggrund - kender betydningen af dette helt elementære krav til al myndighedsudøvelse. Men det er bestemt ingen selvfølge, at en topleder kan gennemskue lovgivningen på områder, som hun ikke selv til daglig beskæftiger sig med. De ledelsesmæssige kvaliteter unddrager sig kommissionens bedømmelse, det har den ingen faglige forudsætninger for at kunne bedømme. Ikke desto mindre frakender kommissionen med sin omfattende kritik af departementschefen hende hæder og ære i en sådan grad, at man må tro, at vedkommende er ude af stand til at varetage sit arbejde på betryggende vis.

Sandheden - en anden af slagsen - er, at hun både ved nedlukningen af minkavlen og ved den tidligere nedlukning af samfundet¹⁰⁶ spillede en hovedrolle, som vanskeligt kan overvurderes.¹⁰⁷ I begge tilfælde med *fodslæbende* embedsmænd på de respektive ressortområder som medspillere - henholdsvis Sundhedsstyrelsens chef og chefen for Statens Serum Institut, hvor ingen ville anbefale en totalløsning, men veg tilbage, da de store beslutninger skulle tages.¹⁰⁸ Historien vil vise, om den ene eller den anden havde retten på sin side, men i den givne situation, hvor en beslutning skulle træffes ud fra den foreliggende viden, blev det op til

¹⁰⁶ Se om denne tidligere fase i pandemibekæmpelsen min analyse i artiklen: "På myndighedernes anbefaling. En kritisk kommentar til en rapport om regeringens covid-19 indsats i foråret 2020", *Tidsskrift for Samfundslederskab i Skandinavien*, årg. 36, nr. 4, 2021-09-11.

¹⁰⁷ Se tidligere justitsminister Søren Pind (V) med vurderingen: "Når Danmark har klaret coronakrisen bedre end næsten nogen andre lande i verden, er der én person, der hovedsageligt har æren for det, og det er hende", i Olav Hertel: "Portræt af Barbara Bertelsen", *Politiken* 18/11 2021.

¹⁰⁸ Det var direktøren for SSI, Kåre Mølbak, som i en sms fra departementschefen til Sundhedsministeriets departementschef blev omtalt som en "kujon", da han trak sin oprindelige indstilling om en fuldstændig aflivning af minkene tilbage, jf. ovenfor afsn. 1 om de lejlighedsvis - bramfrie - meningsudvekslinger i embedsværket. Departementschefen har siden beklaget ordvalget (bd. 9, s. 1622).

centraladministrationens højeste embedsmand - en kvinde - at handle.¹⁰⁹ Der var fodfejl undervejs i forløbet, men med den - svigtende - bistand hun fik fra dele af embedsværket, var det formentlig uundgåeligt, at der skete fejl. Hjemmelsmanglen var en sådan fejl, men ikke en fejl, som efter min opfattelse kunne tilregnes hende som udslag af manglende agtpågivenhed.

6.4. Kommissionens antagelser om et medvirkensansvar

Med henvisning til reglerne om *medvirkensansvar*¹¹⁰ antager kommissionen endvidere (bd. 2, s. 634), at ikke kun ressortministeren, men også de øvrige ministre, som træffer en fælles regeringsbeslutning, efter omstændighederne kan have behov for rådgivning fra deres embedsværk. I den forbindelse gør kommissionen gældende, at *ressortansvaret "ikke (er) en ansvarsfrihedsgrund for ministre fra andre ministerier, ligesom ressortansvar heller ikke er en ansvarsfrihedsgrund for embedsmænd fra andre ministerier"*. Herom hedder det det nærmere, at "et ansvar for andre end ressortministeriet (kan) efter omstændighederne komme på tale, hvor andre ministerier træder helt eller delvist i stedet for ressortministeriet i en beslutningsproces eller ved udmelding af en beslutning, eller hvor andre har samme viden som ressortministeriet, ligesom relevante omstændigheder kan indbefatte, at en beslutning og dens eksekvering er meget vidtgående og intensiv, og at der kan blive tale om grov vildledning eller klart ulovlig instruktion" (a.st.).

I betragtning af, at der mig bekendt ikke - i nyere tid - er fortilfælde for, at et medvirkensansvar har været gjort gældende for hverken ministre eller embedsmænd i sager som den foreliggende, forekommer det - i al sin vage og ubestemte afgrænsning - meget vidtgående at pålægge andre end de - i forhold til ressortmyndigheden - direkte implicerede et medansvar for regeringsbeslutninger og deres forberedelse. Dette uanset, at en udvidelse af kredsen af ansvarlige ud over ressortansvaret efter kommissionens opfattelse kan tjene til at "værne helt grundlæggende retsprincipper og beskytte retsstaten". Det er store ord. Der er imidlertid også andre - modgående - hensyn på spil i denne sammenhæng, især retssikkerheden for ministre og embedsmænd, som efter normale kriterier falder uden for kredsen af retligt ansvarlige for fejl og mangler ved en regeringsbeslutning.

I givet fald vil en mere forsigtig bedømmelse af ansvarsforholdene tilsige, at deres ansvar ikke kan række længere end til at gøre fagministeriet

¹⁰⁹ Se kritisk om det saglige grundlag for beslutningen, Lars Igum Rasmussen og Jens Lundgren: *Vild virus. Bag kulissen i kampen mod smitte*, Politikens Forlag 2022.

¹¹⁰ Ministeransvarlighedslovens § 4.

opmærksom på eventuelle problemer - og så er man lige vidt.¹¹¹ I det hele taget *må medvirkensansvaret efter ministeransvarlighedslovens § 4 forstås snævert*, hvis man ikke skal risikere at gøre hele regeringen ansvarlig for store og større beslutninger af enhver tænkelig art. Som allerede nævnt sidder statsministeren altid for bordenden, når der skal træffes væsentlige beslutninger i regeringen, uanset hvilke fagområder der er tale om. Ofte har beslutninger tværgående karakter og involverer flere ministerier, uden at det ændrer ved, at der altid er et enkelt ministerium, som har ressortansvaret for den beslutning, der skal træffes. Undertiden kan statsministeren, som i den foreliggende krisesituation, vælge at sætte sig selv i spidsen for større initiativer af typisk tværgående karakter, men heller ikke det fratager en regeringsbeslutning karakteren af en beslutning, for hvilken en enkelt minister - ressortministeren - bærer det formelle ansvar. Inden for de rammer kan der så tænkes et medvirkensansvar, men det vil være sjældent forekommende.

Den statsretlige litteratur¹¹² er karrig med fastlæggelse af nærmere kriterier for afgrænsningen af medvirkensansvaret for ministre. Man får let indtryk af, at alle, som sidder med ved bordet om et lovforslag eller andet lignende beslutningsgrundlag, kan gøres medansvarlige for lovligheden af samme. Det forekommer blot ikke særlig realistisk under nutidens forhold, hvor regelproduktionen efterhånden har antaget uoverskuelige dimensioner, og hvor regelværkerne tilmed hænger sammen i stadig stigende grad. Ud fra den betragtning skal der efter min opfattelse meget til for at antage, at ministre kan ifalde ansvar for uregelmæssigheder på andre områder end deres eget (som måske kan være vanskeligt nok at overskue). De særlige kriterier, som kommissionen opregner: at beslutningen og dens eksekvering er meget vidtgående og intensiv, og at der kan blive tale om grov vildledning eller klart ulovlig instruktion, er ikke særskilt omtalt i den citerede litteratur og må være opfundet til lejligheden.¹¹³

¹¹¹ Det ændrer ikke ved, at to eller flere ministerier kan indgå som fagministerier i forhold til en given beslutning, således som det skete med regeringsbeslutningen om aflivning af mink, hvor både Fødevarerministeriet/Fødevarestyrelsen og Justitsministeriet/Rigspolitiet indgik som ansvarlige for hver deres del af processen.

¹¹² Jens Peter Christensen et al., *Dansk Statsret*, s. 93ff; Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret* 1, s. 446ff; Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, s. 136ff; Henrik Zahle, *Dansk forvaltningsret* 2, s. 198ff.

¹¹³ Se med gentagelse af Minkkommissionens synspunkter Ole Spiermann, "Disciplinæransvar uden for eget ressort", i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 527ff. Tilskyndelse til ulovligheder er derimod selvsagt ansvarspådragende også på tværs af ressortområder, således som det var tilfældet i Tibetsagen, jf. Tibetkommissionen II's beretning, bd. 1, s. 149ff (om Udenrigsministeriets tilskyndelse til ulovlig indgriben mod demonstrationer mod statsoverhoved fra Kina).

7. Det juridiske efterspil

7.1. De umiddelbare konsekvenser af kommissionens kritik

Når forskningen formidles gennem pressen, sker det ofte i mere ligefremme vendinger som i nedenstående passus, hvor jeg prøver at spinde en ende på det juridiske skoleridt, som granskningskommissionen har præsteret:¹¹⁴

“Der var som ventet flertal i Folketinget for aflivning af minkene - resten er teatertorden, ligesom granskningskommissionen selv, der blev opfundet til lejligheden, var et stykke teater, der skulle holde liv i affæren, efter at den for længst var afhandlet parlamentarisk, og præcis så længe, at resultatet ville kunne inddrages i den kommende valgkamp. Og som var det bestilt lød konklusionen herfra i overskriftsform, at “skandalen” dybest set var resultatet af en forceret, centralstyret proces. Med andre ord endnu en illustration af regeringens påståede magtfuldkommenhed, og et enkelt *credo*, som vil gøre sig godt i en valgkamp”.

Det er spidsformuleringer, som fulgtes op af den mere nøgterne konstatering, at sagen ikke var slut endnu: “Der forestår et juridisk efterspil med tjenestemandundersøgelser, og det er langt fra sikkert, at det går her, som “præsten prædiker”, heller ikke selv om der rejses sag mod alle de indklagede embedsmænd. Til sammenligning endte tre ud af fire sager med frifindelse i Tamilsagen”. Denne forudsigtelse skulle snart gå i opfyldelse, da der kun blev rejst tjenestemandssager mod to af de ti embedsmænd, der var indstillet til disciplinærfølgning, og som derefter blev suspenderet: Fødevareministeriets tidligere departementschef og Rigspolitiets chef.¹¹⁵ De øvrige modtog advarsler eller irettesættelse¹¹⁶ uden yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser, alt udmålt efter indstilling fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Finansministeriet (MKS)¹¹⁷ og eksekveret af de respektive ministerier som ansættelsesmyndighed for de berørte embedsmænd.

I betragtning af den stærke kritik, kommissionen havde rejst, måtte dette efterspil opleves som lidt af et *antiklimaks*. Kritikere undrede sig da også over, at de embedsmænd, som kommissionen havde indstillet til disciplinærfølgning, ikke, som det tidligere var sket, straks blev suspenderet fra

¹¹⁴ “Minkkommissionen var et teater, der skulle holde liv i affæren frem til et valg”, *Altin- get* 8/8 2022 (redaktionel overskrift).

¹¹⁵ For begges vedkommende fandt kommissionen, at de havde optrådt “kritisabelt”.

¹¹⁶ Mens Justitsministeriets departementschef *Johan Legarth* blev tildelt en disciplinær irettesættelse blev alle øvrige implicerede tildelt advarsler, som er den mildeste sanktion, uden at det er helt nemt at se begrundelsen for denne forskel i sanktionsvalget.

¹¹⁷ MKS agerede i denne sammenhæng efter samråd med Kammeradvokaten.

tjenesten og holdt sig heller ikke tilbage fra at antyde, at de milde reaktioner måtte ses i lyset af MKS's placering som et underordnet led i det administrative hierarki med deraf følgende muligheder for politisk indblanding i afgørelsesprocessen.¹¹⁸ Nogen fast praksis for suspension af embedsmænd, der er blevet kritiseret i en undersøgelse af deres forhold, eksisterer så vidt ses ikke. Først når kritikken udmønter sig i, at der rejses sag efter tjenestemandenslovens regler, er en hjemsendelse uomgængelig, idet det i øvrigt må bero på et konkret skøn, om suspension er fornøden.¹¹⁹ Tilsvarende tilsiger forvaltningsretlige grundprincipper, at en styrelses sagsbehandling er uimodtagelig for politisk indblanding, som ikke er sagligt begrundet, herunder i særlig grad påvirkning fra ministeren.¹²⁰

Hvad angår det politiske ansvar, fandt det parlamentariske opgør om statsministerens person sin afslutning med SVM-regeringens dannelse den 15. december 2022. Hermed lukkede de tidligere oppositionspartier Venstre og Moderate sagen for deres vedkommende og blev straks mødt af en strøm af beskyldninger fra oppositionen om løftebrud i forhold til at holde Mette Frederiksen ansvarlig for de ulovligheder, der var begået i Minksagen.¹²¹ Dermed føjede regeringsdannelsen spot til skade, når det gjaldt mulighederne for at drage nogen til ansvar for sagen i det hele taget. Og det skulle snart vise sig at blive værre, for i starten af det nye år barslede forhørsledelsen i den ene af de to sager, der havde givet anledning til disciplinærfølgning, med en indstilling om frikendelse af den pågældende embedsmand, mens den anden i mellemtiden havde unddraget sig tjenstligt ansvar ved at opsigte sin stilling og i stedet søge ansættelse i kommunalt regi.¹²² Indstillingen førte til genoptagelse af de øvrige personalesager og i flere tilfælde med det resultat, at pådømte sanktioner blev annulleret, hvorved

¹¹⁸ Se med kritik Rasmus Jarlov (K), *Berlingske* 24/3 2023, hvor også Hans Kristian Skibby (Danmarksdemokraterne) er citeret for bemærkning på Twitter om, at det er "kammerateri af værste skuffe".

¹¹⁹ Se Betænkning fra *Udvalget om undersøgelseskommissioner*, nr. 1571/2018, med oversigt over resultatet af de hidtidige undersøgelser siden 1999, s. 88-118.

¹²⁰ Er styrelsens afgørelser undergivet klageadgang til ministeriet, som det normalt er tilfældet, er sidstnævnte endvidere efter fast praksis helt afskåret fra at meddele styrelsen instruktioner vedrørende en sag. Tilsvarende gælder ved en styrelses afgivelse af en indstilling til anden myndighed, herunder f.eks. indstilling om afgørelse af en personalesag.

¹²¹ Jens Adser Sørensen, fhv. parlamentarisk chef, Folketinget, "Havde Jacob Ellemann taget juraprofessorernes minkanalyse alvorligt, ville han have sluppet for beskyldninger om løftebrud", *Berlingske* 13/12 2022. Forfatteren citerer tidligere formand for Folketinget *Chr. Mejdal* (V) for bemærkning om, at "det er katastrofalt for retsbevidstheden ..., at man dropper det, man er gået til valg på, nemlig at få en sag undersøgt til bunds".

¹²² Den tidligere departementschef Henrik Studsgaard tiltrådte ved årsskiftet en stilling som direktør for Teknik & Miljø i Esbjerg Kommune, hvorved tjenestemandssagen mod ham bortfaldt.

også et ansvar for statsministeren endegyldigt må betragtes som bortfaldet. De nærmere omstændigheder er i korthed som følger.

7.2. Embedsmændenes ansvar i forhørsledelsens indstilling

I forhørsledelsens beretning om rigspolitichef Thorkild Fogdes ansvar¹²³ konkluderedes det, at han ikke har begået nogen tjenesteforseelse og derfor kan genindtræde i tjenesten. Justitsministeriet, der gennem hele sagen havde optrådt som anklager, efterkom umiddelbart indstillingen¹²⁴ og ministeren modtog Rigspolitichefen med åbne arme: "Thorkild Fogde har ydet en enorm indsats for Danmark, ikke mindst gennem coronakrisen. Jeg glæder mig til samarbejdet med ham".¹²⁵ Baggrunden for frikendelsen var, at udmeldingerne på pressemødet 4/11 2020 og de efterfølgende pressemeddelelser - *efter forhørsledelsens opfattelse og modsat Minkkommissionens vurdering* - "ikke retligt kan karakteriseres som en instruks til bl.a. Rigspolitiet om at igangsætte og gennemføre aflivning af alle mink" (beretningen s. 124f). 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" (a.st., min udhævnings).

Denne vurdering stemmer overens med den retsopfattelse, jeg selv har gjort gældende ovenfor,¹²⁶ og som også andre jurister har hævdet.¹²⁷ Det er heller ikke nogen ligegyldig eller ubetydelig detalje i sammenhængen, som allerede frikendelsen af rigspolitichefen viser. Minkkommissionens - fejlagtige - opfattelse af pressemødets karakter udgør juridisk set hele bagtæppet for Minksagen. Det er den opfattelse, som danner baggrund for inddragelsen af alle andre aktører i sagen end de direkte (ressort-)ansvarlige som medansvarlige, herunder først og fremmest statsministeren og dennes departementschef, justitsministeriets departementschef og afdelingschefen samme sted foruden Rigspolitiets øverste ledelse.

Deres medskyld er i alle tilfælde relateret til dette og efterfølgende pressemøder, hvor de efter kommissionens opfattelse ikke har gjort nok for at

¹²³ Beretning og indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod rigspolitichef Thorkild Fogde, afgivet den 10. februar 2023. Det tjenstlige forhør er gennemført af en forhørsledelse bestående af fhv. højesteretspræsident Thomas Rørdam, landsdommer Annette Dellgren og landsdommer Jens Hartig Danielsen. Beretningens del 8 med forhørsledelsens bemærkninger og indstilling er offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside.

¹²⁴ Ansættelsesretlig opfølgning på Minkkommissionens beretning, Justitsministeriet 24/3 2023.

¹²⁵ Justitsminister Peter Hummelgaard, cit. efter Udvalget for Forretningsorden, UFO Alm. Del, Bilag 45.

¹²⁶ Afsn. 5.2.2.

¹²⁷ F.eks. Jens Elo Rytter og Jørn Vestergaard som nævnt i Kristian Villesen, "Frikendelse af rigspolitichefen underkender minkberetning", *Information* 13/2 2023.

hindre den grove vildledning af minkavlere og offentlighed, som var resultatet af, at aflivningsprocessen blev iværksat uden lovhjemmel. Det gælder såvel den forcerede beslutningsproces op til de nævnte pressemøder som den manglende indgriben ved underretning på højeste sted om hjemmelsmanglen. Når pressemøderne ikke konstituerer nogen ulovlige beslutninger, men alene må ses som forum for politiske udmeldinger, er det uden betydning, at der ikke - i den sammenhæng - blev reageret på oplysninger om den manglende hjemmel til minkstoppet.

Frikendelsen af rigspolitichefen udstrækkes da snart efter også til den administrative topledelse i Statsministeriet (departementschefen) og Justitsministeriet (departementschefen og en afdelingschef). Dermed må de ressortansvarlige i Fødevarerministeriet og Fødevarestyrelsen se sig isoleret med ansvaret for den mangelfulde og ulovlige eksekvering af regeringens beslutning om at aflive landets minkbesætninger. Dette ansvar omfatter principielt også de operativt ansvarlige for Rigspolitiets opfølgende indsats, om end ansvaret her må ses i lyset af, at de handlede på Fødevarermyndighedernes vegne og efter deres retningslinjer. Her er der allerede meddelt advarsler, og disse sanktioner har ligeledes været under genovervejelse.¹²⁸

Særligt tilbagekaldelsen af den til Statsministeriets departementschef tildelte advarsel¹²⁹ har vakt opsigt, siden det er hende, der får hovedskylden for miseren i Minkkommissionens beretning.¹³⁰ Hvad hun end bliver kritiseret for herudover, er det imidlertid for intet at regne i forhold til den kritik, som er relateret til hendes andel i forberedelse og afvikling af de ovennævnte pressemøder. Det er ubetinget her hendes hovedindsats ligger, mens den manglende opmærksomhed på legalitetsspørgsmålet, hvor hun efter kommissionens opfattelse burde have reageret proaktivt over for fødevarermyndighederne, måske kan kritiseres, men slet ikke - alene - kan bære en tjenstlig sanktion, hvorfor en tilbagetrækning af den tildelte advarsel efter min opfattelse var uomgængelig.^{131 132}

¹²⁸ Om det videre forløb, se nedenfor afsn. 7.4.

¹²⁹ *Afgørelse om tilbagekaldelse af disciplinær advarsel* (Barbara Bertelsen), Statsministeren 23/3 2023 (afgørelsen er offentliggjort med adressatens samtykke).

¹³⁰ Se f.eks. Eva Schmidt: "Barbara Bertelsen bærer stadig et ansvar for det skandaløse minkpressemøde", *Altinget kommentar* 31/3 2023, og Ditlev Tamm, "Juraprofessor om frafaldne advarsler: Minksagen er stadig en skandale", *Berlingske kommentar* 28/3 2023.

¹³¹ Pligtforsømmelsen må være af en vis grovhed, for at der foreligger en tjenesteforseelse, der kan sanktioneres efter tjenestemandsløven (TL § 10). Vurderingen heraf beror på et helhedsorienteret skøn, der omfatter både den objektive side (pligtforsømmelsen) og den subjektive side (tilregnelsen) af pligtforsømmelsen.

¹³² Se i samme retning Jørn Vestergaard i polemik med Politikens chefredaktør, "Christian Jensen, det er tid til selvransagelse i forhold til dækningen af minksagen", *Politiken debatindlæg* 13/4 2023.

Anderledes hvis det med Minkkommissionen antages at udmeldingerne på pressemødet 4. november 2020 var groft vildledende over for minkavlerne, og at det i den forbindelse var uden betydning, om de kunne eller skulle opfattes som retligt bindende. Den antagelse er dog klart misvisende: Hvis udmeldingerne på pressemødet ikke kan opfattes som et påbud til minkavlerne, men blot må ses som en politisk hensigtserklæring, som i sagens natur må forventes at blive præciseret med hensyn til den nærmere rækkevidde og vilkår, så kan der - rent juridisk - ikke være tale om vildledning. Denne præmis er ganske enkelt - åbenlyst - misvisende. Af samme grund kan dette forhold ikke opretholdes som et selvstændigt kritikpunkt i forhold til Statsministeriets departementschef. Tilsvarende gælder kommissionens kritik for videregivelse af urigtige oplysninger.¹³³

Det er blevet fremstillet, som om Statsministeriet selv har fjernet eller set bort fra dele af den kritik, Minkkommissionen havde rejst mod departementschefen.¹³⁴ Hvis det imidlertid med forhørsledelsen lægges til grund, at udmeldingerne på pressemødet var rent politiske, bortfalder de ovennævnte kritikpunkter *eo ipso*. Frikendelsen af departementschefen beror derfor ikke på nogen selvstændig vurdering af departementschefens forhold, men er en simpel konsekvens af det faktum, at der ikke blev udmeldt nogen bindende regler for minkavlerne ved denne lejlighed. At kommissionen ikke selv mener, at det gør nogen forskel, hvordan pressemødet opfattes, er uden betydning, siden forhørsledelsen heroverfor netop fastslår, at den retlige kvalificering af mødet har afgørende betydning for ansvarsvurderingen.

7.3. Statsministerens ansvar - tre professorers vurdering

Forhørsledelsens rapport må desto mere falde tilbage på vurderingen af statsministerens forhold. For uanset hvor meget eller hvor lidt statsministeren satte sig i spidsen for aktionen mod landets minkavlere, står det nu helt klart, at hendes indsats var af ren politisk karakter, og at hun derfor på ingen måde kan holdes ansvarlig for den manglede hjemmel til indgrebet over for minkproduktionen. Enhver tale om tilregnelser er uaktuel i den sammenhæng. Statsministeren har notorisk ikke haft forsæt til at vildlede minkavlerne om deres rettigheder, hun har heller ikke optrådt groft uagtsomt, end ikke simpel uagtsomhed kan hævdes, siden statsministeren ikke

¹³³ Sml. Hans Drachmann, "Justitsminister: Jeg følger bare det råd, jeg har fået", Politiken 30/3 2023.

¹³⁴ Hans Drachmann, "Statsministeriet fjernede selv kritik af Barbara Bertelsen i minksag", med henvisning til udtalelser fra Michael Gøtze, Jørn Vestergaard og Sten Bønsing, Politiken 29/3 2023.

har nogen pligter forbundet med selve udførelsen af den beslutning, som hun var med til at træffe, og som hun stillede sig bag med hele den vægt, statsministerembedet er forlenet med. Ansvar for den manglende hjemmel til minkstoppet såvel som tempobonus påhviler alene ressortmyndighederne, det er den lære, der kan udledes af Forhørsledelsens rapport i tjenestemandssagen mod rigspolitichef Thorkild Fogde.

Dermed bortfalder naturligvis også enhver tale om at gøre et strafferetligt ansvar gældende ved Rigsretten. Det var også det resultat tre professorer var nået frem til i en fælles henvendelse til Folketingets Granskningsudvalg¹³⁵ på foranledning af den debat, som Minkkommissionens beretning havde rejst om mulighederne for at gøre et ansvar gældende over for de ministre i den tidligere regering, som kommissionen havde fremhævet som hovedansvarlige uden angiveligt¹³⁶ at tage stilling til, om der var grundlag for at rejse en sådan sag, nemlig statsministeren og den tidligere fødevareminister.

Deres analyse var imidlertid et indspil i debatten om, hvorvidt statsministerens medvirken til den ulovlige beslutning kunne tilregnes hende som *groft uagtsom*, som den alternative ansvarsbetingelse, der kan gøres gældende efter ministeransvarlighedslovens regler, når forsæt må betragtes som udelukket. Her må det da også anses som helt utvivlsomt, at et ansvar ikke kan gøres gældende i en situation, hvor ministeren notorisk ikke har modtaget rådgivning om sagens rette behandling, med mindre ulovligheden er åbenlys. Det sidste kan på ingen måde hævdes, når end ikke ressortmyndighederne selv kunne blive enige om, hvordan sagen skulle behandles retligt, førend på selve dagen, hvor minkstoppet blev udmeldt.

Selv om forsæt er den praktisk vigtigste ansvarsgrund, kan det omvendt ikke udelukkes, at et ansvar også kan gøres gældende, hvis der er handlet groft uagtsomt ved f.eks. bevidst tilsidesættelse af advarsler fra nærmeste rådgiver om manglende hjemmel til et givet tiltag. Almindelig skødesløshed, som f.eks. beror på manglende agtpågivenhed, en presset beslutningssituation eller blot en sløset omgang med sagerne, kan derimod næppe begrunde et ansvar - der er i så fald netop kun tale om simpel uagtsomhed.

¹³⁵ Jørn Vestergaard, Jens Elo Rytter og Jørgen Albæk Jensen, *Retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar i Minksagen*, Notat af 7. november 2022. Se endvidere Jørn Vestergaard, "Den strafferetlige bedømmelse af ministeransvaret i Minksagen...", i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 609ff.

¹³⁶ Se herom kritisk Jørn Vestergaard, "Minkkommissionen har selv kortsluttet debatten om statsministerens retlige ansvar", *Politiken* kronik 17/8 2022.

Skillelinjen er dog ikke skarp, hvorfor ansvarsplaceringen i sidste ende altid må bero på en konkret vurdering.

De tre professorer er imidlertid ikke i tvivl om, at statsministeren ikke kan antages at have ageret groft uagtsomt. Det finder i konklusionen i deres notat udtryk med ordene:¹³⁷

”Sammenfattende kan det med høj grad af sikkerhed konstateres, at der ikke i Minkkommissionens beretning er tilstrækkelige holdpunkter for en antagelse om, at der ville kunne være grundlag for alvorligt at bebrejde statsminister Mette Frederiksen, at hun på presse-mødet 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 retligt ansvar gældende mod Mette Frederiksen. Det kan følgelig ikke forventes, at Mette Frederiksen ville kunne dømmes efter ministeransvarlighedsloven for grov uagtsomhed, endsige for et forsætligt forhold i forbindelse med beslutningen og udmeldingen om aflivning af alle mink”.

Dermed skulle sagen være lukket. Notatet gør endegyldigt op med forestillingen om, at statsministeren skulle kunne drages til ansvar ved Rigsretten på grundlag af en tiltale for tilsidesættelse af sine embedspligter ved grov uagtsomhed. At det nu med forhørsledelsens rapport må anses som helt utænkeligt at rejse sag mod statsministeren, siden hun ikke har medvirket til at træffe beslutninger med retsligt bindende virkning hverken internt for myndighederne eller eksternt for borgerne, er en anden sag.¹³⁸ Indtil fremkomsten af denne rapport var det Minkkommissionens retsopfattelse, som en eventuel advokatvurdering måtte lægge til grund, og som professorerne derfor rimeligvis forholder sig til.

7.4. Til kritikken af professorernes retlige vurderinger

Efter at forhørsledelsen har fastslået, at kommissionens retsopfattelse ikke er korrekt, bliver det forhørsledelsens udlægning, som er gældende. Det kan ikke hævdes, at den ene retsopfattelse er lige så god som den anden, eller at de er ligeværdige.¹³⁹ I juraens verden er der som udgangspunkt kun én retsopfattelse, der er den rigtige, og det er i sidste ende den, som finder anvendelse ved domstolene, og selv om et tjenstligt forhør ikke kan gøre

¹³⁷ Op. cit. s. 30.

¹³⁸ Se nu med dette udgangspunkt Jørn Vestergaard i polemik med Politikens chefredaktør, ”Christian Jensen, det er tid til selvansøgelse i forhold til dækningen af minksagen”, *Politiken* debatindlæg 13/4 2023.

¹³⁹ Sml. Jakob Jensen: ”Selv om der ikke er noget formelt hierarki, hvor forhørsledelsen står over Minkkommissionen..., så vil Rørdams autoritet veje tungt, når både jurister og politikere skal forholde sig til, hvem der har forstået juraen bedst”, *Altinget* 4/3 2023.

det ud for at være en egentlig domstol, bliver forhøret dog afviklet ved en domstolslignende proces, hvor forhørsledelsens indstilling markerer den endelige - retslige - vurdering af sagen.¹⁴⁰ Hvis denne vurdering afviger fra kommissionens opfattelse, så er det førstnævnte, der må lægges til grund af ansættelsesmyndigheden ved afgørelsen af embedsmandens sag.

For så vidt er debatten om de tre professorers notat uaktuel, da den udspringer af den samme urigtige retsopfattelse, som Minkkommissionen gjorde gældende. Alligevel rejser den nogle principielle spørgsmål, som der kan være grund til at tage op her. Helt grundlæggende kunne man tro, at deres indstilling ville gøre endegyldigt op med spørgsmålet om statsministerens ansvar. Men man skal dog kende jurister dårligt, hvis de ikke kan finde hår i suppen. Det er allerede nævnt, at et af Folketingets partier forinden havde taget sagen i egen hånd og rekvireret en advokatvurdering for indsamlede midler.¹⁴¹

Den kunne afskrives som et partsindlæg uden interesse for andre dem, som i forvejen var overbevist om Mette Frederiksens skyld. Advokatvurderingen fandt dog støtte hos en professor i strafferet ved Aarhus Universitet, *Lasse Lund Madsen*, som mente, at statsministeren havde udvist en sådan grad af skødesløshed, at forholdet meget vel kunne kvalificeres som groft uagtsomt, selv om han på den anden side ikke ville anbefale, at der blev rejst sag på det grundlag.¹⁴² Også advokaterne *Bjørn Elmquist* og *Christian Harlang*,¹⁴³ har - i opposition til professorernes notat - givet udtryk for, at der efter deres opfattelse kunne være grundlag for at rejse en sag mod statsministeren, bl.a. under hensyn til udvist passivitet i tiden efter, at hun blev gjort opmærksom på hjemmelsmanglen. Det havde kommissionen ikke selv vurderet som så inkriminerende, at den ville fremhæve det som en ansvarspådragende omstændighed, men lignende synspunkter har også fundet støtte hos universitetsjurister, bl.a. dr.jur. *Rasmus Grønved Nielsen* ved Københavns Universitet, der retter en stærk kritik af de tre professorer, som der kan være grund til at se lidt nærmere på.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Se om proceduren i sager om disciplinærstraf

Karsten Revsbech: *Forvaltningspersonalet*, 4. udg., Djøf Forlag 2019, s. 106 ff.

¹⁴¹ Afsn. 3 med note 22 og afsn. 5.2.3.

¹⁴² Lasse Lund Madsen, "Kan statsministeren straffes for sin rolle i minksagen?", *Berlingske kronik* 20/8 2022, og samme i Anton Geist, "Professor bag kritisk vurdering af Mette Frederiksen: Jeg kan ikke anbefale en rigsretssag", *Information* 14/11 2022.

¹⁴³ Bjørn Elmquist og Christian Harlang, "Det er stadig flere ubesvarede spørgsmål i Mink-sagen efter de tre professorers redegørelse", *Information kronik* 5/12 2022.

¹⁴⁴ Rasmus Grønved Nielsen, "Minkvurderingen forplumrer mere, end den oplyser", *Politiken kronik* 16/11 2022.

For det *første* mener han ikke, at de kan påberåbe sig at være uvildige, når de alle tidligere flere gange har udtalt sig offentligt om centrale spørgsmål i sagen, således også om sandsynligheden for at Mette Frederiksen ville kunne dømmes for grov uagtsomhed. Dermed holdes en standard op for uvildighed, som er relevant for dommere i alle tilfælde og for advokater i tilfælde, hvor de vil påtage sig at afgive en "uvildig" vurdering af en sag - modsat advokaters partsindlæg i en retssag. Den er blot ikke relevant for universitetsansatte jurister, der netop ikke optræder som hverken dommere eller uvildige advokater, men i denne sammenhæng - fuldt legitimt - vælger at stille deres faglighed til rådighed for offentligheden, sådan som de jævnligt gør i sager, hvor de bliver hørt af medierne som en art "retseksperter". I den sammenhæng bliver uvildighed et spørgsmål om uafhængighed af særinteresser, herunder som modstykke til afgivelse af et responsum mod betaling fra rekvirenten. Et sådant responsum vil altid kunne afvises som et partsindlæg, uagtet at den responderendes tilhørsforhold til et universitet gerne skulle borge for den højeste kvalitet af arbejdet. Juraen er imidlertid ikke en eksakt videnskab, hvor resultaterne altid kan fastslås med sikkerhed.

For det *andet* indvendes det, at professorernes analyse er afgrænset til de forhold, som Minkkommissionen selv har fokuseret på, mens andre forhold er udeladt, endskønt de kunne være nok så relevante for en ansvarsvurdering. Det gælder ifølge Rasmus Grønved Nielsen særligt begivenhederne mellem pressemødet 4/11 2021 og minklovens ikrafttræden 29/12 samme år. Det er samme indvending, som Elmquist og Harlang rejser, men uden at hverken de eller Rasmus Grønved Nielsen præciserer, hvad kritikken nærmere beror på, eller hvordan de vil forklare, at Minkkommissionen ikke selv har fundet anledning til at forholde sig mere indgående til statsministerens ansvar i forhold til denne periode. Under alle omstændigheder rejser deres indvending det helt principielle spørgsmål, om der ved en tiltale for Rigsretten kan inddrages momenter, som ikke er fundet så kritisable i den forudgående kommissionsundersøgelse, at et ansvar kunne komme på tale. Det mener jeg selv bør være udelukket af flere grunde, vigtigst fordi de pågældende forhold ikke har været undergivet den samme grundige proces, som de kritikpunkter kommissionen selv har fundet anledning til at rejse.¹⁴⁵ Det er derfor heller ikke nogen relevant indvending, at profes-

¹⁴⁵ Det er for så vidt overraskende, at ansættelsesmyndigheden - efter rådgivning fra MKS - under det tjenstlige forhør i sagen mod rigspolitichef Henning Fogde gjorde gældende, at han burde have sikret sig, at Rigspolitiets indsats ikke gik videre, end der var hjemmel til, idet dette kritikpunkt ikke indgik i Minkkommissionens indstilling (Vestergaard, *Information* 22/4 2023).

sorerne i deres notat ikke forholder sig mere indgående hertil, som om det ville stå enhver frit for at hævde en hvilken som helst kritik af statsministeren uden et sikkert grundlag i kommissionens beretning.

For det *tredje* kritiserer Rasmus Grønved Nielsen professorerne for at formulere deres konklusioner uden forbehold af nogen art, herunder uden de for advokatvurderinger sædvanlige forbehold for nye beviser, der måtte komme frem i en sag ved Rigsretten, såvel som muligheden for at retten måtte foretage en anden bevisvurdering. Rent bortset fra, at dette vel er standardforbehold, der kunne skrives ind i en hvilken som helt juridisk tekst, giver de ikke megen mening for netop en retsvidenskabelig vurdering, som foretages af universitetsjurister. Med al respekt er det sidstnævntes opgave at udlægge gældende ret, og så er det overflødigt at tage forhold for, at domstolene måtte indtage et andet standpunkt, hvad enten det skyldes bevisets stilling eller domstolens retsopfattelse. Retsvidenskabelig forskning går netop ud på at uddrage en lære af domstolenes praksis, og så er det den lære, som advokatverden må støtte sig til i kampen for deres klienters rettigheder - med al den usikkerhed der næsten altid er forbundet med juridiske udsagn af enhver art.¹⁴⁶

Endelig mener Rasmus Grønved Nielsen for det *fjerde*, at spørgsmålet om der skal rejses sag ved Rigsretten er et politisk anliggende, og at man står sig bedst ved at lade det finde sin afgørelse "i den politiske arena" uden indblanding udefra. Den vurdering er - må man dog forstå - mere konkret begrundet end egentlig principiel. For der er efter hans opfattelse ikke noget til hinder for, at "universitetsfolkene bidrager til at oplyse politikernes beslutningsgrundlag". Det er tværtimod både "godt og sundt", men så må det efter forfatterens opfattelse være klart, at man holder sig på den faglige bane, og at man ikke udtrykker sig på en måde, "som er egnet til at skabe misforståelser". Det sidste er tydeligvis forfatterens mening om de tre professorers indspil. Selv kan jeg ikke tilslutte mig denne kritik, selv om jeg på den anden side heller ikke er enig i selve grundpræmissen for kommissionens kritik af statsministeren, nemlig at hun medvirkede til at vildlede minkavlerne ved på pressemødet 4/11 at udmelde en beslutning, som ikke havde fornøden hjemmel i loven. Professorerne anfægter ikke denne præmis, men finder blot ikke, at det er ansvarspådragende, fordi statsministeren ikke kan tilregnes forholdet som groft uagtsomt.

¹⁴⁶ Herudover kritiserer Rasmus Grønved Nielsen, at professorerne i deres notat alene forholder sig til mulighederne for at gøre et strafansvar gældende for grov uagtsomhed, når simpel uagtsomhed også gælder som ansvargrund ved civilt erstatningssøgsmål. Da spørgsmålet ikke er aktuelt i den her foreliggende sammenhæng, ser jeg ingen grund til at gå nærmere ind på denne side af sagen.

Med den stærke kritik, der mødte flertallets vægring mod at rejse sag ved Rigsretten mod statsministeren, og nu også af forsøget på at give en juridisk fagligt begrundet støtte hertil, forstår man nok regeringens betænkeligheder ved at lade sagen undergive en uvildig advokatvurdering. Selv om man ikke behøvede at lade sig anfægte af den advokatvurdering, som allerede var blevet foretaget efter opdrag fra et af oppositionens partier, men nok kunne forlade sig på, at resultatet af en ny - uvildig - vurdering ville gå regeringens vej,¹⁴⁷ kan man ikke komme uden om, at det i bedste fald ville efterlade Folketinget med to - modstridende - vurderinger. I værste fald ville det være en alvorlig belastning for regeringen, hvis den - efter et valg - måtte imødesee en tiltale af den afgående statsminister for Rigsretten. Med al respekt for advokatvurderingen som genvej til en politisk beslutning om, hvorvidt der skal rejses sag ved Rigsretten, bør det overvejes at henskyde sådanne spørgsmål til et egentlig *Forfatningsråd*, som det kendes fra andre lande, bl.a. Sverige, Tyskland og Frankrig.¹⁴⁸ Alternativt kunne det overvejes at suspendere forbuddet mod, at undersøgelses- og granskningskommissioner forholder sig mere direkte til ministres ansvar.¹⁴⁹

Forhørsledelsens rapport må selvsagt få konsekvenser for vurderingen af embedsmændenes ansvar, således som det allerede har været tilfældet for den administrative topledelse i Statsministeriet og Justitsministeriet. I Fødevarerministeriet er endnu en advarsel - efter samråd med MKS - trukket tilbage, det drejer sig om kontorchefen, som stod for faktatjekket af coveret til pressemødet 4/11 2020, mens advarslerne til de to øvrige medarbejdere (en tidligere afdelingschef og den tidligere veterinærdirektør i Fødevarerstyrelsen) stadig står ved magt.¹⁵⁰ Herudover må som sagt enhver forestilling om at retsforfølge statsministeren skrinlægges. Hvad angår den tidligere

¹⁴⁷ Således Jørgen Goul Andersen, *Politiken* debatindlæg 18/12 2022.

¹⁴⁸ Forslag om et forfatningsråd har flere gange været fremsat i Folketinget, således tre gange af SF og senest af DF (B69 af 10/1 2020 *Forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et forfatningsråd*). Se endvidere til debatten Preben Wilhjem: "Danmark har brug for et forfatningsråd - ellers går det endnu mere galt", *Politiken* kronik 2/1 2023.

¹⁴⁹ Se i denne retning Hans Gammeltoft-Hansen, "Undersøgelseskommissioner og ministeransvar", og Claus Dethlefsen, "Om Folketingets opfølgning på beretninger fra Undersøgelseskommissioner", begge i Børge Dahl m.fl. (red.): *Festskrift til Jens Peter Christensen*, Djøf Forlag 2016, s. 390f. Se endvidere Jørn Vestergaard, "Den strafferetlige bedømmelse af ministeransvaret i Minksagen", i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 609ff (særligt s. 632ff).

¹⁵⁰ Fødevarerministeriet, pressemeddelelse 26/4 2023. I brancheorganisationen Bæredygtigt Landbrugs nyhedsbrev præsenteres oplysningen under overskriften, "Endnu en af skurkene fra minkskandalen får tilbagekaldt en advarsel" (Christian Ingemann Nielsen, 25/4 2023).

fødevarerminister bør Granskningsudvalget genoverveje den kritik, som Minkkommissionen rejste, og som efter det tidligere anførte ikke forekommer helt velbegrunderet. Af samme grund bør udvalget overveje at trække sin egen kritik tilbage af både statsministeren og den tidligere fødevarerminister. Der er sagligt set intet grundlag for at kritisere statsministeren,¹⁵¹ og hvad angår fødevarerministeren, beror en kritik på beviset stilling, som efter min opfattelse peger i retning af, at ministeren ikke har været tilstrækkelig rådgivet af sit embedsværk til at kunne lastes for ministeriets notorisk mangelfulde håndtering af minkstoppet.

8. Forebyggende tiltag¹⁵²

8.1. Organisatoriske og regulative tiltag - Dybvad-udvalgets forslag

Regeringen reagerede hurtigt på Minkkommissionens rapport med en række forslag til initiativer, som skulle forebygge en gentagelse af miseren.¹⁵³ Det blev bl.a. foreslået at indføre en rådgivningspligt for regeringen ved ekstraordinære beslutninger, at arbejde for større åbenhed og gennemsigtighed i regeringsarbejdet, og at sikre et bedre samspil mellem embedsmænd, politikere og særlige rådgivere. Herudover lagde man op til visse ændringer af regeringens arbejdsprocedure, herunder sikring af at regeringen bliver opmærksom på væsentlige detaljer i sagernes oplæg og indførelse af en særlig forretningsorden for regeringsmøder. Forslagene vakte kun behersket interesse hos de politiske partier, som især hæftede sig ved, at de ikke blev efterfulgt af konkrete initiativer.¹⁵⁴

Anderledes med en række - delvis overlappende - anbefalinger fra et såkaldt ekspertudvalg nedsat af embedsmændenes egen organisation, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (Djøf).¹⁵⁵ Det var ikke første gang Djøf havde stillet sig til rådighed med gode råd om samspillet mellem politikere og embedsmænd. Tamilsagen gav anledning til nedsættelse af en arbejdsgruppe, som under ledelse af forhenværende ombudsmand, professor Lars

¹⁵¹ I samme retning Jørn Vestergaard, *B.T.* 29/3 2023, men herimod MF Mette Thiesen (DF), Karina Lorentzen (SF) og Peder Hvelplund (EL), *a.st.*, "Partier: Mette Frederiksen skal beholde sin næse i minksagen".

¹⁵² De følgende betragtninger falder uden for kategorien retlig vurdering, men må henregnes som friere overvejelser ud fra henholdsvis forvaltningspolitiske (8.1), retspolitiske (8.2) og mediepolitiske (8.3) synsvinkler.

¹⁵³ "Her er regeringens forslag til initiativer efter Minkkommissionens rapport", Katrine Skov Petersen, *TV2 Nyheder* 1/7 2020.

¹⁵⁴ "Regeringen får kritik for at nøle med forslag, der skulle sikre mod nye minksager", Mette Pabst og Søren Larsen, *DR1 Nyheder* 2/4 2023.

¹⁵⁵ Dybvad-udvalget: *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*, Djøf Forlag 2023 (482 sider inkl. bilag).

Nordskov Nielsen i 1993 afgav betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration.¹⁵⁶ Arbejdsgruppen behandlede her en række spørgsmål om embedsmænds lydighedsforpligtelse, sandhedsforpligtelse og faglighed. Godt 10 år senere nedsatte Djøf et nyt udvalg, som under ledelse af forhenværende departementschef Bo Smith afgav rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd i 2015, og også denne gang havde initiativet baggrund i en række politisk-administrative sager, som havde påkaldt sig almen interesse, bl.a. Skattesagen og Statsløsesagen.¹⁵⁷

Det nye udvalg blev ligesom forgængeren nedsat under ledelse af en tidligere departementschef, Karsten Dybvad, og med deltagelse af yderligere et antal tidligere administrative topledere, foruden personer fra medieverden, eksperter og politikere med ministererfaring. Udvalgets forslag udmærkede sig ved at være baseret på en undersøgelse af udviklingen af samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier, hvor bl.a. embedsmænd var blevet forespurgt om deres oplevelse af udviklingen af de politisk-administrative beslutningsprocesser.¹⁵⁸

Nogle af forslagene adresserer direkte problemer, som Minkkommissionen havde afdækket, således anbefalinger om skriftlig udredning af beslutningers lovlighed, referat fra møder i regeringsudvalg og journalisering af sms-beskeder. Dermed være ikke sagt, at det er de rigtige problemløsninger, udvalget her peger på, men det er i hvert fald intuitivt nærliggende løsninger på eventuelle uklarheder om lovgrundlaget for regeringsbeslutninger, om forhandlingerne i regeringsudvalg og om kommunikationen mellem embedsmænd. Men som i alle andre tilfælde kan "firkantede" regler være ressourcetunge at arbejde med og vanskelige at håndtere i tilfælde, hvor situationen kræver, at der træffes hurtige beslutninger. Hvad det sidste angår, hjælper det ikke at insistere på, "at hastelovgivning i videst muligt omfang undgås", som udvalget anbefaler - videst muligt omfang er en elastik, der kan sælges i metermål, og så er man reelt lige vidt. Hvad der derimod kan kræves af den gode administrator er forudseenhed og et veludviklet beredskab til at håndtere alle slags situationer.

Også andre af udvalgets forslag er af denne uforpligtende karakter, som når der henstilles til "bedre tilrettelæggelse" af lovgivningsarbejdet og herunder, at der "i videre omfang" gøres brug af sagkyndige og andre tværgående udvalg, samt endvidere at der sikres "bedre adgang" for medierne til

¹⁵⁶ Djøfs fagligt etiske arbejdsgruppe: *Fagligt etiske principper i offentlig administration*, Djøf Forlag 1993 (250 sider).

¹⁵⁷ Bo Schmidt-udvalget: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, Djøf Forlag 2015 (378 sider).

¹⁵⁸ Se *Bilag 2* med en oversigt over udvalgets medlemmer og forslag i rapportens egen gengivelse.

at kontakte ministeriernes fagmedarbejdere. Det er alt sammen velmenende forslag, som giver mening i en normal hverdag, hvor der er tid til det hele, men som kan være vanskelige at leve op til i turbulente tider, hvor der stilles nye krav til embedsværket, og hvor fleksibilitet, omstillingsevne og kreativitet i opgaveløsningerne er blevet "den nye normal".

Sammenstødet mellem de gode hensigter og realiteternes verden bliver særlig klart, når udvalget vil adressere problemer, som har været kendt og beklaget i årevis, uden at det har hjulpet, såsom at "høringsfrister (skal) respekteres", og at "aktindsigtssager (skal) behandles rettidigt". I samme kategori, men mere omtvistet, er udvalgets ønske om øget transparens i sager om ministerbetjening og regeringsforhandlinger med forligspartier. Også denne problematik, som udspringer af de særlige undtagelser fra aktindsigt for politiske anliggender, som blev gennemført med offentlighedsloven af 2007, har flere gange været genstand for politiske overvejelser, uden at man er nået frem til en løsning.¹⁵⁹

Andre af udvalgets forslag har mindre klar forbindelse til de "sager", som udvalgets nedsættelse udspringer af, som når der efterspørges klare rammer for (ministres) brug af sociale medier - det har så vidt ses ikke været bragt op som et problem i de seneste sager, der har været undergivet kommissionsbehandling (Tibetsagen, Instruksagen og Minksagen). Endelig er der forslag, som er så u håndgribelige, at det kan være vanskeligt overhovedet at se, hvilke succeskriterier der kan opstilles for deres opfyldelse. Således når der tales om "genoprettelse af tilliden mellem medier og embedsværk" - som om det var en mulighed, efter at størsteparten af den danske presse i årevis har kørt en pressekampagne mod den tidligere regering, som har været uden sidestykke i dansk pressehistorie - og som fortsætter ufortrødent under den nye SVM-regering trods forsøg på at forklare tingenes (rette) sammenhæng.

Tilsvarende gælder udvalgets ønske om at "styrke embedsværkets integritet og faglige rådgivning" - et anliggende, som gennem de senere år har været genstand for øget opmærksomhed og ikke mindst kritisk journalistik,¹⁶⁰ og som udvalget selv bidrager til med en angiveligt empirisk understøttet påstand om, at "fagligheden i centraladministrationen er under politisk pres". Rent bortset fra, at dette udsagn - eller fremstillingen heraf i

¹⁵⁹ Se herom Oluf Jørgensen, "Høring om offentlighedsloven i Retsudvalget", *Åbenhedstinget* 3/2 2022, og Carsten Henrichsen, "Offentlighedslovens kuldsejlede revision: særligt om ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen", i Søren Højgaard Mørup m.fl. (red.): *Festskrift til Karsten Revsbech*, Djøf Forlag 2020, s. 147ff.

¹⁶⁰ Jesper Tynell: *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*, Samfundslitteratur, 2. udg. 2016.

medierne som en "forfaldsfortælling om embedsværket" - modsiges fra anden side,¹⁶¹ er det vanskeligt at se, hvordan forholdet kan gribes an uden at medinddrage de omtalte ændrede vilkår for politik og administration, som præger nutidens samfund, og så er man straks inde på nogle meget omfattende problematikker, som ikke bare kan klares ved at dreje på nogle få håndgreb, som f.eks. ansættelsesformer og ministerrådgivning, som udvalget selv peger på.

Det er også forhold, som lejlighedsvis har været taget op til overvejelse i offentlige udvalg og kommissioner. I 1997 nedsatte Finansministeriet et udvalg om forholdet mellem minister og embedsmænd. Udvalget, som havde forhenværende departementschef Mogens Bundgaard-Nielsen som formand, afgav betænkning om forholdet mellem minister og embedsmænd i maj 1998 (betænkning nr. 1354/1998). Allerede få år efter afgav et ekspertudvalg under Justitsministeriet en redegørelse om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre (redegørelse nr. R 2/2001). Herefter nedsatte Folketinget i januar 2003 et sagkyndigt udvalg med henblik på at vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd og særlige rådgiveres pligter. Udvalget, der havde professor, dr.jur. Jens Peter Christensen som formand, afgav betænkning om embedsmænds rådgivning og bistand året efter (betænkning nr. 1443/2004). Et nyt udvalg blev nedsat i 2011 med henblik på at gennemgå de eksisterende regler om særlige rådgivere. Udvalget, der ligeledes havde højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen som formand, afgav betænkning om "Ministrenes særlige rådgivere - et serviceeftersyn" (betænkning nr. 1537/2013). Betænkningen gav anledning til en normering af hele området med fastlæggelsen af *Kodex VII Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen* (Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, Finansministeriet 2015).

Forholdet mellem politikere og embedsmænd har således adskillige gange været taget op til overvejelse i forskellige sammenhænge de seneste 25-30 år. Delvis som reaktion på øget efterspørgsel fra politisk side efter politisk-taktisk rådgivning af ministrene i en stadig mere omskiftelig verden, og delvis som udslag af en hermed sammenhængende - stigende - bekymring for embedsmændenes faglige integritet. Det har ført til på den ene side indførelse af organisatoriske nydannelser som "særlige rådgivere" (også kaldet

¹⁶¹ Se med kritik af datagrundlaget for udvalgets analyser Jacob Heinsen, "Departementschef kritiserer Dybvadrapportens grundlag", *Politiken* debatindlæg 8/3 2023, og endvidere kritik af en af rapportens hovedkonklusioner tre departementschefer Jens Strunge Bonde (Socialministeriet), Kent Harnisch (Økonomiministeriet) og Søren Kryhlmund (Beskæftigelsesministeriet), "Vi genkender ikke billedet af, at politik trumfer fagligheden på Slotsholmen", *Jyllands-Posten* kronik 15/3 2023. Hvor sidstnævnte også kan læses som en kommentar til professor em. Jørgen Grønnegaard Christensen, som mener, at Minksagen skal ses i lyset af, at embedsmændene agerer "frygtsomt", når de konfronteres med en "meget determineret beslutningskraft", som statsministeren og hendes departementschef udgør, Hans Drachmann, "Vi er ude over juraen og vi er ude over statskundskaben. Det må i min tolkning handle om psykologi", *Politiken* 3/7 2022.

spindoktorer), "ledelsessekretariater" og "planlægningsafdelinger" og på den anden side præciseringer af det krydsfelt af pligter, som gælder for embedsmændene i deres omgang med den politiske verden (sandhedspflicht, lydighedspligt, loyalitetspligt etc.). Hertil kommer tilbagevendende overvejelser om kontrollen med regeringen og dens embedsværk, som har afstedkommet indførelse af nye undersøgelsesformer (undersøgelseskommissioner, advokatundersøgelser, ekspertudvalg og nu senest granskningskommissioner).

Overvejelserne herom bærer i nogen grad præg af at have været lagt i hænderne på "Tordenskjolds soldater" med det resultat, at der har været ringe plads for nytænkning af de retlige og organisatoriske rammer for den politisk-administrative virksomhed. Herudover er det imidlertid ikke mit ærinde at gøre mig nogen overvejelser om de herhen hørende forhold, end-sige anstille nogen dyberegående kritik af de initiativer, som efter det anførte har været taget med henblik på at forbedre samspillet mellem politikere og embedsmænd. Derimod kan der nok være grund til at se nærmere på den behandling, som Minksagen fik med nedsættelsen af en "granskningskommission" som ny undersøgelsesform i stedet for de tidligere undersøgelseskommissioner - "Minkkommissionen" også kaldet.

8.2. Granskningskommissionen som undersøgelsesorgan

Hele forløbet omkring undersøgelsen af Minksagen bør således føre til selvransagelse, hvor også Folketingets arbejdsformer i sådanne sager genovervejes.¹⁶² Den nye undersøgelsesform med granskningskommissioner, som blev opfundet til lejligheden, har vist sig at være forbundet med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Det gælder ikke mindst med hensyn til kommissionens - politisk bestemte - sammensætning og afkortningen af den tidsmæssige ramme for kommissionens arbejde. Især valget af formand, men også udpegningen af kommissionens to andre medlemmer er påfaldende.

Formanden, landsdommer *Michael Kistrup*, havde netop oplevet at få en indstilling, hvor han som formand for Tilsynet med Efterretningstjenesterne havde rettet skarp kritik af Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) i forhold til tjenestens samarbejde med en fremmed magt, underkendt af et udvalg bestående af tre landsretskolleger. Her havde Kistrup begået den opsigtsvækkende handling at udsende en pressemeddelelse, som gjorde, at

¹⁶² En evaluering i parlamentarisk regi finder sted 10/5 2023, hvor Granskningsudvalget afholder en høring om erfaringerne med den første granskningskommission under medvirken af særligt inviterede oplægsholdere.

Forsvarsministeriet så sig nødsaget til at hjemsende topledelsen i FE. Dermed havde Kistrup i hvert fald indlagt sig et ry som en person, der ikke veg tilbage for at tale magten midt imod. Der var heller ingen tvivl om, at landsdommeren havde en ekstraordinær stor arbejdskapacitet, hvorved bemærkes, at han også havde været formand for den kommission om Irak- og Afghanistan-krigene, som blev nedlagt af den forrige regering. Til gengæld kunne der nok på baggrund af underkendelsen af hans indstilling i den ovennævnte sag sås tvivl om hans juridiske judgement.

Af de to øvrige kommissionsmedlemmer var den ene, advokat *Ole Spiermann*, et kendt navn både i og uden for advokatverden, ikke mindst på baggrund af hans medvirken i afdækningen af hvidvaskskandalen i en østeuropæisk filial af Danske Bank. Måske vigtigere var hans indsats som professor i Folkeret ved Københavns Universitet, hvor han - som ene universitetsjurist, den gang lektor ved Københavns Universitet - bidrog til at frikende den daværende VK-regerings beslutning om at intervenere i Irakkrigen på USA's side med en analyse, som konkluderede at beslutningen lige så vel kunne anses som hjemlet ved tilsidesættelsen af FN's pålæg om våbeninspektioner i Irak som det modsatte. Dette til trods for, at Storbritannien erkendte, at landets beslutning om at medintervenere i krigen var folkeretsstridig, således som FN også selv havde fastslået.¹⁶³

Det sidste medlem, *Helle Krunke*, må derimod nok betragtes som et fuldstændig ubeskrevet blad i offentligheden. Som professor i forfatningsret ved Københavns Universitet siden 2010 havde hun lykkedes med at holde sig ude af offentlighedens søgelys i de mellemliggende år, hvor hun så vidt ses aldrig havde kommenteret på nogle af de større eller mindre sager af almen interesse, der har været. Sammenhængende hermed er hendes forskningsproduktion næsten udelukkende engelsksproget og henvendt til den internationale forskningsverden. Det gælder f.eks. også en - fagligt relevant - oversigtsartikel om hjemmel til indskrænkning af borgerrettigheder i dansk epidemilovgivning.¹⁶⁴ Et par forskningsartikler i karrierens start udgør en undtagelse fra dette mønster, hvoriblandt der her - som et kuriosum

¹⁶³ Se herom Carsten Henrichsen, "Danmarks deltagelse i Irak-krigen. Et spørgsmål om risikovurdering?", i Carsten Henrichsen, Ciara Damgaard og Hanne Petersen (red.): *Ret og usikkerhed*, Djøf Forlag 2005, s. 119ff. Se endvidere Jakob Nielsen og Rasmus Emborg, "Et år efter angrebet på Irak: En tvivlsom krig", *Politiken* 21/3 2004, samt om eftertidens vurdering Charlotte Aagaard, "Jurister er enige: Irakkrigen var ulovlig", *Information* 19/3 2013, her med bemærkning om, "den eneste folkeretsjurist, som ikke ønsker at tage stilling for eller imod krigens lovlighed, er tidligere universitetsprofessor Ole Spiermann".

¹⁶⁴ Sune Klinge, Helle Krunke, Annemette Falentin Nyborg og Jens Elo Rytter, "Covid-19 and Constitutional Law in Denmark, in J.M. de la Garza (ed.): *Covid-19 and Constitutional Law*, e-book by IACL, Mexico National University 2020 (pp 131-139).

- kan være grund til at nævne en artikel om lovligheden af Danmarks deltagelse i Irak-krigen.^{165 166}

Det er Folketingets Granskningsudvalg, som har valgt disse medlemmer af kommissionen. Udvalgets møder er lukkede, og der vides derfor intet om, hvem der har peget på hvem, men det må nok antages at der har været forskellige interesser knyttet til udpegningen af de ovennævnte personer, og at valget af samme derfor ikke har været helt tilfældigt. For formands-hvervets vedkommende vil således hensynet til en effektiv mødeledelse formentlig være prioriteret højt af hele udvalget, men personificeringen af samme i den højtprofilerede landsdommer Michael Kistrup kunne måske - i kombination med hans uforfærdede tilgang til sagerne - særligt tænkes at have appelleret til det Radikale Venstre, hvis stemme i kraft af partiets ledende rolle i arbejdet, meget vel kan have haft en stor vægt ved udpegningen af kommissionens medlemmer.

De to menige medlemmer synes endvidere med deres respektive faglige profiler at kunne have appelleret til hver sin side af det politiske spektrum med Ole Spiermann som en sikker kandidat for de borgerlige partier, mens Helle Krunke kan have været venstrefløjens kandidat, måske ud fra en blanding af faglige og kønsmæssige grunde, hun er en højt respekteret kollega i forskerkredse, og så er hun kvinde, uden at man har hørt hende ytre sig i den offentlige debat. Det sidste borger om ikke andet for hendes habilitet i forhold til sagen, ligesom heller ingen af de øvrige medlemmer kan siges noget på i den forbindelse. Samlet set havde man med valget af disse kommissionsmedlemmer fået et slagkraftigt hold, som utvivlsomt nok ville kunne matche opgaven fagligt, men hvis præferencer i øvrigt måtte komme an på en prøve. Nogen stor overraskelse kan resultatet dog ikke siges at være. Særligt to af de tre medlemmer - Spiermann og Kistrup - kunne på forhånd tænkes at anlægge vurderinger i den strenge ende af skalaen, og så ville det være vanskeligt for det tredje medlem - Helle Krunke - at indtage et særstandpunkt, hvis det overhovedet skulle komme på tale.

Ud over personsammensætningen udmærker granskningskommissionen sig ved at være underlagt en kort tidsfrist for udførelsen af arbejdet, som udgangspunkt blot 1 år, hvor normen for de tidligere undersøgelseskommissioner har været 2-3 år. Fristen blev ganske vist forlænget med to måneder, men det skete på baggrund af den førømtalte udvidelse af

¹⁶⁵ Prøvelse af lovligheden af Danmarks deltagelse i Irak-krigen, Juristen 2010, s. 226-232.

¹⁶⁶ Tilfældet vil således, at de valgte medlemmer alle har beskæftiget sig med spørgsmålet om lovligheden af Danmarks deltagelse i Irakkrigen for mere end 20 år siden, hvilket forfatteren af dette notat for den sags skyld også har, jf. ovenfor note 160.

kommissoriet med en undersøgelse af Rigspolitiets brug af det såkaldte action card. Trods bistand fra et antal byretsdommere og dommerfuldmægtige ser det da også ud til, at kommissionen kom i tidsnød med det resultat, at der kun blev givet sparsomme tilbagemeldinger på bisiddernes høringsvar.

Tilbage står indtrykket af en beretning, som i detaljer redegør for forløbet omkring regeringens beslutning om at stoppe for minkproduktionen, men som foretager sine ansvarsvurderinger uden sans for proportionerne og uden fornøden respekt for gældende retsprincipper om statsstyret. Særligt kan der være grund til at understrege den mangelfulde iagttagelse af det forsigtighedsprincip, som loven foreskriver for at sikre, at kommissionens vurderinger ikke kommer til at fremstå som en dom. Tværtimod kan der være grund til at citere Djøf's vurdering, som ganske vist vedrører en anden sag,¹⁶⁷ men som lige så vel kunne være skrevet om Minksagen, idet man fastslår, at *"beretningen over hele linjen indeholder en ganske streng og kategorisk bedømmelse af de vurderede forhold"*.

Hvad særligt proportionerne angår, er der grund til at understrege, at der rigtignok blev begået fejl, også alvorlige fejl. Men ingen minister eller embedsmand har bevidst villet vildlede minkavlerne om deres rettigheder og pligter,¹⁶⁸ og ingen minkavler har lidt noget økonomisk tab - tværtimod var pandemien allerede godt i gang med at tage livet af et i forvejen kriseramte erhverv. Så under de omstændigheder var de 19 mia. kr., som forhandlingerne resulterede i, mere end rigeligt til at kompensere minkavlerne for deres tab.¹⁶⁹ Det ændrer selvfølgelig ikke ved, at det utvivlsomt har været et chok for minkbranchen således med et slag at se sit eksistensgrundlag fjernet, men når historien om denne begivenhed skal skrives, må det erindres, at det var sundhedsmæssige hensyn, som dikterede udfaldet, at det var administrative svigt, som komplicerede processen, og at også politiske benspænd var med til at trække pinen ud.

På denne baggrund er det næppe for meget sagt, at granskningskommissionen som undersøgelsesorgan har været et fejlskud. Det taler for en afpolitisering af brugen af dette instrument, hvor sammensætningen overlades til et neutralt organ, et uafhængigt Forfatningsråd som ovenfor

¹⁶⁷ Djøf's pressemeddelelse 15/1 1993 om Tamilsagen, jf. Carsten Henrichsen: *Tamilsagen – I, Analyser og kommentarer*, Københavns Universitet 1996, s. 305.

¹⁶⁸ Sml. Djøf's formand Sara Vergo som i en kommentar til Minkkommissionens meget hårde vurderinger af embedsværket anfører, "at alle embedsmænd har gjort alt, hvad de kunne for at skærme Danmark mod coronapandemien", pressemeddelelse 30/6 2022.

¹⁶⁹ Nedlukningen stod til udløb ved årsskiftet 2022/23, jf. regeringsbeslutning af 23/9 2022, herefter er der åbnet op for genoptagelse af minkavlen efter en ny risikovurdering fra SSI.

nævnt,¹⁷⁰ og hvor undersøgelsens varighed fastlægges konkret inden for en ramme af 1-2 år afhængig af sagens kompleksitet. I alle tilfælde afgiver rådet indstilling til Folketinget, som har den endelige beslutningsmyndighed. Jeg vil fortsat være betænkelig ved at overlade det til en undersøgelses- eller granskningskommission af vurdere, om det er grundlag for at rejse tiltale mod en minister ved Rigsretten. Dette bør principielt være en politiske afgørelse, der som tidligere nævnt eventuelt kan træffes efter indstilling fra det omtalte Forfatningsråd på baggrund af en kommissionsundersøgelse. Til gengæld vil der med en sådan konstruktion ikke være behov for to undersøgelsesformer - granskningskommissioner og undersøgelseskommissioner kan sammenlægges til én slags kommissioner, uden at jeg i øvrigt skal blande mig i navngivningen af samme.

Med vitale funktioner som de nævnte påkalder sammensætningen af et Forfatningsråd sig betydelig opmærksomhed. I det svenske Lagråd består flertallet af medlemmer af dommere fra Højesteret (Högsta Domstolen) og den øverste forvaltningsdomstol (Regeringsrätten). Ligesom Lagrådet har den tyske føderale forfatningsdomstol (Bundesverfassungsgericht) dømmende magt og består i sagens natur af (8) dommere. I Frankrig består rådet (Conseil Constitutionell) af ældre, erfarne politikere og jurister, idet rådet ikke har nogen dømmende funktioner. I Danmark vil det formentlig være mere nærliggende at tage forbillede i de allerede eksisterende institutioner, Retsplejerådet og Straffelovrådet, som er nedsat til rådgivning af justitsministeren, idet sammensætningen da må afspejle Forfatningsrådets rådgivende funktion i forhold til Folketinget, således at der f.eks. ikke indgår embedsmænd og politikere, men typisk kun dommere og juridiske professorer, eventuelt med mulighed for tilforordning af særlig sagkundskab.

8.3. Den mediemæssige opmærksomhed om Minksagen

Mediernes opmærksomhed om Minksagen kan ikke isoleres til kommissionens afhøringer og aflæggelse af beretning. Kommissionen lagde tydeligvis i sine afhøringer vægt på beslutningernes centralisering som en mulig fejlkilde. Dermed knyttedes en forbindelse til det indtryk, som allerede for længst havde bundfældet sig af statsministeren og hendes regering som en enerådig magtfaktor, der gerne traf sine beslutninger bag lukkede døre og uden inddragelse af hverken sagkundskab, organisationer eller andre politiske kræfter. Allerede ved sin tiltrædelse i november 2019 fik statsministeren medierne på nakken med sin klart udtalte ambition om at sætte sig i spidsen for sit regeringshold og styre og koordinere sine ministres politiske udspil på alle væsentlige niveauer.

¹⁷⁰ Afsn. 7.4.

Til det formål udvidede hun Statsministeriets administrative kapacitet og indsatte - som en særlig magtfuld aktør - en rådgiver eller spindoktor¹⁷¹ med ekstraordinære beføjelser, herunder med egen administrativ stab og adgang til magtens øverste cirkler, det flere gange tidligere omtalte koordinationsudvalg, hvor han skulle deltage på lige fod med regeringens mest centrale ministre. Særligt det sidste var en nydannelse, som vakte opsigt og betydelig modvilje i pressekrede, hvor man nu så ikke blot en centralisering af magten hos statsministerens person, men også en - som det forekom demokratisk betænkelig - konstruktion med en person uden vælgermandat i en helt central position, uden at pressen ville få mulighed for at stille til ham til regnskab for de beslutninger, der måtte blive truffet i dette forum.¹⁷²

Det var allerede her, at pressen fandt anledning til at hæfte prædikatet "magtfuldkommen" på statsministeren, og dette indtryk blev siden befæstet ved hendes tidligere omtalte¹⁷³ annoncering af samfundets nedlukning som en foranstaltning, der skete "på myndighedernes anbefaling". Dette på trods af, at Sundhedsstyrelsen som den ledende sundhedsmyndighed ikke selv havde kunnet stå inde for en så vidtgående beslutning. Det afstedkom en sagkyndig undersøgelse, som påpegede stærke magtcentraliserende tendenser i arbejdet med at bekæmpe corona-pandemien. Da Minkkommissionen med sin beretning ydermere kunne fastslå, at miseren havde rod i en centraliseret proces, som bar præg af hastværk og en forceret behandling af sagen, kunne man dårligt åbne en avis uden at få at vide, at statsministeren var magtfuldkommen og ikke til at stole på.

I det hele taget antog pressedækningen af Minkkommissionens afhøringer i stigende grad karakter af en *kampagne* mod regeringen og statsministerens person med daglige indslag fra den faste stok af altid velunderrettede kommentatorer, og nu var det ikke blot den borgerlige presse, som dominerede, men også såkaldt "uafhængige" aviser deltog i kampagnen¹⁷⁴ med, hvad der efterhånden kunne ligne et karaktermord på statsministeren

¹⁷¹ Stabschef og særlig rådgiver i Statsministeriet *Martin Rossen*, som forinden havde beklædt lignende stillinger som rådgiver for Mette Frederiksen i hendes skiftende embeder som beskæftigelsesminister, justitsminister og partiformand i perioden 2015-2019, og som siden - i juni 2020 - opsigde sin stilling i Statsministeriet for at tiltræde en ledende stilling i en større privat virksomhed (Danfoss).

¹⁷² Se f.eks. Helene Kristine Holst, "Mette Frederiksen slår fast: Min spindoktor har samme magt som ministre i afgørende udvalg", *Berlingske* reportage 3/9 2019, her med kritik af konstruktionen som "en risiko for folkestyret". Herimod Michael Kristiansen, "Hvad er egentlig problemet med Martin Rossen?", *Altinget* 12/9 2019, med erindring om en lignende opstandelse, da Fogh-Rasmussen i 2001 indførte en "hær af spindoktorer".

¹⁷³ Afsn. 2.

¹⁷⁴ Til den borgerlige presse henregnes *Berlingske*, *Jyllands Posten* og *Politiken*. Som angiveligt uafhængige af økonomiske interesser henregnes *Information* og *Kristeligt Dagblad*.

under ledsagelse af stadige opfordringer til at gå af. En kampagne, som nåede et højdepunkt med, at den designede leder af oppositionen (Jakob Ellemann-Jensen) på TV i bedste sendetid beskyldte statsministeren for at lyve, mens en tidligere borgerlig minister (Inger Støjberg) med et folkeligt mandat fra provinsen ved en demonstration mod regeringens ageren i mink-sagen lovede at "dræne sumpen" i de københavnske regeringskontorer, når hun igen kom til magten.¹⁷⁵

Dermed var vejen banet for at mere obskure kræfter kunne overtage scenen, som det først skete ved en demonstration med afbrænding af en dukke, som skulle forestille statsministeren, og som bar et skilt med påskriften: "Hun må og skal aflives" - som en kommentar til minkaflivningerne.¹⁷⁶ En formiddagsavis sendte et fly på vingerne med kurs mod Christiansborg og med budskabet: "Gå nu hjem, Barbara", som en særlig hilsen til statsministerens departementschef.¹⁷⁷ Siden har en kendt medieperson udstillet de af Minkkommissionen kritiserede embedsmænd i, hvad der er betegnet som et "Magtens voksmuseum" på Strøget i København med voksfigurer af de ti embedsmænd.¹⁷⁸

Selv om den borgerlige presse og politikere fra "blå blok" ikke var sene til at fordømme - udenomsparlamentariske - aktioner som disse, ville de til enhver tid afvise, at deres retorik vendt mod Mette Frederiksen havde nogen som helst forbindelse til disse "folkelige" manifestationer, som de på nogen måde kunne drages til ansvar for. Dermed ligner situationen den storm, som yderligtgående højre kræfter foretog på Kongressen i Washington efter valget i 2020, ansporet af den detroniserede præsidents notoriske løgne om at være blevet offer for et "vælgerbedrag". Dette være sagt uden sammenligning i øvrigt - den danske kampagne mod Mette Frederiksen er ikke bygget på notoriske løgne, men udspringer af en *bias*, som ikke er forenelig med sædvanlige journalistiske principper om en fair og redelig omtale af de historier, man vælger at tage op.

Konfronteret med en stedse mere fjendtlig presse har Socialdemokratiet forsøgt at tage til genmæle, men uden en egen presse af betydning har

¹⁷⁵ Se nærmere om pressens kampagne mod den tidligere regering Niels Jespersen, "Når kommentatorernes negative indstilling til Mette Frederiksen bliver til dårlige analyser", *Netavisen Pio* 11/1 2023. Se endvidere tidligere justitsminister Søren Pind (V), "Berlingske hældte benzin på et Barbara Bertelsen-heksebal", *Berlingske* 29/3 2023.

¹⁷⁶ Retten på Frederiksberg, Frifindelse i "dukkesagen", 14/9 2022; dommen er anket. *Altinget* 28/9 2022. Tre personer var tiltalt for trusler mod statsministeren.

¹⁷⁷ Ekstrabladet, se med forklaring chefredaktør Knud Brix, a.st. 8/8 2022.

¹⁷⁸ Mads Brügger, "Magtens voksmuseum - en rejsende udstilling af ti embedsmænd", *Frihedsbrevet* 26/9 2022.

partiet reelt været forsvarsløs over for de stadige personangreb.¹⁷⁹ Det er da også rigtigt, at politikere må tåle meget i den politiske strid om løsning af samfundets problemer, men der er en kant, som om ikke andet kan aflæses af de reaktioner, man får fra folkedybet som ovenfor vist. Hertil kommer det pres, som - mere uafviseligt - kommer fra vælgerne ved et folketingsvalg, og som snart skulle manifestere sig. Således led det Radikale Venstre, som havde ført an i det politiske felttog mod regeringen, uagtet sin stilling som et af dens støttepartier, et sviende nederlag ved det folketingsvalg, som partiet selv havde fremprovokeret. Det førte til partilederens afgang,¹⁸⁰ og partiet kom ikke med i den regering "hen over midten", som det ellers selv havde ønsket. Som en anden, mindre åbenlys konsekvens, mødte en anden partileder fra oppositionen - efter regeringsdannelsen - så mange og ufornelige krav og forventninger, at han har måttet "trække stikket" og sygemelde sig med stress.¹⁸¹ Det sidste er min egen fortolkning, som jeg ikke har noget sikkert belæg for, men som i hvert fald forekommer sandsynlig.

Selv om Socialdemokratiet og dets leder - i forhold til Minksagen - har købt sig fred med regeringsdannelsen, kan den vise sig at være dyrekøbt. En samlingsregering er altid et eksperiment, hvor alle parter har måttet give og tage, og hvor kompromisserne står i kø i en sådan grad, at ikke mindst de to gamle partier, Socialdemokratiet og Venstre, sidder tilbage uden nogen klar profil, hvad der for tiden også manifesterer sig med al tydelighed i skrantende meningsmålinger for disse partier. Det er næppe for meget sagt, at Minksagen og dens særegne behandling af Minkkommissionen på den måde trækker lange spor i dansk politik.

Med forhørsledelsens rapport kommer top-embedsmændene ud af sagen med skindet på næsen. De klarer frisag, mens de lavere placerede embedsmænd står tilbage med smerten, selv om en advarsel kan være til at bære, når afsenderen i øvrigt har mistet autoritet ved den underkendelse af de centrale præmisser, som den omtalte rapport medførte i forhold til Minksagen. Måske kan pletten på CV'et endda med tiden gå hen og blive et adelsmærke, når først de alvorlige fejl og mangler i Minkkommissionens beretning bliver erkendt. Her ligger der en opgave for den retsvidenskabelige teori, som nu må sørge for at klargøre reglerne om ressortansvaret for embedsmænd i de juridiske lærebøger, ligesom myndighederne må følge op med nødvendige justeringer af de foreliggende adfærdskodekser.

¹⁷⁹ Jan Kjærgaard, "S-profiler: Blå toppolitikere har kæmpe ansvar for Trump-retorik og mistillid", *Netavisen Pio* 10/12 2021.

¹⁸⁰ "Sofie Carsten Nielsen trækker sig som leder for De Radikale, DR1 Nyheder, 2/11 2022.

¹⁸¹ "Jakob Ellemann-Jensen sygemeldt på ubestemt tid", TV2 Nyheder 6/2 2023.

Tilbage står medierne med et forklaringsproblem. For hvordan skal de forklare, at de har ført deres læsere bag lyset med en kampagne vendt mod den daværende statsminister uden sidestykke i dansk pressehistorie? Det er næppe muligt og en forklaring føles måske heller ikke påtrængende, så længe der fortsat er elementer i den administrative frikendelse af topledelsen i Statsministeriet og Justitsministeriet, som er omstridte.¹⁸² Man hører det, man gerne vil høre, og vedgår nødigt sit ansvar for at have rettet beskyldninger mod den tidligere regering, som viser sig at være grundløse. Det kan dog ikke helt udelukkes, at pressen lærer af sine fejl. Også chefredaktører bliver med mellemrum udskiftet, og med en ny generation ved rorpinden i dansk presse tør man måske håbe, at historien om Minksagen får en mere afbalanceret udlægning,¹⁸³ som er "tættere på Sandheden" - for nu at parafrasere et kendt TV-program, som i øvrigt heller ikke har holdt sig tilbage, når det gjaldt om at drive satire på statsministeren.¹⁸⁴

For den øvrige del af pressen har Minksagen tydeligvis været en anledning til at gøre gamle regnskaber op: Først og fremmest har sagen for den borgerlige presse været en anledning til at angribe et socialdemokratisk værdisæt, som på mange måder strider mod borgerligt liberale værdier. Det gælder det førømtalte forsøg på at indsætte en partifunktionær uden folkeligt mandat i magtens inderste cirkler, og det gælder den enerådige nedlukning af samfundet "på myndighedernes anbefaling", uagtet at den centrale sundhedsmyndighed ikke havde anbefalet et så vidtgående skridt. Tidligere mødte de borgerlige deres modstandere i Socialdemokratiet med anklager for "betonsocialisme". Det var en kritik, som bragte mindelser frem om den særlige form for såkaldt "demokratisk centralisme", som kendetegner partier, der bekender sig til kommunismens idealer, og det er i realiteten det samme prædikat, som nu føres frem i en opdateret udgave med det mindre ideologisk belastede udtryk, "magtfuldkommenhed".

Her var Minksagen som skabt til at rette et frontalangreb mod regeringen, hvor man som optakt til det kommende folketingsvalg kunne fremstille regeringen som en trussel mod demokrati og retsstat. Med en sådan

¹⁸² Søren Pind, Gammeltoft "Berlingske hældte benzin på et heksebål til Barbara Bertelsen", *Berlingske* kommentar 29/3 2023. Se videre om kritikken fra borgerlige politikere Emma Klinker Stephensen & Ritzau, "Massiv kritik af Barbara Bertelsens annullerede advarsel: - Farcen er ved at være komplet", *TV2 Nyheder* 24/4 2023. Se endvidere kritik fra visse jurister: Michael Hjøllund, "Jurister undrer sig over nyt argument for, at Barbara Bertelsen slap for advarsel", *Jyllands Posten* 31/3 2023, og Hans Drachmann, "Eksperter: Statsministeriet fjernede selv kritik af Barbara Bertelsen i minksag", *Politiken* 30/3 2023.

¹⁸³ Se med tilløb hertil ansvarshavende chefredaktør Jakob Nielsen, "Måske skal historien skrives om: Pressemødet om minksagen var ikke ulovligt", *Altinget* 4/3 2023

¹⁸⁴ *Tæt på sandheden*, med Jonathan Spang, DR1.

dagsorden kunne der også siges et nok så effektivt "tak for sidst" i forhold til den forrige kommissionssag, Instruksagen, som havde ført til rejsning af den blot anden sag ved Rigsretten i nyere tid, og som siden havde ført til domfældelse af en minister i den daværende borgerlige samlingsregering (VLAK-regeringen Lars Løkke Rasmussen III). Med de skarpe ansvarsvurderinger, Minkkommissionen nåede frem, er det ikke overraskende, at de borgerlige her så en mulighed for, at rollerne kunne byttes om, så Socialdemokratiets formand, statsministeren, kunne sættes på anklagebænken.

Med dannelsen af SVM-regeringen faldt dette projekt til jorden, og de tidligere kombattanter kunne tage hinanden i hånden og forsikre, at det nu var tid til at se fremad. Men en ting er, at de politiske stridigheder på den måde kan finde deres mindelige afslutning. Noget andet er at sikre, at de afgørelser, som nu træffes om fordeling af skyld og ansvar i Minksagen, nyder bred accept, og at der ikke opstår myter og konspiratoriske forestillinger om baggrunden for disse beslutninger. Det er derfor nødvendigt, at de stadige forsøg på at miskreditere den tidligere regerings indsats under corona-epidemien imødegås med saglige argumenter og oplysning om sagernes rette sammenhæng. Der kan i den forbindelse forslagsvis opfordres til, at myndighederne - eventuelt i samarbejde med Kammeradvokaten - udarbejder en "hvidbog" om ansvarsplaceringen i Minksagen i lyset af den retsopfattelse, som blev lagt til grund i Forhørsledelsens førnævnte beretning. Dermed vil man også kunne få en samlet forklaring på baggrunden for tilbagetrækningen af en række af de sanktioner, som blev pålagt på baggrund af Minkkommissionens beretning.

9. Afsluttende bemærkninger

Minksagen er blevet kaldt den største politisk-administrative skandale i nyere tid - på linje med Tamilsagen for mere end 30 år siden og langt større end alle andre sager, der har været genstand for kommissionsundersøgelser i årene derefter. Og sandt er det, at baggrunden for sagen var usædvanlig: en de facto nedlukning af et helt erhverv uden lovmæssig hjemmel og med løfte om finansielle modydelser, som heller ikke havde hjemmel. Ligesom konsekvenserne af indgrebet - målt på omkostningerne - var mærkbare: Et tocifret milliardbeløb har det kostet statskassen at få aflivet landets minkbesætninger, inklusive bonus for hurtig aflivning, erstatning for tab af næringsvej og kompensation til berørte støtteerhverv.

At noget sådan overhovedet har kunnet passere i et ellers velordnet samfund som det danske, skyldes de særlige omstændigheder i sagen: Indgrebet havde rod i den nok så bekendte corona-epidemi, som med stor hast

bredte sig i nogle af landets minkbesætninger, og som også kunne ramme mennesker og derved risikere at underminere bestræbelserne på at imødegå smitten med vacciner. I al hast blev der truffet beslutning om - som en midlertidig foranstaltning - ikke blot at aflive smittede minkbesætninger og besætninger i umiddelbar nærhed, men også alle andre besætninger i landet uagtet, at de ikke var blevet ramt af smitten.

Problemet var, at der ikke var hjemmel til hverken indgrebet eller de støtteordninger, som minkavlerne blev stillet i udsigt. Det var i hvert fald den konklusion, fødevaremyndighederne selv nåede frem til, men som i første omgang blev modsagt af Justitsministeriet som øverste kontrolmyndighed og koordinerende organ for corona-indsatsen. I anden omgang bøjedede ministeriet sig for ressortministeriets vurdering, men derefter skete der ikke mere i sagen, aflivningsprocessen blev sat i værk uden den fornødne lovhjemmel. Der går dog ikke længe, førend fejlen bliver erkendt og et hastlovforslag bliver fremsat.

På det tidspunkt var der imidlertid gået "politik" i sagen: Oppositionen afviste at medvirke til forslaget, og ressortministeren blev tvunget til at træde tilbage efter forsøg på at undskylde sig med, at der ikke havde været tid til at sikre den fornødne lovhjemmel. I stedet for at vedtage et hastlovforslag krævede Folketinget paradoksalt nok, at hele sagen blev undergivet en hurtigt arbejdende undersøgelse, som kunne give et svar på, hvad der var sket og hvem der havde ansvaret for fejlen. Hertil blev der - ligeledes i al hast - vedtaget en helt ny undersøgelsesform, granskningskommissionen, som efterfølgende blev underlagt et parlamentarisk organ, Granskningsudvalget.

Hvad der først havde fremstået som en simpel fejlhåndtering af en sag, som regeringen ikke kunne lastes for, blev nu i den politiske debat og i lyset af statsministerens fremtrædende rolle i sagsforløbet fremstillet som et udslag af socialdemokratisk magtbrynde og manglende vilje til at inddrage sagens parter i processen. Det var den "fortælling", granskningskommissionen spillede ind i med en lang række offentlige afhøringer af embedsmænd og politikere, som vanskeliggjordes af problemer med at skaffe sagsmaterialet til veje, da det viste sig, at en stor del af sms-korrespondancen mellem de implicerede aktører var blevet slettet.

Det var også den fortælling, som kommissionen fulgte op på med en alvorlig kritik af sagsforløbet, hvorved en række embedsmænd blev indstillet til tjenstlig forfølgelse med henblik på at gøre et ansvar gældende, og hvor det henstod til Folketinget at vurdere, om der herudover skulle rejses tiltale mod involverede ministre, herunder statsministeren. I den forbindelse fremsatte oppositionen forslag om at lade spørgsmålet om en tiltale

ved Rigsretten bero på en uvildig advokatvurdering, hvilket regeringen modsatte sig, og som der heller ikke kunne skaffes flertal for.

Fra at være en administrativ fejl, som regeringen havde beklaget, kom sagen nu gennem en længere periode til at dominere den politiske dagsorden med jævnlige og stadig voldsommere udfald mod regeringen kulminerende med krav om statsministeren og regeringens afgang og en presse-dækning, som uafledigt klandrede Mette Frederiksen og hendes håndgangne departementschef, Barbara Bertelsen, for at være magtfuldkomne og ikke til at stole på. Kampagnen fik nogle af regeringens støttepartier til at fiske i rørt vande: Enhedslisten så sit snit til at komme af med fødevarerministeren, uden at man - som oppositionen - ville kritisere ham for indgrebet, men for at han ikke havde grebet tidligere ind. Radikale Venstre øjnede muligheden for vælgerfremgang ved at tilslutte sig koret af stemmer, der så statsministeren og hendes mindretalsregering som inkarnationen af den magtfuldkomne enehersker, og som nu forlangte nyvalg før tid.

Kun de færreste jurister fandt anledning til at intervenere i denne "debat". Konfronteret med spørgsmålet om, hvorvidt Minkkommissionens beretning kunne danne afsæt for en rigsretstiltale mod statsministeren, kunne man dog vanskeligt undslå sig for at give sin mening til kende, og her var flertallet afvisende: statsministerens svigt kunne ikke betragtes som et udslag af grov uagtsomhed, når hun ikke var blevet advaret af sit embedsværk, og så var der ikke grundlag for en sag om embedsmisbrug. Samtidig begyndte den første spæde kritik af Minkkommissionens beretning at dukke op, navnlig med påpegning af, at sprogbrugen var på kanten af at forhåndsdømme statsministeren.

Selv opponerede jeg mod Minkkommissionens retsopfattelse og bevisvurderinger, som jeg i flere tilfælde fandt var misvisende eller forkert og i hvert fald udtryk for en manglende iagttagelse af det forsigtighedsprincip, som kommissioner af denne art er underlagt. Det er disse indvendinger, som jeg efterfølgende har udfoldet i en egentlig forskningsbaseret artikel, og som jeg siden har inddraget og viderebearbejdet i dette notat. Til denne kritik hører også den meget principielle indvending, at formløse arrangementer som pressemøde og pressemeddelelser ikke kan henregnes som retligt forpligtende for dem, der måtte være omfattet heraf. Netop den indvending danner grundlag for Forhørsledelsens frikendelse af en ledende medarbejder i Rigspolitiet og den efterfølgende tilbagekaldelse af en række mildere sanktioner, som andre embedsmænd var blevet ikendt.

Med de seneste tilbagekaldelser er Minksagen i princippet slut, i hvert fald hvad "retsopgøret" angår: den placering af skyld og ansvar, som sagen

rettelig har kunnet give anledning til.¹⁸⁵ Tilbage resterer alene det politiske ansvar, hvor Folketinget har uddelt "næser" til statsministeren og den tidligere fødevareminister, og hvor man tilsyneladende ikke her agter at drage nogen konsekvenser af de frikendelser, der er sket for de fleste af embedsmændenes vedkommende. Mediernes årelange kampagne har stadig så godt fat i sindene, at man ikke tager ansvarsbegrænsningerne for gode varer, og fagjuridisk møder tilbagekaldelserne også fortsat kritik.

Med dette notat slår jeg til lyd for at imødegå den mediebarne kritik af corona-indsatsen i almindelighed og håndteringen af Minksagen i særdeleshed med oplysning om sagernes rette sammenhæng set fra et juridisk synspunkt. Her forsøger jeg at gendrive nogle af Minkkommissionens drakoniske antagelser om embedsmandssvigt, som også har betydning for et ministeransvar. Jeg noterer, at min kritik nu også kan underbygges af forhørsledelsens retsopfattelse i den ovennævnte sag, og at det er denne opfattelse, som siden har dannet grundlag for den administrative tilbagekaldelse af en række af de sanktioner, som embedsmænd blev ikendt på baggrund af Minkkommissionens beretning.

Dette "oplysningsprojekt" kunne med fordel videreføres med en form for "hvidbog", hvor der redegøres nærmere for ansvarsforholdene i sagen - selvsagt med respekt for den fortrolighed, der må være om de enkelte personalesager, men med vægt på sagernes principielle aspekter. Det får så stå som mit forslag til en endelig afslutning af Minksagen, idet der herudover kan være grund til at genoverveje granskningskommissionen som undersøgelsesform samt ligeledes overveje oprettelsen af et Forfatningsråd, bestående af dommere og universitetsjurister, bl.a. med henblik på at afgive indstilling om sammensætning af kommissioner til undersøgelse af sager af almen vigtighed samt eventuel vurdering af, om der er grundlag for at gøre et ministeransvar gældende. Det er dog vigtigt at holde fast i, at det i begge tilfælde er Folketingets ansvar at træffe endelig beslutning herom.

¹⁸⁵ Se *bilag 1* med oversigt over fordelingen af skyld og ansvar i Minksagen.

Litteratur

Mads Bryde Andersen m.fl. (Trine Baumbach, Thomas Haugsted & Rasmus Grønved Nielsen): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 21/3 2023 (666 sider).

Poul Andersen: *Dansk Forvaltningsret*, Gyldendal 1963 og 1965.

Jen Peter Christensen: *Ministre og embedsmænd. Pligter og ansvar*, Djøf Forlag 2022.

Jens Peter Christensen et al: *Dansk Statsret*, Djøf Forlag 2012.

Børge Dahl m.fl. (red.): *Festskrift til Jens Peter Christensen*, Djøf Forlag 2016.

Claus Dethlefsen, "Om Folketingets opfølgning på beretninger fra Undersøgelseskommissioner", i Børge Dahl m.fl. (red.): *Festskrift til Jens Peter Christensen*, Djøf Forlag 2016, s. 399ff.

Djøf's fagligt etiske arbejdsgruppe (under ledelse af Lars Nordskov Nielsen): *Fagligt etiske principper i offentlig administration*, Djøf Forlag 1993.

Dybvadudvalget: *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*, Djøf Forlag 2023 (482 sider inkl. bilag).

Andreas Bloch Ehlers: *Notat om hjemmelsspørgsmålet i minksagen*. Reponsum til København FUR, 20/11 2020.

- "Minkskandalen i en nøddeskal – Lovhjemmel og ekspropriation", i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 197ff.

Finansministeriet: *Kodex VII, Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*, Moderniseringsstyrelsen 2015.

- *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, betænkning 1354/1998.
- *Embedsmænds rådgivning og bistand*, betænkning 1443/2004.
- *Ministrenes særlige rådgivere*, betænkning 1537/2013.

Forhørsledelsens beretning og indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod rigspolitichef Thorkild Fogde, Afgivet den 10. februar 2023.

Carsten Henrichsen: *Tamilsagen I - Analyser og kommentarer*, Københavns Universitet 1996

- *Tamilsagen – En kommentar til Undersøgelsesrettens beretning om Tamilsagen*, Akademisk Forlag 1993.
- "Fra undersøgelsesretter til undersøgelseskommissioner. En kommentar til bet. nr. 1315/1996", *Juristen* 1997.220-235.
- "Minkskandalen er en storm i et glas vand", *Politiken* kronik 6/12 2020.
- "Offentlighedslovens kuldsejlede revision: særligt om ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen", i Søren Højgaard Mørup m.fl. (red.): *Festskrift til Karsten Revsbech*, Djøf Forlag 2020, s. 147ff.
- "Ikke rimeligt at beskyldte regeringen for at handle totalitært", *Information* kronik 18/9 2021.

Carsten Henrichsen: Retlig vurdering af Minkkommissionens beretning

- "På myndighedernes anbefaling. En kritisk kommentar til en rapport om regeringens covid-19 indsats i foråret 2020", *Tidsskrift for samfundslederskab i Skandinavien*, Årg. 36, nr. 4, 2021-09-11.
- "Minkkommissionen var et teater, der skulle holde liv i affæren frem til et valg", *Altinget* 8/8 2022.
- "Minkkommissionens beretning – en kritik", i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 315ff.

Hans Gammeltoft-Hansen, "Undersøgelseskommissioner og ministeransvar", i Børge Dahl m.fl. (red.): *Festskrift til Jens Peter Christensen*, Djøf Forlag 2016, s. 390ff. *Granskningskommissionens beretning om sagen om aflivning af mink*, bd. 1-5 (2805 sider) + bilag bd. 6-9 (1746 sider), afgivet 30/6 2022.

Poul Heidmann, *Vurdering af Instrukskommissionens Beretning, 2020*, afgivet 1/1 2021 til Venstre til brug for partiets overvejelser om, hvorvidt der skal rejses sag mod den tidligere udlændingeminister Inger Støjberg.

Oluf Jørgensen, "Høring om offentlighedsloven i Retsudvalget", *Åbenhedstinget* 3/2 2022.

Justitsministeriet, *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer*, bet. 1571/2018.

- *Notits om visse retlige spørgsmål med relation til Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet*, København 18/11 2020.

Lars Kjeldsen m.fl.: Notater afgivet af do. som bisiddere *Om hjemmelsspørgsmålet*, bilag 4, *Om hjemlens klarhed*, bilag 5, og *Om proportionalitet*, bilag 6, Granskningsudvalgets beretning bd. 6.

Henning Koch: *Demokrati slå til! Statslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder 1932-1045*, Gyldendal 1994.

Lauta, Madsen og Olsen: "Den danske retsstat på prøve: Covid-19, legalitet og mink", *Juristen* 2021.89-98.

Lasse Lund Madsen, "Kan statsministeren straffes for sin rolle i minksagen?", *Berlingske kronik* 20/8 2022.

Lund, Elmer, Sandager (advokatanpartsselskab), *Retlig vurdering (til) belysning af spørgsmålet om ministres ansvar på baggrund af Minkkommissionens beretning*, Notat 23/9 2022 (109 sider).

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, *Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*, Finansministeriet 2015.

Miljø- og Fødevareministeriet: *Redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet*, København, 18/11 2020.

Søren Højgaard Mørup, Helle Bødker Madsen og Michael Hansen Jensen (red.): *Festskrift til Karsten Revsbech*, Djøf Forlag 2020.

Rasmus Grønved Nielsen, "Minkvurderingen forplumrer mere, end den oplyser", *Politiken kronik* 16/11 2022.

Carsten Henrichsen: Retlig vurdering af Minkkommissionens beretning

Lars Igum Rasmussen og Jens Lundgren: *Vild virus. Bag kulissen i kampen mod smitte*, Politikens Forlag 2022.

Karsten Revsbech: *Forvaltningspersonalet*, 4. udg., Djøf Forlag 2019.

Karsten Revsbech et al: *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udg., Djøf Forlag 2016.

Alf Ross: *Dansk Statsforfatningsret 1*, 3. udgave ved Ole Espersen, Arnold Busck 1983.

Jens Elo Rytter: *Individets grundlæggende rettigheder*, 2. udg., Karnov 2016.

- "Under coronakrisen har vi fået en smagsprøve på, hvordan det er at leve i et mere totalitært system", *Information* 25/8 2021.

Rapport om myndighedernes håndtering af covid-19 pandemiens første fase, afgivet af en af Folketingets Forretningsudvalg nedsat udredningsgruppe, Folketinget 29/1 2021.

Bo Schmidt-udvalget: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, Djøf Forlag 2015.

Ole Spiermann, "Disciplinæransvar uden for eget ressort", i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 527-544.

Max Sørensen: *Statsforfatningsret*, 2. udg. Ved Peter Germer, Juristforbundets Forlag 1977.

Jesper Tynell: *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*, Samfundslitteratur, 2. udg. 2016

Udvalget om undersøgelseskommissioner, betænkning nr. 1571/2018.

Jørn Vestergaard, "Minkkommissionen har selv kortsluttet debatten om statsministerens retlige ansvar", *Politiken kronik* 17/8 2022.

- "Den strafferetlige bedømmelse af ministeransvaret i Minksagen – samspillet mellem kommissionsundersøgelser, den juridiske sagkundskab og Folketinget", i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.): *Festskrift til Peter Pagh*, Djøf Forlag 2023, s. 609ff.

Jørn Vestergaard, Jens Elo Rytter og Jørgen Albæk Jensen, *Retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar i Minksagen*, Notat af 7. november 2022.

Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*, Chr. Ejler's Forlag, 3. udg., 2001.

Bilag 1

Fordelingen af skyld og ansvar minksagen

Embedsmænd	Kritik/ Indstilling	Sanktioner/ Hjemsen- delse	Retslig på dømmelse	Ansvar/ frikendelse
Statsmin. Dep.ch. Barbara Bertelsen	-Forceret proces. - Isoler af FM. -Uopmærk. på hjemmelssp. m.	Tildelt advar- sel efter ind- stilling fra MKS	-Ingen. -Advarsel modtaget	Advarsel tilba- gekaldt adm. efter indstilling fra MKS
Fødevaremin. Dep.ch. Henrik Studsgaard	-Uopmærk. På hjemmelssp. m. -Mangl. afklar. internt i FM -Mangl. indgreb ad pressemøde	-Omflyttet til Miljømin. (dpt.ch.) -Suspenderet v. beslut. om at rejse t.j.m.sag	-Ingen. -Fratrædt stilling og overgået til kommunal an- sættelse.	Ej ansvar
Fødevaremin. Afd.ch. Teis Binderup	-Mangl. o om hjemmelssp. m. -Mangl. indgreb ad pressemøde	Tildelt advar- sel efter ind- stilling fra MKS	-Ingen. -Advarsel modtaget	Advarsel står ved magt
Fødevaremin. Kontorch. Paolo Drostby	-Mangl. indgreb ad faktatjek -Mangl o om hjemmelsmangel	Tildelt advar- sel efter ind- stilling fra MKS	-Ingen. -Advarsel modtaget	-Ej ansvar -Advarsel tilba- gekaldt adm. efter indstilling fra MKS
Fødevarestyr. Veterinærdir. Hanne Larsen	-Mangl. o om hjemmelsmangel ad påbud om af- livning til mink- avlerne	Tildelt advar- sel efter ind- stilling fra MKS	-Ingen. -Advarsel modtaget	Advarsel står ved magt
Justitsmin. Dep.ch. Johan Legarth	-Uopmærksom. på hjemmelssp. m. -Mangl. o. af FM. om JM tiltag -Svigt. koordiner. ad pressemøde	Ikendt irtte- sættelse efter indstilling fra MKS	-Ingen. -Advarsel modtaget	-Ej ansvar -Advarsel tilba- gekaldt adm. efter indstilling fra MKS
Justitsmin. Afd.ch. Anne-Mette Lyhne Jensen	-Mangl. o. af JM om hjemmelssp. m. -Svigt indskærp af hjem.mangel overfor dpt.ch.	Tildelt advar- sel efter ind- stilling fra MKS	-Ingen. -Advarsel modtaget	-Ej ansvar -Advarsel tilba- gekaldt adm. efter indstilling fra MKS
Rigspolitich. Henning Fogde	-Mangl. rettidig reaktion på hjem- melsmangel -Medvirken til vildled. på PM	-Suspenderet v. beslut. om at rejse t.j.m.sag	-Frikendt efter tjenst. forhør	-Ej ansvar -Genindtrædt i stillingen
Rigspolitiet Politiinspektør stabschef i Nost Uffe Stormly	-Godk. af action- card u. fornøden lovhjemmel	Tildelt advar- sel efter ind- stilling fra MKS	Ingen. Advarsel modtaget	Ej endelig Afgjort
Rigspolitiet Politiassessor, Sektionsleder Birgitte Buch	-Medvirken til brug af actioncard uden fornøden lovhjemmel	Tildelt advar- sel efter ind- stilling fra MKS	Ingen. Advarsel modtaget	Ej endelig Afgjort

I alle tilfælde, hvor Minkkommissionen har fundet anledning til at rette kritik mod embedsmænd, er det indstillet, "at der var grundlag for, at det offentlige kunne søge de pågældende draget til ansvar".

Carsten Henrichsen: Retlig vurdering af Minkkommissionens beretning

Ministre	Kritik/ Indstilling	Politiske sanktioner	Strafferetlige sanktioner	Ansvar
Statsminister <i>Mette Frederiksen</i>	Udmeld. på PM var objektivt set groft vildled. og udtryk for ulovlig instruks til mynd.	-Tildelt næse af Granskingsudvalg	-Ej flertal for advokatvurdering -Ej flertal for tiltale ved Rigsret	-Ej retligt ansvar, -Men politisk ansvar efter kritik
Fødevaremin. <i>Mogens Jensen</i>	Urigtig oplysning til FT om (tidspkt for) kendskab til hjemmelsmangel	-Fratrædt efter mistillidserklæring. -Tildelt næse af Granskingsudvalg	-Ingen	-Ej retligt ansvar -Men politisk ansvar efter mistillidserklæring
Sundhedsmin. <i>Magnus Heunicke</i>	Ej kritik	Tildelt næse For mangelfuld info om mutationsfare (3/12 2020)	Ingen	Ej ansvar
Finansminister <i>Nicolai Wammen</i>	Ej kritik uagtet kendskab til hjemmelsmangel ad tempobonus	Ingen	Ingen	Ej ansvar
Erhvervsmin. <i>Simon Kollerup</i>	Ej kritik	Ingen	Ingen	Ej ansvar

Forkortelser: MKS: Medarbejder- og Kompetencestyrelsen; JM: Justitsministeriet; FM: Fødevareministeriet; PM: pressemøde; dpt.ch.: departementschef; tj.m.sag: tjenestemandssag.

Bilag 2

Dybvadudvalgets anbefalinger

Dybvad-udvalget har identificeret otte problemstillinger og otte anbefalinger, der skal bidrage til at styrke samspillet mellem politikere, embedsværk og medier:

1. *Styrket legalitetssikring i centraladministrationen*
 - At der etableres en fast og formaliseret ordning i ministerierne, hvor der i alle sager, der involverer ministre, og hvor der er rimelig grund til nærmere juridiske vurderinger, foretages en skriftlig vurdering af, om en beslutning er lovlig, inden den meldes ud.
2. *Øget effektivitet og transparens i regeringskoordinationen*
 - At der i højere grad gøres brug af delte indstillinger i sager, der forelægges for regeringsudvalg, hvor der er substantielle uenigheder mellem de involverede ministerier, som meningsfuldt kan forelægges for regeringsudvalget med henblik på politisk stillingtagen.
 - At der i forlængelse af møder i regeringsudvalg afsættes tid til en tilbundsgående og eventuelt tværgående tilbagemelding fra mødet.
 - At der indføres en praksis med at tage referater fra møder i regeringsudvalg. Sådanne referater bør som minimum angive konklusionen på mødet, ligesom det bør afspejles, hvis der har været væsentlige diskussionspunkter, som har ført frem til den beslutning, som blev truffet på mødet.
3. *Bedre rammer for gennemarbejdede politiske udspil*
 - At der sker en bedre tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet og forberedelsen af væsentlige politiske udspil.
 - At hastelovgivning i videst muligt omfang undgås, og at høringsfrister respekteres.
 - At der i videre omfang gøres brug af sagkyndige udvalg, navnlig på områder, der kræver større og kompliceret regulering af samfundsforholdene.
 - At andre tværgående udvalg i videre omfang benyttes til at forberede og kvalitetssikre politiske udspil mv.
4. *Genoprettelse af tilliden mellem medier og embedsværk*
 - At repræsentanter fra embedsværket og medierne indleder en formaliseret dialog på højt niveau om, hvordan parternes samarbejde kan forbedres.
 - At der sikres bedre adgang for medierne til fagmedarbejdere i ministerierne.
 - At der sikres bedre samarbejde om behandling af sager om aktindsigt.
 - At der sikres bedre muligheder for ministerierne til at udarbejde fyldestgørende svar til medierne.
5. *Klare rammer for brugen af sociale medier*
 - At der skabes klare rammer for ministres brug af sociale medier, herunder at der skal kunne skelnes klart mellem profiler, der føres af et ministerium, og profiler, der føres af ministeren privat.
 - At ministres private profiler ikke anvendes som den primære kommunikationskanal for lancering af officielle nyheder mv. på ministerens ressortområde.
 - At der ved embedsværkets bistand til opslag på ministres private profiler er særlig opmærksomhed på princippet om partipolitisk neutralitet.
 - At ministre som det helt klare udgangspunkt undlader at blokere for adgang til private profiler, der i ikke ubetydeligt omfang anvendes til opslag vedrørende funktionen som minister.

6. *Samarbejdet mellem Folketing og regering*

- At Folketingets anvendelse af parlamentariske kontrolredskaber sker med større opmærksomhed på det ressourceforbrug, som det genererer i ministerierne, således at Folketingets kontrol med regeringen reelt bliver mere effektiv.

7. *Styrkede rammer for embedsværkets integritet og faglige rådgivning*

- At hensynet til, at statslige chefers ansættelsesvilkår understøtter deres faglighed og integritet og herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen, får fornyet opmærksomhed.
- At der gennemføres en nærmere analyse af ansættelsesformerne for statslige chefer med henblik på at vurdere, om de er hensigtsmæssige og tidssvarende i forhold til bedre at kunne understøtte chefernes faglighed og integritet.
- At der løbende er fokus på, hvordan rammerne for og udviklingen af den indholdsmæssige (faglige) del af ministerrådgivningen prioriteres og styrkes i lyset af den øgede efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning.

8. *Mere åbenhed i forvaltningen*

- At der iværksættes en proces med henblik på ændring af offentlighedsloven, således at bl.a. anvendelsesområdet for ministerbetjenings- og folketingspolitikkerreglen begrænses.
- At it-systemerne i centraladministrationen indrettes på en sådan måde, at de sikrer effektiv journalisering og i relevant omfang opbevaring af SMS-beske-
- At ministerierne sikrer, at aktindsigtssager behandles rettidigt, herunder om nødvendigt afsætter flere ressourcer.

Dybvadudvalget: *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*, Djøf Forlag 2023 (482 sider inkl. bilag).

Udvalgets sammensætning: *Tidligere departementschefer*: Karsten Dybvad, tidligere departementschef i Statsministeriet og Finansministeriet (formand), Jakob Jensen, adm. direktør i DBU, tidligere departementschef i Beskæftigelsesministeriet, Kristian Vendelbo, adm. direktør i KL, tidligere departementschef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet. *Tidligere ministre*: Karen Ellemann, generalsekretær for Nordisk Ministerråd, tidligere medlem af Folketinget og minister (V), Martin Lidegaard, medlem af Folketinget, tidligere minister (RV). *Ekspertter*: Amalie Trangbæk, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, Jørgen Steen Sørensen, højesteretsdommer, tidligere Folketingets Ombudsmand og rigsadvokat, Lotte Jensen, direktør for VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velværd. *Chefredaktører*: Kristian Madsen, chefredaktør på A4 Medier, Mette Østergaard, chefredaktør på Berlingske.