

Jørgen Albæk Jensen
Jens Elo Rytter
Jørn Vestergaard

Retlig vurdering af spørgsmålet om
statsminister Mette Frederiksens
ansvar i Minksagen

RETLIG VURDERING AF SPØRGSMALET OM STATSMINISTER METTE FREDERIKSENS ANSVAR I MINKSAGEN

Den 7. november 2022

I. MINKSAGEN I HOVEDTRÆK

1. Indledning

a) Grundlæggende handler Minksagen om, at der på et møde i regeringens koordinationsudvalg om aftenen den 3. november 2020 blev truffet beslutning om aflivning af alle mink i Danmark og at tildele minkejere såkaldt tempobonus for selv hurtigt at føre beslutningen ud i livet. Mødet blev ledet af statsminister Mette Frederiksen, som den følgende dag om eftermiddagen meddelte beslutningen på et pressemøde. Det viste sig efterfølgende, at der ikke var hjemmel i form af fornødent retsgrundlag til gennemførelse af de truffe beslutninger. Dermed var disse i strid med princippet om lovmæssig forvaltning (legalitetsprincippet), og udmeldingerne af de truffe beslutninger indebar en overtrædelse af offentlige myndigheders sandhedspligt, der omfatter et forbud mod vildledning.

b) Med den opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb og for de relevante myndighedens og ministres handlinger og involvering i beslutningen og udførelsen af beslutningen om aflivning af alle mink nedsatte Folketinget en såkaldt granskningskommission, som fik betegnelsen Minkkommissionen.¹ Denne afgav beretning den 30. juni 2022. Kommissionens beretning indeholder en udførlig redegørelse for hændelsesforløbet frem til og med februar 2021.²

I det følgende vil der på baggrund af Minkkommissionens beretning blive redegjort for de oplysninger, som har afgørende betydning for en retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar i Minksagen. I lyset heraf vil det blive vurderet, om der er grundlag for at søge hende draget til ansvar ved rejsning af tiltale ved Rigsretten i anledning af brud på legalitetsprincippet og sandhedspligten.

Det kan bemærkes, at det ikke indgik som en del af Minkkommissionens opgave at foretage en generel vurdering af statsminister Mette Frederiksens regeringsførelse eller hendes varetagelse af ledelsesansvar i øvrigt, og kommissionen har selvsagt heller ikke tilvejebragt oplysninger til brug for noget sådant eller foretaget en sådan vurdering. Det var heller ikke kommissionens opgave at forholde sig til, om der af hensyn til folkesundheden reelt var behov for at aflive alle mink.

c) Beretningen har givet anledning til ansættelsesretlig opfølgning i forhold til et antal ansatte i embedsværket samt tildeling af »næser« til statsminister Mette Frederiksen og tidligere fødevarer- og miljøminister Mogens Jensen. Sidstnævnte afgik tidligt i forløbet som minister på grund af kritik.

¹ Beslutningen om nedsættelse af Minkkommissionen blev truffet af Udvalget for Forretningsordenen den 21. april 2021. Kommissoriet blev fastlagt af Granskningsudvalget den 23. april 2021. Folketinget udpegede den 23. april 2021 landsdommer Michael Kistrup til formand for Minkkommissionen og professor Helle Krunke samt advokat Ole Spiermann som medlemmer af denne.

² Se Minkkommissionens beretning, bind 1, kapitel 5, s.99 ff.

Et betragteligt antal juridiske professorer fra alle fakulteter har i diverse medier givet offentligt udtryk for, at der ikke i kommissionens beretning er holdepunkter for en antagelse om, at Mette Frederiksen ville kunne dømmes for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven.³ Flere andre juridisk sagkyndige ligger på samme linje.⁴

Fra politisk side er der fremkommet vedholdende ønsker om en retlig vurdering af Mette Frederiksens forhold i forbindelse med sagen. Flere partier ønsker fortsat en såkaldt advokatvurdering. I den forbindelse peges der på, at der kan være et behov for at få lukket sagen, uanset om der måtte vise sig at være grundlag for at gøre retligt ansvar gældende mod statsminister Mette Frederiksen eller ej.

d) Svaret på spørgsmålet om, hvorvidt der kan være grundlag for at rejse tiltale ved Rigsretten mod statsminister Mette Frederiksen for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven, må udledes af oplysningerne i Minkkommissionens beretning. Her – og her alene – findes de oplysninger, som er relevante i forbindelse med en retlig vurdering af, om statsministeren kan drages strafferetligt til ansvar for brud på legalitetsprincippet og sandhedsplichten.

Nogle af de foreliggende oplysninger i beretningen kan være egnet til at afklare, om der i forbindelse med det undersøgte begivenhedsforløb kan peges på forhold, der hver for sig har karakter af fejl og uhensigtsmæssigheder. En kvalificeret retlig vurdering kan imidlertid ikke foretages med afsæt i et vilkårligt udpluk af oplysninger fra kommissionens bevisvurdering af statsminister Mette Frederiksens forhold. Sådanne forhold kan eventuelt i sig selv være kritiske hver for sig, men ikke nødvendigvis retligt ansvarspådragende. Deres mulige relevans afhænger af, om de ved en samlet vurdering bidrager til at belyse, om handlinger, der objektivt udgør overtrædelser af ministeransvarlighedsloven, er foretaget med den for strafansvar fornødne tilregnelser, dvs. forsæt eller grov uagtsomhed.

e) De handlinger, som for Mette Frederiksens vedkommende kunne tænkes at være retligt ansvarspådragende er (i) dels hendes udmelding om aflivning af alle mink på et pressemøde den 4. november 2020, (ii) dels hendes svar på spørgsmål i Folketinget. Det er disse to forhold, som kommissionens bevisvurdering retter sig imod.

I kommissionens beretning gøres der kortfattet op med sidstnævnte tema. På et spørgsmål under en spørgetime om, hvorfor man ikke straks standsede aflivningen, da det blev klart, at der manglede hjemmel, henviste Mette Frederiksen til miljø- og fødevareministeren. Kommissionen fandt, at dette svar lå inden for statsministerens sandhedspflicht, som med andre ord ikke var overtrådt eller tilsidesat.⁵ I øvrigt blev statsministeren ved flere lejligheder i Folketinget spurgt ind til, hvornår hun blev bekendt med, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink. Kommissionen fandt, at hendes oplysninger i svarene til Folketinget var rigtige.⁶

Det er følgende førstnævnte forhold, der særligt har interesse med henblik på en retlig vurdering, dvs. udmeldingen om aflivning af alle mink set i lyset af det forudgående forløb.

³ Således udtalelser af de juridiske professorer Frederik Waage, Sten Bønsing og Kristian Lauta i Jyllands-Posten den 1. juli 2022, Jens Elo Rytter, Jørgen Albæk Jensen og Jørn Vestergaard i Information og Berlingske den 2. juli 2022, Carsten Henriksen i Altinget den 10. august 2022, samt Eva Smith i Detektor den 26. august 2022.

⁴ Således landsdommer Bo Østergaard i Berlingske den 8. juli 2022 og advokat René Offersen i Berlingske den 24. august 2022. I kontrast til andre professorers vurderinger har Lasse Lund Madsen givet udtryk for, at han »hælder til« en domfældelse for grov uagtsomhed. Se kronik og interview i Berlingske den 20. august 2022.

⁵ Se nærmere Minkkommissionens beretning, bind 2, s. 739.

⁶ Se Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 47 og bind 2, s. 740.

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

a) Som statsminister gav Mette Frederiksen på et virtuelt pressemøde onsdag den 4. november 2020 en status på situationen med covid-19-smitte samt håndteringen heraf.⁷ I pressemødet deltog også miljø- og fødevareministeren, sundhedsministeren, erhvervsministeren, den faglige direktør i Statens Serum Institut samt rigspolitichefen.⁸ Pressemødet var indkaldt af Statsministeriet, og det foregik under statsministerens ledelse, mens de øvrige ministre hver for sig dækkede emner, der faldt ind under deres respektive ressortområder.⁹

På pressemødet, der blev transmitteret på landsdækkende tv, oplyste statsministeren, at Statens Serum Institut havde observeret en meget alvorlig udvikling i covid-19 forårsaget af mink, der indbefattede smitte med nye muterede typer af virus både i danske minkbesætninger og i lokalbefolkningen, samt at der var fundet eksemplere på covid-19, der udviste nedsat følsomhed mod antistoffer, og at man risikerede, at effekten af en kommende vaccine ville blive svækket eller i værste fald udeblive. Statsministeren meddelte herefter, at »situationen krævede resolut handling«, og at det af hensyn til folkesundheden, herunder mulighederne for at forebygge covid-19 med vacciner, var »nødvendigt at aflive alle mink i Danmark«. Videre udtalte hun: »For at understøtte den aflivningsindsats, som fødevaremyndighederne allerede er i gang med, iværksættes der nu en nødplan for aflivning, som håndteres i regi af Den Nationale Operative Stab under politiets kommando og med bistand fra Forsvaret, fra Beredskabsstyrelsen og fra Hjemmeværnet«. ¹⁰

Som svar på spørgsmål sagde Mette Frederiksen bl.a., at »nu står vi så her og igangsætter en egentlig aflivning af alle mink i Danmark«. Hun tilføjede, at »som det også har været sagt fra Statens Serum Institut tidligere, at den risikovurdering, der ligger til grund for den her beslutning, kan i vores øjne ikke forhandles eller diskuteres; når der er så stor en risiko forbundet med at fortsætte en minkproduktion, og det handler om den fremtidige værdi og potentielle værdi af en vaccine, så er vi nødsaget til at træffe den her beslutning«.

På pressemødet sagde miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, at regeringen havde besluttet, at alle mink skulle slås ned hurtigst muligt, inklusiv alle avlsdyr, for at beskytte folkesundheden. Det var »nødvendigt, at alle mink skal slås ned hurtigst muligt inklusiv alle avlsdyr«, hvilket var en beslutning, »der de facto vil betyde nedlukning af den danske minkbranche i minimum en årrække«. Han meddelte tillige, at minkavlere i hele landet, der selv aflivede deres mink hurtigt, ville få ekstra kompensation.¹¹

Efterfølgende blev der sendt flere pressemeddelelser ud, hvoraf det bl.a. fremgik, at regeringen havde besluttet, at alle mink skulle aflives, og at regeringen indførte »en ekstra tempo-bonus

⁷ Se nærmere Minkkommissionens beretning, bind 2, s. 607.

⁸ Se Minkkommissionens beretning s. 606 og s. 608 ff.

⁹ Om ministerialsystemet og fordelingen af den udøvende magt på en række principielt ligestillede og af hinanden uafhængige ministerier med hver deres minister i spidsen, som har det politiske og retlige ansvar for hele ministerområdet (ressortområde), se redegørelsen i Minkkommissionens beretning bind 1, s. 521 ff.

¹⁰ Den nationale operative stab, NOST, træder sammen under større kriser og hændelsesforløb for at styre og koordinere den operative indsats. Staben er sammensat af sektormyndigheder under ledelse af Rigspolitiet.

¹¹ Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 26 og s. 608 f.

på 20 kr. pr. mink, hvis minkavlerne får tømt sin besætning inden for 10 dage – dog 5 dage for besætninger under 7.500 dyr«. ¹²

b) Beslutningen om aflivning af alle mink, inkl. avlsdyr, blev truffet på et møde i regeringens koordinationsudvalg (KU-udvalget) om aftenen den 3. november under ledelse af statsministeren. Mødet blev afholdt virtuelt. I mødet deltog syv fagministre og et tilsvarende antal departementschefer samt nogle særlige rådgivere. ¹³ I coveret til det udsendte mødemateriale var der ikke taget højde for en beslutning om aflivning af alle mink, idet materialet alene angik tidligere behandlede spørgsmål om aflivning af smittede besætninger og aflivning af mink i sikkerhedszoner omkring berørte farme.

Statsministeren besluttede, at KU-mødet skulle gennemføres, selv om deltagerne ikke havde læst alle sagens bilag, og at der ikke skulle være læsepause eller ske en udsættelse af mødet, idet »hastighed var en afgørende parameter«. Hjemmelsspørgsmålet i forhold til aflivning af mink blev ikke drøftet på mødet, og det blev først efterfølgende konstateret, at der ikke var det fornødne retsgrundlag til gennemførelse af beslutningen. ¹⁴

På KU-mødet blev det tillige besluttet at melde beslutningen om aflivningen af alle mink ud på et pressemøde den følgende dag. ¹⁵ Det blev også besluttet, at minkavlere skulle tilbydes den foran nævnte tempobonus som ekstra kompensation for hurtigt selv at aflive deres besætning, hvilket der imidlertid ikke var tilvejebragt fornøden finansiel hjemmel til. ¹⁶

Beslutningerne på KU-mødet satte en årsagskæde i gang frem mod pressemødet den følgende dag og videre derefter.

Søndag aften den 8. november 2020 blev statsministeren gjort opmærksom på, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink. ¹⁷ Dette skete i forbindelse med, at hun blev forelagt en sag med et brev til Folketingets formand vedrørende behov for hastebehandling af et lovforslag herom. ¹⁸ Samme dag kom den manglende hjemmel frem i medierne.

¹² Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 27 f. og s. 611 f.

¹³ Deltagerkredsen i KU-mødet den 3. november er beskrevet i Minkkommissionens beretning s. 32.

¹⁴ Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 237 og s. 734 f. Om hjemmel til aflivning af mink, se redegørelsen for retstilstanden i kommissionens beretning, bind 1, kapitel 5, s. 449-517. Om skærpede krav til hjemmelgrundlaget i forbindelse med intensive og byrdefulde indgreb over for borgerne, herunder ved ekspropriative indgreb og ved alvorlige begrænsninger i adgangen til at udøve erhverv, se særligt s. 449 f.

¹⁵ Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 273 og s. 626.

¹⁶ Udbetaling af tempobonus forudsatte ikke alene inddragelse af Folketinget, men tillige behandling efter EU-retlige statsstøtteregler.

¹⁷ Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 46, s. 598, s. 655, s. 731 og s. 739.

¹⁸ Der var ikke flertal i Folketinget for hastebehandling af lovforslaget. Den nødvendige hjemmel blev først tilvejebragt med behandlingen af lovforslag L 77 fremsat den 10. november, som blev vedtaget den 21. december med kundgørelse af den vedtagne lov den 29. december. Se lov 2185, 2020 som senest bekendtgjort ved lbk. 10, 2022.

II. MINKKOMMISSIONENS BEVISVURDERING

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

Samlet fandt Minkkommissionen, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november måtte forstås på den måde, at alle mink skulle aflives i konsekvens af en beslutning truffet af regeringen, og at minkavlerne kunne opnå en bonus ved selv at aflive mink, idet myndighederne ellers ville forestå aflivningen. Der var ikke taget noget forbehold for, at der først skulle tilvejebringes lovhjemmel, eller at der i øvrigt var usikkerhed om gennemførelsen af beslutningen. På pressemødet blev denne forståelse konkret underbygget med oplysninger om, at eksekveringen i regi af Den Nationale Operative Stab var blevet iværksat, og at der blev appelleret til de enkelte minkavlere om selv at forestå aflivning hurtigst muligt, bl.a. fra Rigspolitechefen.¹⁹

Kommissionen bemærkede, at udmeldingerne på pressemødet var baseret på en forudsætning om, at der var hjemmel til at aflive alle mink, og om at der var hjemmel til tempobonus. Kommissionen fandt imidlertid, at »det var klart«, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink, ligesom »det var klart«, at der manglede hjemmel til tempobonus. Henset til »den meget vidtgående og intensive karakter såvel som de økonomiske og samfundsmæssige implikationer« var udmeldingerne på pressemødet derfor efter kommissionens opfattelse »groft vildledende« i forhold til minkavlere og offentlighed, hvilket kommissionen vurderede som »særdeles kritisabelt«.²⁰

I forhold til minkavlerne var udmeldingerne på pressemødet efter kommissionens opfattelse »en meget stærk opfordring«, der blev ledsaget af, hvad der måtte fremstå som et retligt bindende tilsagn om en ekstra kompensation i form af tempobonus, såfremt opfordringen blev imødekommet, idet myndighederne ellers selv ville forestå aflivningerne – hvilket kommissionen som nævnt fandt »groft vildledende«.²¹

I forhold til myndighederne var det kommissionens opfattelse, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november og i de efterfølgende pressemeddelelser retligt måtte kvalificeres som »en instruks« til i første række Fødevarestyrelsen og Rigspolitiet om straks at igangsætte og gennemføre aflivning af mink fra myndighedsside. Efter kommissionens opfattelse var instruksen »klart ulovlig og retligt en nullitet«.²²

Kommissionen bemærkede herefter, at placering af ansvar for de nævnte forhold »må bero på en konkret vurdering, der indbefatter forløbet forud for pressemødet den 4. november«.²³

4. Minkkommissionens vurdering af myndighedernes ansvar

På myndighedsniveau fandt kommissionen anledning til at udtrykke vekslende grader af kritik.

a) Miljø- og Fødevareministeriet

Som ressortministerium havde Miljø- og Fødevareministeriet handlet »særdeles kritisabelt« i det forløb, som førte til vildledningen og den ulovlige instruks, og »kritisabelt« ved ikke havde

¹⁹ Kommissionens beretning s. 29 og s. 614.

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

²¹ Kommissionens beretning s. 30 og s. 616.

²² Kommissionens beretning s. 30 og s. 616.

²³ Kommissionens beretning s. 617.

delt den tilvejebragte vurdering af den manglende hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne med henblik på at bringe minkavlere og offentlighed ud af vildfarelsen samt at have tilrettelagt en forhøjelse af en tempobonus uanset manglende hjemmel. Der blev rettet »særskilt kritik« mod ministeriet for at fortsætte vildledningen på et pressemøde den 7. november med deltagelse af miljø- og fødevareministeren.²⁴

Kommissionen fandt det tillige »særdeles kritisabelt«, at Fødevarestyrelsen den 6. november 2020 udsendte et brev om, at alle mink skulle aflives, og »kritisabelt« at stille minkavlerne tempobonus i udsigt trods manglende hjemmel.²⁵

Departementschefen i Miljø- og Fødevareministeriet, Henrik Studsgaard, havde efter kommissionens opfattelse begået tjenesteforseelser, se herom i det følgende. Også en afdelingschef og en kontorchef samt en direktør i Fødevarestyrelsen fik kritik.

Som grundlag for den hårde kritik lagde kommissionen vægt på, at Miljø- og Fødevareministeriet var ressortministerium i forhold til mink, og at miljø- og fødevareministeren på pressemødet den 4. november tog aktiv del i vildledningen af minkavlere og offentlighed og den ulovlige instruks til myndigheder i forhold til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne og i særdeleshed tempobonus. Som ressortministerium havde Miljø- og Fødevareministeriet både anledning og pligt til så vidt muligt at sikre sig, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november ikke forudsatte en hjemmel til aflivning af mink eller en hjemmel til tempobonus, som ikke forelå. Kommissionen fandt, at det ikke var tilstrækkeligt, at spørgsmål om hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne den 4. november blev rejst på et møde mellem afdelingschefer, hvoraf ingen deltog i pressemødet, ligesom Miljø- og Fødevareministeriet heller ikke kunne forlade sig på tidligere udmeldinger over for nogle, men langt fra alle deltagerne i KU-mødet, eksempelvis i et cover til et møde i regeringens coronaudvalg den 1. oktober 2020. Uanset at Miljø- og Fødevareministeriet og Fødevarestyrelsen ikke havde forudset, at der på KU-mødet den 3. november 2020 ville blive truffet en meget vidtgående og intensiv beslutning om aflivning af alle mink, inkl. avlsdyr, havde det været hensigtsmæssigt, om Miljø- og Fødevareministeriet på selve KU-mødet havde delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel, både til aflivning af mink og tempobonus, som var en idé undfanget dagen før. I øvrigt burde Miljø- og Fødevareministeriet i tiden frem til udmeldingen af beslutningen til minkavlere og offentlighed på pressemødet den 4. november 2020 have delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikret, at der ikke på pressemødet skete vildledning eller ulovlig instruktion. Det havde i den forbindelse været naturligt at tage kontakt til Statsministeriet, som forestod planlægning af pressemødet, og også til Justitsministeriet, som havde koordineret sagen, og som konkret udviste interesse i spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink. Kontakten burde have været sket på højeste niveau, hvad enten ministerniveau eller departementschefniveau. Kommissionen noterede sig, at der i løbet af den 4. november faktisk var drøftelser i Fødevarestyrelsen, som bekræftede vurderingen af, at der ikke var hjemmel. Disse drøftelser indbefattede Miljø- og Fødevareministeriet. Efter at Justitsministeriet den 5. november 2020 havde vurderet og ikke tilsidesat Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, og arbejdet med et lovforslag, der skulle tilvejebringe hjemmel, blev igangsat, var der konkret anledning for Miljø- og Fødevareministeriet til at dele sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikre, at minkavlere og offentlighed blev bragt ud af vildfarelsen, som var skabt ved pressemødet den 4. november. Kommissionen anså det for yderligere kritisabelt, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke gjorde noget i den forbindelse.²⁶

b) Statsministeriet

²⁴ Kommissionens beretning s. 33 ff. og s. 636 ff.

²⁵ Kommissionens beretning s. 41 ff. og s. 644.

²⁶ Se i det hele kommissionens beretning s. 33 ff. og s. 636 f.

Statsministeriet havde handlet »meget kritisabelt« ved ikke at have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet og ved at have foretaget utilstrækkeligt faktatjek af et udkast til statsministerens talepapir. Departementschef Barbara Bertelsen havde efter kommissionens opfattelse begået tjenesteforseelser, se herom i det følgende.

Som grundlag af den forholdsvis hårde kritik lagde kommissionen vægt på, at Statsministeriet indtog en overordnet og styrende rolle i den forcerede proces, som ledte frem til pressemødet den 4. november 2020, og at statsministeren førte an på pressemødet og selv udmeldte regeringens beslutning om aflivning af alle mink, selv om beslutningen ressortmæssigt hørte under Miljø- og Fødevareministeriet. Kommissionen lægger tillige vægt på, at Statsministeriet fra den 2. november 2020 foranledigede indkaldelse til departementschefmøder og KU-møde, tildelte koordineringsopgave til Justitsministeriet, kommenterede og godkendte coveret til brug for KU-mødet, gennemførte og ledede KU-mødet samt indkaldte, tilrettelagde og gennemførte det efterfølgende pressemøde, alt imens ressortministeriet trådte noget i baggrunden og eksempelvis ikke godkendte materiale til brug for KU-mødet, ligesom miljø- og fødevareministeren på selve KU-mødet først tog ordet forholdsvis sent og ved pressemødets indledning var den fjerde af seks talere. Videre lagde kommissionen vægt på, at Statsministeriet var bekendt med, at der på KU-mødet blev truffet en meget vidtgående og intensiv beslutning, som ikke havde været forberedt i coveret til mødet, og som Statsministeriet måtte indse meget vel ikke havde været forudset af eksempelvis ressortministeriet. Yderligere lagde kommissionen vægt på, at sagen ikke blev sendt tilbage til ressortministeriet med henblik på endelig indstilling, uanset KU-sagen havde været forberedt under stor hast, og der viste sig at være tid hertil. Endelig lagde kommissionen vægt på, at det var en del af beslutningen på KU-mødet, at statsministeren skulle deltage i pressemødet med henblik på udmelding og eksekvering af den meget vidtgående og intensive beslutning om aflivning af alle mink, og at statsministeren faktisk også førte an på pressemødet og selv delte den trufne beslutning om aflivning af alle mink med minkavlerne og offentligheden i øvrigt. Under disse konkrete omstændigheder fandt kommissionen, at Statsministeriet burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, i hvert fald forinden pressemødet, med henblik på at sikre, at der var fornøden hjemmel, hvilket imidlertid ikke skete. Selve statsministerens indledning til brug for pressemødet havde i et udkast været til faktatjek, bl.a. i Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium, men dette faktatjek, som fandt sted på lavere niveau i ministerierne, var utilstrækkeligt til at fritage for kritik for den skete grove vildledning og klart ulovlige instruktion, også henset til at faktatjekket ikke blev ledsaget af nogen specifikke spørgsmål til hjemmel.²⁷

c) *Justitsministeriet*

Justitsministeriet havde handlet »kritisabelt« ved, trods kendskab til ressortministeriets vurdering af den manglende hjemmel, ikke at afhjælpe den opståede vildfarelse. Departementschefen Johan Legarth havde efter kommissionens opfattelse begået tjenesteforseelser, se herom i det følgende. Også en afdelingschef fik kritik.

Som grundlag for kritikken lagde kommissionen vægt på, at Justitsministeriet på Statsministeriets foranledning indtog en koordinerende rolle i forhold til departementschefmøder den 2. og 3. november 2020 såvel som i forberedelsen af KU-mødet og udarbejdelsen af cover til brug herfor, alt imens ressortministeriet trådte noget i baggrunden og eksempelvis ikke godkendte materiale til brug for KU-mødet. Videre lagde kommissionen vægt på, at Justitsministeriet var bekendt med, at der på KU-mødet blev truffet en meget vidtgående og intensiv beslutning i forhold til aflivning af mink, som ikke havde været forberedt i coveret til mødet, og som Justitsministeriet måtte indse meget vel ikke havde været forudset af eksempelvis ressortministeriet, hvorimod Justitsministeriet selv var bekendt med og støttede konkret planlægning i regi af Den Nationale Operative Stab. Yderligere lagde kommissionen vægt på, at Justitsministeriet var bekendt med, at sagen ikke blev sendt tilbage til ressortministeriet med henblik på endelig indstilling, uanset KU-sagen havde været forberedt under stor hast, og der viste sig at være

²⁷ Kommissionens beretning s. 35 f. og s. 637 f.

tid hertil, ligesom Justitsministeriet var bekendt med, at Rigspolitiet ville deltage i pressemødet med henblik på eksekvering af beslutningen om at aflive alle mink. Der var ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriet, blot fordi Justitsministeriet koordinerede sagen, men kommissionen fandt, at Justitsministeriet, der jævnligt bistår andre ministerier med juridiske spørgsmål, under de nævnte, konkrete omstændigheder burde have rejst spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink over for ressortministeriet, i hvert fald forinden pressemødet, med henblik på at sikre, at der var fornøden hjemmel, hvilket imidlertid ikke skete. Den 4. november 2020 videregav Justitsministeriet ikke oplysning om, at ressortministeriet på et afdelingschefmøde samme formiddag havde rejst spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for aflivning af alle mink, men opstillede i stedet en arbejdstese om det modsatte, altså at der var hjemmel, hvilket skete uden et egentligt fagligt grundlag, hvorefter 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. Efter at Justitsministeriet den 5. november 2020 havde vurderet og ikke tilsidesat Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, havde Justitsministeriet selvstændig og konkret anledning til at dele ressortministeriets vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikre, at minkavlere og offentlighed blev bragt ud af den vildfarelse, som var skabt ved pressemødet den 4. november 2020, eventuelt gennem ressortministeriet, og kommissionen fandt det yderligere kritisabelt, at Justitsministeriet intet gjorde.²⁸

d) *Finansministeriet*

Finansministeriet havde handlet »kritisabelt« ved ikke at rejse spørgsmålet om finansiel hjemmel til tempobonus.

Som grundlag for kritikken lagde kommissionen vægt på, at Finansministeriet forestår udgiftspolitisk kontrol og konkret igennem efteråret 2020 fulgte udviklingen i covid-19 i mink, også henset til den forventede økonomiske betydning, idet det eksempelvis var finansministeren, som på ØU-mødet den 30. september 2020 tog initiativ til, at en række scenarier skulle forberedes, heriblandt et scenarie med aflivning af alle mink, som ville være en meget vidtgående og intensiv beslutning. I forbindelse med KU-mødet den 3. november 2020 blev spørgsmål om compensation udtrykkeligt udskudt, hvorimod tempobonus fremgik af coveret til brug for KU-mødet og også blev besluttet på mødet. Med hensyn til tempobonus havde dette været behandlet konkret i Finansministeriet tidligere samme dag, som KU-mødet blev afholdt, hvilken behandling havde involveret såvel departementschef som finansminister. Af Finansministeriets notat af 2. november 2020, der var blevet udarbejdet under stor hast og lå til grund for behandlingen i Finansministeriet, fremgik i hvert fald ikke, at finansiel hjemmel til tempobonus var tilvejebragt. Sådant finansiel hjemmel kunne allerede foreligge, men eftersom tempobonus var en ny idé, og eftersom tempobonus hverken var compensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, men derimod et tilskud, må det efter kommissionens opfattelse i hvert fald have fremstået som temmelig usikkert, om der allerede forelå den fornødne finansielle hjemmel til tempobonus. Samtidig lagde kommissionen vægt på, at Finansministeriet var bekendt med, at KU-sagen havde været forberedt under stor hast, og at det på KU-mødet blev besluttet at aflive alle mink i Danmark, hvilket havde betydelige økonomiske konsekvenser, ligesom det på KU-mødet blev besluttet at afholde et pressemøde den følgende dag og uden forbehold stille minkavlerne en tempobonus i udsigt, såfremt de selv aflivede deres mink. Kommissionen fandt, at Finansministeriet, der aktivt havde deltaget i særligt forløbet omkring tempobonus de foregående 24 timer, under de nævnte, konkrete omstændigheder burde have rejst spørgsmålet om i første række finansiel hjemmel til tempobonus, i hvert fald forinden pressemødet den 4. november 2020, med henblik på at sikre, at der var fornøden finansiel hjemmel, eller alternativt, at der blev taget de fornødne forbehold, hvilket imidlertid ikke skete. Den 5. november 2020 tiltrådte Finansministeriet en forhøjelse af tempobonus i syv nordjyske kommuner som yderligere incitament til

²⁸ Kommissionens beretning s. 38 f. og s. 639 ff.

minkavlere i de umiddelbart efterfølgende dage, hvilket efter kommissionens opfattelse var en yderligere anledning til at rejse spørgsmålet om finansiel hjemmel.²⁹

e) Rigspolitiet

Rigspolitiet var morgenen efter statsministerens pressemøde blevet orienteret om den manglende hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne, men handlede »kritisabelt« ved ikke herefter at orientere Justitsministeriet mv.³⁰ Rigspolitiet havde desuden handlet »kritisabelt« ved heller ikke forud for et pressemøde den 7. november at rejse spørgsmålet om hjemmel.³¹ Rigspolitichef Thorkil Fogde havde efter kommissionens opfattelse begået tjenesteforseelser, se nærmere i det følgende.

Yderligere havde Rigspolitiet handlet »særdeles kritisabelt« ved at anvende et actioncard, som trods den manglende hjemmel kommunikerede, at alle mink skulle aflives.³² En politikommisær og en sektionsleder havde efter kommissionens opfattelse begået tjenesteforseelser i denne forbindelse.

5. Minkkommissionens vurdering af embedsmændenes forhold

Minkkommissionens beretning indeholder en redegørelse for reglerne om offentligt ansattes ansvar.³³

Som led i den retlige vurdering til belysning af, om nogen i embedsværket kunne drages til ansvar, fandt kommissionen, at ikke mindre end ti personer havde begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der forelå grundlag for at søge dem draget til ansvar i anledning af medvirken til brud på legalitetsprincippet og sandhedspligten, herunder for de flestes vedkommende i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 og den efterfølgende opretholdelse af aflivningsindsatsen.³⁴

a) Kommissionen fandt det »kritisabelt«, at den daværende departementschef for Miljø- og Fødevarerministeriet, Henrik Studsgaard, ikke havde sikret sig, at hjemmel til aflivning af alle mink og til udbetaling af tempobonus var blevet undersøgt og bekræftet i Miljø- og Fødevarerministeriet som ressortministerium. Han fik desuden kritik for at have godkendt et vildledende brev udsendt den 6. november til minkavlerne.³⁵ Efter udskillelse af Miljøministeriet overgik han til en tilsvarende stilling i dette. Efterfølgende blev han efter rådgivning fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen hjemsendt den 24. august 2022.

b) Kommissionen fandt, at Statsministeriets departementschef, Barbara Bertelsen, burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, i hvert fald forinden statsministerens pressemøde den 4. november 2020, med henblik på at sikre at der var fornøden lovhjemmel,

²⁹ Kommissionens beretning s. 39 f. og s. 639 ff.

³⁰ Kommissionens beretning s. 41 og s. 642.

³¹ Kommissionens beretning s. 44 ff. og s. 650 f.

³² Kommissionens beretning s. 43 ff. og s. 714 ff.

³³ Se nærmere kommissionens beretning s. 551 ff.

³⁴ Om legalitetsprincippet, herunder den materielle lovs princip, hvorefter indgreb i borgernes retsforhold skal have hjemmel i lov, se kommissionens beretning bind 1, kapitel 7, s. 519 ff. Kommissionen konstaterede, at legalitetsprincippet i denne sammenhæng er ensbetydende med princippet om lovmæssig forvaltning, og at sandhedspligten »indbefatter er forbud mod vildledning«, se beretningen s. 30 og s. 615.

³⁵ Kommissionens beretning s. 35 og s. 43 samt s. 655 f.

»også henset til Barbara Bertelsens stilling som departementschef i Statsministeriet sammenholdt med muligheden for potentielt medvirkensansvar for statsministeren for den trufne beslutning og statsministerens egen udmelding heraf«. Efter rådgivning fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen tildelte statsministeren den 24. august 2022 departementschefen en disciplinær advarsel.³⁶

c) Kommissionen fandt, at Justitsministeriets departementschef, Johan Legarth, havde begået tjenesteforseelse ved ikke at have rejst spørgsmålet om lovhjemmel. Efter rådgivning fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen tildelte justitsministeren den 24. august 2022 departementschefen en disciplinær irettesættelse.³⁷

6. Minkkommissionens vurdering af ministrenes forhold

a) For så vidt angår daværende fødevarer- og miljøminister Mogens Jensen, fandt Minkkommissionen ikke fornødent grundlag for at konkludere, at han ved KU-mødet den 4. november vidste, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink. Dette blev han efterfølgende orienteret om, formentlig torsdag den 5. november, men han tog ikke skridt til at berigtige den opståede vildfarelse, selv om der ved flere efterfølgende lejligheder var konkrete anledninger hertil, bl.a. ved ministeriets udsendelse den 6. november af et brev til minkavlerne og ved deltagelse i et pressemøde den 7. november, hvor han bakkede op om den igangværende aflivningsindsats. Den 8. november lod han et svar til pressen passere med en urigtig oplysning om, at regeringen havde vurderet ikke at kunne afvente ny lovgivning. Under et samråd den 11. november afgav han urigtige oplysninger om, hvornår han var blevet orienteret om den manglende hjemmel.³⁸

Med afsæt i den forfatningsretlige litteratur konstaterede Minkkommissionen, at hver minister har selvstændig kompetence inden for eget ressort og således selv er ansvarlig for at træffe beslutning. Dette indebærer bl.a., at en minister ikke kan undskylde sig med, at en beslutning er truffet af regeringen som sådan, idet der ikke i regeringen kan tages en for den enkelte minister bindende flertalsbeslutning.³⁹

b) I forhold til statsminister Mette Frederiksens udmeldinger på pressemødet den 4. november gav kommissionen udtryk for, at disse *objektivt* set var »groft vildledende«, idet udtalelserne forudsatte, at myndighederne havde hjemmel til at aflive alle mink i hele landet, og idet minkavlerne blev tilbudt en tempobonus for at træde i myndighedernes sted og selv forestå aflivning, uanset at der hverken var hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne eller til tempobo-

³⁶ Ved vurderingen af alvoren af departementschefens tjenesteforseelse blev der bl.a. lagt vægt på hendes styrende rolle i forhold til beslutningen om aflivning af alle mink. Det indgik samtidig i vurderingen, at hun ikke blev advaret om den manglende hjemmel. Det blev særligt fremhævet, at Minkkommissionen ikke har anvendt ordet »kritisabel« om departementschefens forhold.

³⁷ Ved vurderingen af alvoren af departementschefens tjenesteforseelse blev der bl.a. lagt vægt på hans koordinerende rolle i forhold til beslutningen om aflivning af alle mink. Det indgik samtidig i vurderingen, at han ikke blev advaret om den manglende hjemmel. Det blev særligt fremhævet, at Minkkommissionen ikke har anvendt ordet »kritisabel« om departementschefens forhold.

³⁸ Se nærmere kommissionens beretning s. 35, s. 46 ff., s. 601 ff. og s. 722 ff.

³⁹ Om ressortansvar, se redegørelsen i kommissionens beretning s. 524 ff. Om det politiske og det retlige ministeransvar samt om en ministers pligter, se s. 534 ff. Om (medvirkens)ansvar for forhold uden for eget ressort, se s. 527 ff.

nus. Videre fandt kommissionen imidlertid, at Mette Frederiksen *subjektivt* ikke den 4. november »havde viden herom eller hensigt« til at vildlede. Kommissionen tilføjede, at der ikke her ved var »foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed«. ⁴⁰

Udtalelserne om statsminister Mette Frederiksens forhold skal ses i lyset af, at loven afskærer undersøgelses- og granskningskommissioner fra at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. ⁴¹

III. OPFØLGNINGEN PÅ MINKKOMMISSIONENS BERETNING

7. Rammerne om Folketingets opfølgning på en kommissionsrapport

Resultatet af en granskningskommissions undersøgelse behandles i Folketingets Granskningsudvalg, som afgiver indstilling til Udvalget for Forretningsordenen (UFO) om, hvilke konklusioner eller tiltag en beretning bør føre til, herunder om eventuelt ansvar for ministre, herunder afgæede ministre. ⁴²

Til at bistå sig kan Udvalget for Forretningsordenen udpege en eller flere sagkyndige, som skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder og personer, der berøres af sagen. ⁴³ Den relevante sagkundskab kan efter omstændighederne hentes hos advokater udpeget efter indstilling fra Advokatrådet; men det kunne for eksempel også være hos juridiske professorer udpeget efter indstilling fra universiteterne.

Til forberedelse af behandlingen af spørgsmål om ministeransvar har Udvalget for Forretningsordenen nedsat et permanent underudvalg, som afgiver udtalelse til UFO til brug for dettes beretning eller betænkning til Folketinget. Ved behandlingen af sager om resultatet af en undersøgelse iværksat af Granskningsudvalget er det Granskningsudvalget, der afgiver indstilling til UFO om, hvilke konklusioner eller tiltag resultatet af undersøgelsen bør føre til, herunder om eventuelt ansvar for ministre. Også underudvalgene kan udpege en eller flere sagkyndige til at bistå sig, sådan som det i Instruks sagen skete med udpegning af to advokater.

Formålet med at hente sagkyndig bistand til at foretage en retlig vurdering af spørgsmålet om ministeransvar er at få tilvejebragt et juridisk kvalificeret grundlag for, at Folketinget kan tage stilling til, om det må antages med fornøden sikkerhed, at ministeren kan dømmes for at have overtrådt loven eller ej.

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

⁴⁰ Kommissionens beretning s. 36 og s. 738 f. Tilsvarende formuleringer blev anvendt om daværende miljø- og fødevarerminister Mogens Jensens og finansminister Nicolai Wammens subjektive forhold.

⁴¹ Jf. lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, som senest bekendtgjort ved lbk. 1146, 2020, § 4, stk. 4, 2. pkt.

⁴² Jf. Forretningsorden for Folketinget § 68 som indsat efter vedtagelse den 13. april 2021 af beslutningsforslag B 287 om indsættelse af §§ 61-68 som et nyt kapitel XIX om undersøgelser med særlig parlamentarisk forankring, jf. bkg. 9458 af 17. juni 2021.

⁴³ Jf. forretningsordenens § 57, stk. 2.

Folketinget er ikke retligt forpligtet til at lade spørgsmålet om rejsning af rigsretssag afhænge af en ekstern sagkyndig juridiske vurdering – eller i det hele taget at iværksætte en sådan. Uanset om der efter denne er handlet forsættligt eller groft uagtsomt eller ej, er det i den sidste ende op til Folketinget at drage konsekvensen af en ministers kritisable embedsførelse. Ministeransvarlighedsloven bygger på det grundlæggende synspunkt, at det efter omstændighederne vil kunne være tilstrækkeligt at gøre en eller anden grad af politisk ansvar gældende, også i tilfælde hvor der strengt taget ville kunne drages retlige konsekvenser.⁴⁴

8. Folketingets vurdering af Minkkommissionens beretning

Udvalget for Forretningsordenen afgav den 8. juli 2022 beretning om Minkkommissionens beretning.⁴⁵

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

For så vidt angår Mogens Jensen, fandt et politisk flertal bestående af de repræsenterede partier i rød blok (S, SF, RV og EL), at hans håndtering af forløbet var »særdeles kritisabel«. Ved tildelingen af denne »næse« var Mogens Jensen for længst afgået, og ministeriet var splittet op i to.

For så vidt angår statsminister Mette Frederiksen, var det opfattelsen hos partierne i rød blok, at hun havde »det overordnede politiske ansvar« for, at den forcerede proces, hvorunder beslutningen på KU-mødet den 3. november blev truffet og pressemødet den følgende dag planlagt, medvirkede til de begåede fejl. Centraliseringen af magten og beslutningsprocesserne omkring statsministeren havde bidraget til en »meget kritisabel« håndtering, hvor afgørende hensyn til retssikkerhed ikke blev taget. Det politiske flertal gav derfor udtryk for »alvorlig kritik« af, at statsministeren havde optrådt »meget kritisabelt« i forløbet. Flertallet fandt imidlertid ikke anledning til at rejse tiltale ved Rigsretten mod Mette Frederiksen, idet hun ikke havde forsæt til at vildlede og ikke var blevet advaret om, at der manglede hjemmel.⁴⁶

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

⁴⁴ Se nærmere Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, 2022, s. 127 f.

⁴⁵ Beretningen fra UFO blev afgivet på grundlag af Granskningsudvalgets indstilling af 6. juli 2022.

⁴⁶ Minkkommissionens beretning tegner efter opfattelsen i RV »et tydeligt billede af, at Danmark de seneste år er blevet regeret på en uhensigtsmæssige måde«. I beretningen af 8. juli 2022 fra UFO tilkendegav RV følgelig, at hvis der ikke var udskrevet folketingsvalg inden Folketingets åbning den 4. oktober, ville RV møde regeringen med et mistillidsvotum.

IV. RETLIG VURDERING AF STATSMINISTER METTE FREDERIKSENS ANSVAR

9. Temaet for en retlig vurdering af Mette Frederiksens ansvar

Efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, straffes en minister, »hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed«. ⁴⁷ Efter lovens § 2 finder straffelovens almindelige del anvendelse, hvilket bl.a. indebærer, at reglerne om strafbar medvirken gælder for ministeransvar. Herom er der i lovens § 3 indsat en uddybende bestemmelse, hvorefter en minister skal anses ansvarlig for en underordnet handling, når

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

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

Minkkommissionen konkluderede som nævnt, at Mette Frederiksen ikke havde »viden« om at hendes udmelding på pressemødet den 4. november var vildledende, eller »hensigt« til at vildlede. Dermed er det udelukket at gøre ansvar gældende for et forhold begået med såkaldt direkte forsæt.

Det relevante spørgsmål er herefter, om der i oplysningerne om forløbet op til pressemødet indgår omstændigheder, som giver grundlag for en antagelse om, at Mette Frederiksen kan drages strafferetligt til ansvar for handlinger, der på anden måde opfylder kravet om tilregnelser i form af, at der enten er handlet med en lavere grad af forsæt eller udvist grov uagtsomhed med hensyn til et forhold, der udgør en objektiv overtrædelse af ministeransvarlighedsloven.

Teoretisk set kunne der være et ansvarsgrundlag, hvis der er handlet med tilregnelser i form af sandsynlighedsforsæt eller eventualitetsforsæt (*dolus eventualis*). ⁴⁸ Der er imidlertid hverken holdepunkter i Minkkommissionens beretning for en antagelse om, at Mette Frederiksen på pressemødet den 4. november 2020 betragtede det som sandsynligt, at der manglede hjemmel, eller at hun anså dette som en mulighed, men forholdt sig accepterende hertil for det tilfælde, at det faktisk forhold sig sådan.

En ministers mangelfulde kendskab til eller vildfarelse om det nærmere indhold af den i en given sammenhæng relevante speciallovgivning, herunder vedrørende specifikke hjemmels-spørgsmål, er udtryk for en såkaldt uegentlig retsvildfarelse. Det betyder, at der ikke foreligger et forsætligt forhold, selv om ministeren har truffet en beslutning, der er ulovlig på grund af manglende hjemmel. Ministeren kan i så fald kun ifalde strafansvar for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven, hvis vedkommende har handlet groft uagtsomt. Dette forudsætter, at

⁴⁷ Om det retlige ministeransvar, se redegørelsen i kommissionens beretning s. 549 ff.

⁴⁸ Sidstnævnte forsætsgrad kom i spil som grundlag for domfældelsen i rigsretssagen mod Inger Støjberg. Se U 2022.653 RD samt Jens Peter Christensen i U 2022 B.113.

det med tilstrækkelig styrke kan lægges ham eller hende til last, at vedkommende ikke kendte speciallovgivningens indhold eller tog fejl af dens betydning.⁴⁹

I den foreliggende sammenhæng er det relevante tema i forhold til tilregnelsesspørgsmålet med andre ord, om der er holdepunkter for at drage Mette Frederiksen strafferetligt til ansvar for groft uagtsomt at have overtrådt ministeransvarlighedsloven ved brud på legalitetsprincippet og sandhedsplichten.

10. Nærmere om Minkkommissionens redegørelse for forløbet i forbindelse med presse-mødet den 4. november og rammerne herom

a) Minkkommissionen har nøje redegjort for det forløb, som førte til udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 og efterfølgende.

Kommissionens vurdering af Mette Frederiksens forhold tager afsæt i de fremkomne forklaringer og andre indhentede oplysninger om hendes berøring med spørgsmålet om smitte på minkfarme. Beretningens afsnit om de faktuelle omstændigheder er en anelse rodet med pletvise og lidt tilfældighedsprægede indskydelser af kommissionens delkonklusioner. Nogle af kommissionens betragtninger og dens sprogbrug kan være egnet til at efterlade en vis tvivl om, hvorvidt de er udtryk for neutrale beskrivelser af relevante omstændigheder i forbindelse med det faktiske forløb, eller om de indeholder mere eller mindre underforstået kritik af statsministerens ageren og handlemåde.

b) Som baggrundstæppe for kommissionens bevisvurdering vedrørende Mette Frederiksens forhold i forbindelse med udmeldingen på pressemødet den 4. november om aflivning af alle mink er der i beretningen redegjort for hendes ønsker til Statsministeriets rolle. Herom har Mette Frederiksen forklaret, at hun ønskede »en større muskelmasse« hos Statsministeriet, der skulle være koordinerende, stærkere på analysen samt være i stand til at understøtte regeringen og statsministeren i at gennemføre regeringens politik og løfte den mangfoldighed af opgaver, som et statsministerium i dag skal kunne løse.⁵⁰ Tilsvarende har departementschef Barbara Bertelsen forklaret, at regeringen Mette Frederiksen ønskede en større kapacitet i Statsministeriet til at understøtte statsministerens rolle og ledelse af det samlede regeringsarbejde, ligesom Statsministeriet i videre omfang skulle koordinere og planlægge store og vigtige politiske sager, som behandles i regeringens koordinationsudvalg og økonomiudvalg.

Kommissionens vurdering af Mette Frederiksens forhold er herefter bygget kronologisk op med udgangspunkt i hendes berøring med håndtering af covid-19 udbrud på minkfarme fra juni 2020 og fremefter. De relevante elementer i redegørelsen herfor sammenfattes i det følgende, idet der for yderligere enkeltheder henvises til selve beretningen.

c) Den 2. november 2020 kl. 11 blev der afholdt et internt møde i Statsministeriet med deltagelse af blandt andre statsminister Mette Frederiksen, som havde taget initiativ til mødet og bedt om, at minksituationen skulle drøftes, bl.a. i forlængelse af en forespørgselsdebat i Folketinget fredag den 30. oktober. Hun forklarede kommissionen: »Vi var virkelig bekymret for situationen. Både for covid-smitten og for covid i mink. Vi var på vej ind i anden bølge, som forstærkedes af mink.«

⁴⁹ Om sådanne uegentlige retsvildfarelser, se Minkkommissionens beretning s. 550 f. m. henvisning til Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, 2022, s. 112.

⁵⁰ Om styrkelsen af Statsministeriet, se nærmere Minkkommissionens beretning, bind 1, afsnit 4.2., s. 77 ff.

Samme dags aften modtog Mette Frederiksen en orientering fra Barbara Bertelsen om smitteudviklingen blandt mink. Statsministeren blev dog først for blev involveret i minksituationen op til KU-mødet den 3. november 2020.

Om aftenen den 2. november oplyste Statsministeriets departementschef, Barbara Bertelsen, statsministeren om, at der kunne komme en ny risikovurdering fra Statens Serum Institut som følge af et møde i Kopenhagen Fur, hvor faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak havde givet udtryk for, at virusmutationen cluster 5 i minkbesætninger på grund af nedsat følsomhed over for neutraliserende antistoffer kunne udgøre en risiko for de kommende vacciner, og at Danmark i værste fald kunne blive et nyt Wuhan.⁵¹

Barbara Bertelsen indstillede, at der skulle afholdes KU-møde om mink den 3. november, og Mette Frederiksen var enig heri. Ifølge Mette Frederiksen var man på det tidspunkt i højeste alarmberedskab både på grund af et terrorangreb i Wien, men også som følge af bekymringen i forhold til mink.

d) Mette Frederiksen har forklaret, at hendes kalender den 3. november blev ryddet, hvilket var udtryk for, hvor alvorlig situationen var.

Om eftermiddagen den 3. november fremkom Statens Serum Institut med en skriftlig risikovurdering, der konkluderede, at »En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner«. Risikovurdering kom til at indgå som bilag i mødematerialet til KU-mødet.

På Barbara Bertelsens foranledning fik Justitsministeriet en koordinerende rolle i forhold til departementschefmøder den 2. og 3. november såvel som i forberedelsen af KU-mødet den 3. november og udarbejdelsen af coveret til brug herfor. Det var Justitsministeriet, der indsamlede bidrag og bilag fra andre ministerier, heriblandt Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet, og Justitsministeriet var pennefører på coveret. Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium blev »trængt i baggrunden« og godkendte ikke materiale til brug for KU-mødet, uanset at mink og aflivning af mink hørte under dette ministeriums ressort.⁵² Det endelige cover var resultatet af en drøftelse mellem Barbara Bertelsen og Justitsministeriets departementschef Johan Legarth, men uden inddragelse af departementschef Henrik Studsgaard.

e) KU-mødet den 3. november var oprindeligt berammet til kl. 21, men blev flyttet til kl. 21.30.

Materiale til brug for mødet blev udarbejdet under hastværk og fremkom meget sent. Det blev af Statsministeriet rundsendt ved mail kl. 20.12. Materialet omfattede et cover og et antal bilag, herunder risikovurderingen fra Statens Serum Institut som sagens bilag 1, et notat af 2. november 2020 fra Finansministeriet om mulig tempobonus for hurtig aflivning af mink som bilag 3 samt tre andre bilag. To yderligere bilag blev rundsendt kl. 21.24 sammen med et revideret cover.

⁵¹ Om betydningen af Kaare Mølbaks udtalelser om et nyt Wuhan, se kommissionens beretning s. 31, s.620, s. 628, s. 658 f., s. 675 ff., s. 684 f., s. 724 f., s. 741 f.

⁵² Se kommissionens beretning bl.a. s. 31, 38, 87, 199 ff., 621, 631, 677 og 693 ff. Under coronakrisen blev der oprettet en Beredskabsafdeling i Justitsministeriet, som kunne understøtte fagministerierne med sagsunderstøttelse og tværgående koordinering, se herom beretningen s. 86 ff. Barbara Bertelsen forklarede, at den foreliggende sag ikke var et særforløb i håndteringen af coronasmitte blandt mink, se herom beretningen s. 95 og 678.

Hjemmelsspørgsmålet var ikke omtalt hverken i det først rundsendte cover eller i det reviderede.

Bilag 2 var et udkast til notat fra Erhvervsministeriet om compensation til minkavlere mv. Bilag 2 a var et udkast til notat fra Miljø- og Fødevareministeriets om håndtering af covid-19 smitterisiko i mink. Disse bilag omtalte spørgsmål om hjemmel til to skitserede modeller med henblik på reducere af risikoen for yderligere smittespredning i minkfarme ud over at aflive alle mink inden for sikkerhedszonerne. Den ene model blev benævnt »Dvale« og gik ud på at beholde avlsdyr på minkfarme uden for sikkerhedszonerne, idet der ikke ville blive givet tilladelse til i 2021 at indsætte og avle nye mink på farme inden for sikkerhedszonerne. Herom blev det bemærket, at der ikke var »hjemmel til håndtering af et sådant scenarie i den nuværende lovgivning«, og at »SUM tilvejebringer hjemmel i lovgivningen til at forhindre genindsættelse af mink«. Den anden model blev benævnt »Aflivning af alle dyr«, men var ikke nærmere beskrevet. Det fremgik dog, at »Dette scenarie vil medføre ekspropriation og dermed erstatning samt en mere omfattende omstillingspulje end model 1«. Indstillingen var at tiltræde dvalemодellen, idet der blev stillet en ny sag i udsigt, hvor der skulle tages stilling til den valgte model »eller en evt. udfasning af minkproduktion i Danmark«. Under punktet procedure var der lagt op til udmelding af regeringens beslutning efterfulgt af iværksættelse af »arbejde med at få godkendt den nødvendige lovgivningsmæssige hjemmel«. Der stod også, at »såfremt der skulle opstå et fagligt grundlag for at ændre strategi eller forestå en skærpet indsats, forelægges regeringen et beslutningsoplæg herom«.

Erhvervsministeriets notat af 3. november 2020, der indgik i materialet til KU-mødet som bilag 2, og som også bar vandmærket »Udkast«, indeholdt et afsnit om »Hjemmels- og statsstøtteforbehold knyttet til begge modeller«. Her blev der taget et generelt forbehold for statsstøttegodkendelser, hvilket i hvert fald indikerede, at begge modeller var nye. Der blev også taget »forbehold for, hvorvidt og hvordan den juridiske hjemmel til at gennemføre de foreslåede løsninger kan findes«, idet der stod, at »Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet er ved at afklare dette spørgsmål«.

I coveret til mødematerialet var der lagt op til, at der skulle iværksættes en incitamentsordning i form af tempobonus, idet en nødplan gennem Den Nationale Operative Stab kunne iværksættes, hvis incitamentsordningen efter et antal dage viste sig ikke at være tilstrækkelig. Der blev også angivet et valg mellem helt at afvikle minkproduktionen i Danmark eller tillade en begrænset mængde avlsdyr uden for smittezonerne indtil udrulning af vacciner (dvalemодellen), men det var ikke angivet, at valget skulle besluttes på KU-mødet. Indstillingen i coveret var i øvrigt en drøftelse af tiltag og tidspunkt for udmelding, idet der blev indstillet en proaktiv kommunikation i form af et pressemøde samt relevant kommunikationsmateriale. Under et punkt om politisk håndtering stod, at »Folketingets partier orienteres forud for udmeldingen«. I forhold til den humane smitte i Nordjylland angav coveret en lang række tiltag. Kommissionen bemærkede, at coveret var »præget af usikkerhed og uklarhed«.

Til brug for KU-mødet var der udarbejdet håndakter, kommenterede dagsordener og lignende til brug for finansministeren, erhvervsministeren og miljø- og fødevareministeren, men ikke til brug for statsministeren.

De mødedeltagere, som har afgivet forklaring for kommissionen, har gennemgående forklaret, at de ikke forud for mødet havde nået at læse bilag ud over risikovurderingen.

Mette Frederiksen har forklaret kommissionen, at hun læste coveret fremsendt kl. 20.12 samt risikovurderingen i sagens bilag 1 inden KU-mødets start, idet hun ikke erindrer at have set

andre bilag inden mødestart. Mette Frederiksen har desuden forklaret, at hun ikke læste Finansministeriets notat om tempobonus eller Den Nationale Operative Stabs delplan, der begge var vedhæftet mailen sendt kl. 20.12 som bilag. Hun har forklaret, at normalvis udsendes mødemateriale til et KU-møde ikke kun 6 minutter før mødestart, og at det ikke er en god måde at arbejde på.

Kommissionen har betegnet processen op til KU-mødet den 3. november som »forceret«, idet materialet til brug for mødet blev udfærdiget og samlet under stort tidspres.⁵³

e) KU-mødet den 3. november blev afholdt virtuelt, da bl.a. statsminister Mette Frederiksen var i isolation. Mødet blev ledet af Mette Frederiksen. Som tidligere nævnt besluttede hun, at mødet skulle gennemføres, selvom mødedeltagerne ikke havde læst alle sagens bilag, og hun besluttede, at der ikke skulle gives mødedeltagerne en læsepause eller udsættelse af mødet til f.eks. om morgenen. Hun indskærpede, at hun havde en forventning om, at ministrene gennemgik de elementer, som koordinationsudvalget skulle være opmærksomme på. Mette Frederiksen har forklaret, at hastighed var en afgørende parameter, og at det var også derfor, at hun tillod, at KU-mødet blev gennemført få minutter efter mødematerialets udsendelse i den fulde og endelige version. Mette Frederiksen har videre forklaret, at hun ikke foreslog en kort læsepause, da det var hendes klare overbevisning, at der var behov for at reagere og få truffet de fornødne beslutninger, så man kunne komme i gang med at eksekvere af hensyn til danskernes folkesundhed og det globale verdenssamfunds syn på Danmark. Der var ifølge hende en handlepligt for den danske regering som følge af den viden, de besad. Hun ville have forventet, at et andet lands regering ville have reageret på tilsvarende vis.

Mette Frederiksen har i øvrigt forklaret, at de havde en politisk/moralsk handlepligt som følge af, at man skulle orientere WHO og ECDC, og fordi man var bekymret for dansk eksport. Det var for hende naturligt, at hun som statsminister havde en rolle under et pressemøde som dette i en så alvorlig krise.

Mette Frederiksen har videre forklaret, at hun var i tvivl om, hvorvidt det var nødvendigt at slå alle mink ned, at hun spurgte herom 3-4 gange, og at Sundhedsministeriet på mødet meget klart tilkendegav, at der »ikke var noget at gøre«.

Mette Frederiksen har forklaret, at hun med sikkerhed kan afvise, at hjemmelsspørgsmålet i forhold til aflivning af mink blev drøftet på KU-mødet. Ifølge hende hang det sammen med, at det af coveret bl.a. fremgik, at Folketingets partier alene skulle orienteres, men hun har også forklaret, at coveret ikke direkte tog højde for den situation, hvor man traf beslutning om aflivning af alle mink. Mette Frederiksen har tilføjet, at hun tror, at årsagen til, at hjemmelsspørgsmålet ikke var omtalt i coveret, skyldtes travlhed, og at hun ikke ønsker at bebrejde nogen, at hjemmelsspørgsmålet ikke kom frem.

Forespurgt, om det ikke forekommer ret åbenbart, at når man træffer en beslutning, som vil koste milliarder af kroner, og som ikke er forberedt i mødematerialet, skal man kontrollere, om der er den fornødne hjemmel, har Mette Frederiksen svaret kommissionen, at hun er blevet foreholdt andre sager, hvor hun er blevet gjort opmærksom på, at der manglede lovhjemmel, og at hun ikke mener, at man kan forvente, at skiftende regeringer kan forventes at skulle indlede ethvert møde med en drøftelse af, om der foreligger den fornødne hjemmel til det, som skal drøftes eller besluttes. Mette Frederiksen har i øvrigt anført, at »En regering skal »up front« have at vide, om der er hjemmel til at træffe en beslutning«.

⁵³ Se Minkkommissionens beretning s. 623.

Mette Frederiksen foreslog ikke på KU-mødet at sende sagen tilbage til ressortministeriet med henblik på en endelig indstilling. Kommissionen tilføjer: »uanset at der viste sig at være tid hertil, og der ifølge Mette Frederiksen blev afholdt KU-møder både den 4. og 5. november«, og kommissionen sammenholder dette med, at den del af sagen, som vedrørte tiltag i forhold til den humane sundhed i Nordjylland, faktisk blev udskudt til et af de efterfølgende KU-møder.⁵⁴

Beretningens redegørelse for Mette Frederiksens forhold i forløbet op til pressemødet den 4. november afrundes med gengivelse af hendes svar på spørgsmålet om, hvorvidt hun havde en holdning til, om konkret Fødevarerstyrelsen ville reagere på pressemødet den 4. november, hvortil hun svarede, at »selvfølgelig vil en styrelse gå videre med sit arbejde«. Hun forklarede desuden, at hun ikke gav en instruks på pressemødet, men blot refererede en indsats.⁵⁵

11. Minkkommissionens bevisvurdering af udmeldingerne på pressemødet den 4. november

Efter en samlet vurdering har Minkkommissionen lagt til grund, at intentionen med pressemødet den 4. november fra regeringens side var at eksekvere beslutningen om aflivning af alle mink, hvilket blev underbygget af rigspolitichefens deltagelse på pressemødet, idet statsministeren i øvrigt ikke havde intention om at ændre på ressortfordeling eller ressortansvar.⁵⁶

Kommissionen har fundet, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november må forstås på den måde, at alle mink nu skulle aflives i konsekvens af regeringens beslutning, hvilket i første række blev kommunikeret af Mette Frederiksen. Videre må udmeldingerne forstås på den måde, at minkavlerne kunne opnå en bonus ved selv at aflive mink, idet myndighederne ellers ville forestå aflivningen, hvilket i første række blev kommunikeret af miljø- og fødevarerministeren, og også blev fremhævet i den efterfølgende pressemeddelelse, der den 4. november blev lagt ud på regeringens hjemmeside med titlen »Danmarks minkbestand aflives grundet mutation af coronavirus« og med angivelse af Miljø- og Fødevarerministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Statsministeriet, Erhvervsministeriet og Regeringen.⁵⁷

Kommissionen har som nævnt fundet, at Mette Frederiksens ovennævnte udmeldinger på pressemødet om aflivning af alle mink var »groft vildledende«, men at hun ikke havde viden herom eller hensigt hertil.

⁵⁴ Statsministeriet har på forespørgsel for Minkkommissionen redegjort for regeringsudvalgenes retlige status og processerne for behandling i bl.a. koordinationsudvalget. Regeringsudvalgene er politiske i den forstand, at de ikke rent retligt er tillagt kompetence til at træffe beslutninger på et område, der henhører under en ministers ressortansvar. Hvis et regeringsudvalg tiltræder (eller afviser) en indstilling i en sag, vil det således fortsat være den ansvarlige fagminister, der efterfølgende formelt træffer beslutningen, og som dermed vil være ansvarlig herfor. Det følger af ministerialsystemet, hvorefter den enkelte fagminister er ansvarlig for eget ressortområde. Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 67 ff. Kommissionen fandt som nævnt, at beslutningen om aflivning af alle mink blev truffet af regeringen som sådan, ikke ressortministeren, se beretningen s. 736.

⁵⁵ Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 294 og s. 737 f. Om visse retlige spørgsmål i relation til politiske udmeldinger, se redegørelsen i Minkkommissionens beretning s. 532 ff. m. henv. til Justitsministeriets notits af 18. november 2020 og supplerende notits af 24. november 2020. Spørgsmålet om den retlige karakter af udmeldinger på et pressemøde vil ikke blive behandlet her.

⁵⁶ Kommissionens beretning s. 614.

⁵⁷ Kommissionens beretning s. 29 og s. 614.

Mette Frederiksen har forklaret kommissionen, at hun ikke var bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink, hvilket kommissionen har lagt til grund, idet det er i overensstemmelse med det samlede materiale, som indgår i kommissionens undersøgelse, herunder forklaringerne. Kommissionen tilføjer, at uden viden om den manglende hjemmel havde Mette Frederiksen heller ikke viden om de forhold, som gjorde hendes og andres udmeldinger på pressemødet den 4. november vildledende, endsige »groft vildledende«.

I overensstemmelse med Mette Frederiksens forklaring har kommissionen som nævnt lagt til grund, at hun først blev gjort bekendt med den manglende hjemmel til aflivning af alle mink søndag den 8. november, hvor hun blev forelagt en sag med et brev til Folketingets formand vedrørende behov for hastebehandling af et lovforslag herom. På spørgsmål om hun den 8. november overvejede at give besked om, at andre myndigheder skulle stoppe evt. aktivitet, svarede Mette Frederiksen, at da hun blev orienteret søndag aften, var Folketinget allerede bekendt med, at der ikke var hjemmel, og det samme var offentligheden.

12. Minkkommissionens til dels problematiske ordvalg og begrebsbrug

a) For så vidt angår ministre, er opgaven for en kommission alene at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om politisk og/eller retligt ansvar.⁵⁸ I betragtning af at det ikke tilkommer kommissionen at forholde sig til spørgsmål om ministres retlige ansvar, er det påfaldende, at Minkkommissionen har anvendt retlige termer og sproglige vendinger, der vil kunne tolkes som udtryk for, at der i redegørelsen ikke alene er grundlag for kritik, men tillige for at gøre retligt ansvar gældende.

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

Centralt i kommissionens beretning står redegørelsen for og vurderingerne af omstændighederne i tilknytning til pressemødet den 4. november 2020.

b) Kommissionen har anvendt udtrykket, at »det var klart«, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink, og at der manglede hjemmel til tempobonus. Klarheden opstod imidlertid først i forlængelse af KU-mødet den 3. november 2020, herunder i lyset af tvivl, usikkerhed og nærmere overvejelser i Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet og Justitsministeriet, og kommunikationen herom til de relevante aktører nåede som nævnt først frem til disse et stykke hen ad vejen.⁵⁹

c) Kommissionen fandt som nævnt, at Mette Frederiksens udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 *objektivt set* »groft vildledende«.

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

⁵⁸ Om det retlige ministeransvar, se Minkkommissionens beretning s. 549 ff.

⁵⁹ Kommissionens beretning s. 29 og s. 615.

Udtrykket »groft vildledende« anvendes et stort antal gange i beretningen, hvormed kommissionen meget tydeligt understreger forholdets alvor. Det i den forbindelse tages i betragtning, at kommissionen i et generelt afsnit begrundet betegnelsen af udmeldingerne på pressemødet som »groft vildledende« med »den meget vidtgående og intensive karakter såvel som de økonomiske og samfundsmæssige implikationer«. ⁶⁰ Udtrykket »groft« er med andre ord brugt for at afspejle, at udmeldingerne rent objektivt set angik forhold af særdeles væsentlig betydning.

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

Selv om meningen med at sammenstille udtrykkene »groft« og »vildledende« alene var at beskrive, at statsministerens udmelding på pressemødet den 4. november *objektivt* angik forhold af særdeles væsentlig betydning, kan en sådan betegnelse med andre ord fremkalde et indtryk af, at Mette Frederiksen har gjort sig skyldig i noget svingagtigt. Sådan er der mange, der i den offentlige debat har udlagt kommissionens tilsyneladende nøgterne vurdering.

Som nævnt lagde kommissionen imidlertid til grund, at Mette Frederiksen ikke var bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink, dvs. at hun *subjektivt* ikke »havde viden herom eller hensigt hertil«.

Videre kom så den tidligere nævnte tilføjelse om, at kommissionen *ikke* har »foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed«. ⁶¹ Bemærkningen herom kan læses som en antydning af, at en nærmere undersøgelse af spørgsmålet om grov uagtsomhed i andet regi er indiceret, eller ligefrem som en anvisning til Folketinget om, at en sådan opfølgning ville være på sin plads. Den offentlige debat efter offentliggørelsen af Minkkommissionens beretning har vist, at mange har opfattet kommissionens tilkendegivelse sådan. Beretningens bemærkninger om grov uagtsomhed bør imidlertid alene læses som en neutral redegørelse for afgrænsningen af kommissionens kompetence.

13. Forudsætningen for uagtsomhedsansvar efter ministeransvarlighedsloven

a) En retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar i Minksagen må rette sig mod såvel hendes egne handlinger under det samlede begivenhedsforløb frem til og med pressemødet den 4. november, som hendes forhold til de øvrige aktørers handlinger. Begrebet handlinger skal forstås omfattende både aktiv ageren og undladelser/passivitet.

b) Minkkommissionen har som nævnt fundet, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 *objektivt* set var »groft vildledende«, idet de forudsatte, at myndighederne havde hjemmel til at aflive alle mink i hele landet, og idet minkavlerne blev tilbudt en tempobonus for at træde i myndighedernes sted og selv forestå aflivning, uanset at der hverken var hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne eller til tempobonus. Videre fandt kommissionen dog

⁶⁰ Kommissionens beretning s. 29 f. og s. 615.

⁶¹ Kommissionens beretning s. 36 og s. 738 f.

som nævnt, at statsminister Mette Frederiksen *subjektivt* ikke den 4. november »havde viden herom eller hensigt« til at vildlede.

Med udtalelserne på pressemødet tilsidesatte statsministeren med andre ord ikke legalitetsprincippet og sandhedspilten med såkaldt direkte forsæt. Som allerede nævnt er der ikke i kommissionens beretning grundlag for en antagelse om, at vildledningen ville kunne tilregnes statsministeren med en lavere grad af forsæt, dvs. sandsynlighedsforsæt eller eventualitetsforsæt. Tilbage bliver så spørgsmålet om ansvar for grov uagtsomhed. En retlig vurdering heraf må foretages på grundlag af sædvanlige juridiske antagelser om, hvad der generelt set kendetegner uagtsomhed i strafferetlige sammenhænge.⁶²

c) Uagtsomhed kan ikke sættes på en enkel formel, og uagtsomhedsbedømmelsen er til dels skønsbetonet. I den sidste ende er det i domstolenes retspraksis, at det afgøres, hvor grænsen på et bestemt retsområde drages mellem det uagtsomme og det hændelige og mellem det groft uagtsomme og det simpelt uagtsomme.

I generelle vendinger kan uagtsomhed siges at foreligge, hvis der er tilstrækkelige holdepunkter for at bebrejde en person, at vedkommende i et givet tilfælde ikke handlede anderledes og derved objektivt set begik en strafbar overtrædelse, som burde have været undgået. Bebrejdelsen retter sig mod den omstændighed, at vedkommende ikke udviste fornøden opmærksomhed og agtpågivenhed, var for sløset, ikke tænkte sig godt nok om og derfor ikke handlede forsvarligt.

I et konkret tilfælde afhænger uagtsomhedsbedømmelsen af, hvad det på det pågældende område anses for rimeligt at forvente af folk. Målestokken kan således afhænge af, om der er tale om mere eller mindre dagligdags situationer eller mere specielle tilfælde.

Et uagtsomt forhold kan beskrives som *ubevidst* i tilfælde af, at en person slet ikke skænker det en tanke, at vedkommende ved at foretage en bestemt handling begår en strafbar overtrædelse. Hvis vedkommende derimod indser det som en mulighed, at nærmere bestemte omstændigheder foreligger eller vil indtræde, men handler i tillid til, at det ikke er tilfældet, betegnes uagtsomheden som *bevidst*. I enkelte tilfælde er strafansvaret begrænset til bevidst uagtsomhed, men i almindelighed er begge former omfattet af regler om strafbar uagtsomhed.

Der sondres i strafferetten mellem grov uagtsomhed og simpel uagtsomhed, der grænser op til det hændelige. På en del lovområder er strafansvaret begrænset til grov uagtsomhed, sådan som det f.eks. er tilfældet i ministeransvarlighedsloven. Grov uagtsomhed kan siges at foreligge, hvis der foreligger en særlig markant, klar eller forkastelig afvigelse fra, hvad der med rimelighed kan kræves. Overgangen mellem grov og simpel uagtsomhed er glidende og skønsbetonet.

I forhold til overtrædelser af ministeransvarlighedsloven er målestokken for grov uagtsomhed ikke hugget i sten. Regler og praksis i forbindelse med undersøgelser af ministeransvar har bevirket, at området for grov uagtsomhed er underbelyst.⁶³ I de to rigsretssager fra nyere tid

⁶² Om strafferetlig tilregnelser i form af uagtsomhed, se f.eks. Knud Waaben, *Strafferettens almindelige del. Ansvarslæren*. 6. rev. udg. v. Lars Bo Langsted, 2015; Gorm Toftegaard Nielsen, *Strafferet I. Ansvar*. 5. udg. v. Lasse Lund Madsen, 2019; Thomas Elholm i *Strafferettens almindelige del. Det strafferetlige ansvar*. 2. udg. 2022.

⁶³ Se således Hans Gammeltoft-Hansen i Børge Dahl m.fl. (red.), *Festskrift til Jens Peter Christensen*, 2016, s. 393 f.

har spørgsmålet om ansvar for uagtsomhed ikke været aktuelt, idet den tiltalte i begge tilfælde blev dømt for forsættelig overtrædelse af ministeransvarlighedsloven.

I rigsretssagen 1909-10 blev Sigurd Berg dømt for et uagtsomt forhold. Dette bestod i, at han som indenrigsminister *burde* have draget omsorg for at følge op på oplysninger fra sin departementschef om uregelmæssigheder, som justitsminister P.A. Alberti svingagtigt gjorde sig skyldig i over for Den Sjællandske Bondestands Sparekasse.⁶⁴ Rigsretten begrundede afgørelsen med, at Berg havde tilsidesat sin embedspligt ved at sidde departementschefens oplysninger overhørig. Den subjektive del af ansvarsgrundlaget havde karakter af bevidst uagtsomhed.⁶⁵

d) Det afgørende for, om der i Minkkommissionens rapport er grundlag for at søge statsminister Mette Frederiksen draget til ansvar ved rejsning af tiltale ved Rigsretten i anledning af brud på legalitetsprincippet og sandhedspligten, vil herefter være, om det under inddragelse af relevante retlige standarder *alvorligt kan bebrejdes* ministeren, at hun med sine udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 om aflivning af alle mink har handlet *i åbenbar strid med sine embedspligter* og derved har overtrådt ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1.

Det ville forudsætte, at det alvorligt kunne bebrejdes hende, at hun ikke var opmærksom på hjemmelsspørgsmålet og ikke sikrede sig, at det fornødne retsgrundlag for gennemførelse af de trufne beslutninger var til stede.

Det antages sædvanligvis, at der ikke i almindelighed vil kunne stilles særligt høje krav til en ministers faktuelle eller juridiske viden. Dette gør sig navnlig gældende, hvis ministerens embedsmænd har givet ministeren en redegørelse, der ikke bringer problemerne frem i lyset. Retligt set må en minister kunne handle i tillid til sine embedsmænds redegørelse og råd, medmindre det er oplagt, at disse er forkerte eller mangelfulde.⁶⁶

I lyset af de forfatningsretlige og forvaltningsretlige normer på området er udgangspunktet følgende, at ministeren må kunne regne med, at embedsværket i de relevante fagministerier har styr på hjemmelsspørgsmål og andre juridiske forhold. Det kan sædvanligvis ikke forventes, at en minister spørger ind til den slags og selv sikrer sig, at der er lovhjemmel til et indgreb i borgernes rettigheder, hvis vedkommende er omgivet af topembedsfolk, som ikke nævner eller i det mindste antyder, at der kan være et problem.

Det er netop på denne baggrund, at Minkkommissionen har rettet hård kritik mod den ansvarlige ressortminister på fagområdet og mod et stort antal mere eller mindre højtstående embedsmænd, som burde at have sikret sig, at det fornødne lovgrundlag var til stede.

⁶⁴ Se den udførlige gennemgang af sagen i Jens Peter Christensens disputats *Ministeransvar*, 1997, s. 87 ff, herunder særligt gengivelsen af Rigsrettens dom s. 94 samt kommentarer hertil s. 99 ff.

⁶⁵ I den gamle rigsretssag blev der ikke taget stilling til graden af uagtsomhed. Tidligere var retsgrundlaget for at idømme strafansvar for embedsmisbrug det samme for ministre og embedsmænd, nemlig »grov forsømmelse eller skødesløshed«, som der nu står i straffelovens § 157. Med vedtagelsen af ministeransvarlighedsloven i 1964 blev adgangen til at straffe ministre begrænset til groft uagtsomme forhold. Men samtidig skete der en udvidelse af retsgrundlaget på den måde, at der fra nu af kunne straffes for »enhver« tilsidesættelse af embedspligt, vel at mærke under forudsætning af forsæt eller grov uagtsomhed. Med andre ord skete der en udvidelse med hensyn til de omfattede pligtstridige forhold, hvor der ikke længere blev stillet et krav om grovhed eller alvorlighed, men samtidig blev der foretaget en indskrænkning i ansvarsgrundlaget med hensyn til tilregnelskravet.

⁶⁶ Jf. Minkkommissionens beretning s. 551 m. henvisning til Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, 2022, s. 112 f., samme i *Ministeransvar*, s. 385 ff., og samme m.fl., *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 96.

14. Den manglende opmærksomhed på hjemmelsspørgsmålet og ansvaret herfor

a) Kommissionen har lagt til grund, at spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne ikke blev nævnt og heller ikke blev rejst på KU-mødet den 3. november 2020, og at der således ikke på mødet blev delt oplysninger om hjemmel eller mangel herpå til aflivning af alle mink, heller ikke på foranledning af Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium. Spørgsmålet om hjemmel til tempobonus blev heller ikke diskuteret.

Aflivning af alle mink var ikke en mulighed, som var behandlet i materialet udarbejdet til brug for KU-mødet.⁶⁷ I lyset heraf gav Minkkommissionen udtryk for følgende vurdering:

»Netop fordi beslutningen ikke var beskrevet i mødematerialet, og såvel beslutningen som eksekveringen heraf samtidig var meget vidtgående og intensiv og uden fortilfælde, kan det undre, at spørgsmålet om hjemmel ikke blev rejst på KU-mødet. Det synes således ikke blot at kunne tages for givet, at der skulle være hjemmel i eksisterende lovgivning til en sådan meget vidtgående og intensiv beslutning uden fortilfælde. Tilsvarende synes det heller ikke blot at kunne tages for givet, at der ville være materiel og finansiel hjemmel til en tempobonus, som var en ny idé undfanget dagen før, og som hverken var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, men et tilskud. Inspiration til hjemmelsovervejelser var indeholdt i udkast til notater fra henholdsvis Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, som var KU-sagens bilag 2 og 2a. Tilsvarende behandlede et notat af 2. november 2020 fra Finansministeriet, der var KU-sagens bilag 3, et nyt initiativ i form af tempobonus, idet det i hvert fald ikke fremgik, at der var finansiel hjemmel hertil. Ifølge forklaringerne for kommissionen blev disse bilag imidlertid ikke læst i sammenhæng af mødet.«⁶⁸

Som nævnt fandt kommissionen, at Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium havde handlet »særdeles kritisabelt« i det forløb, som førte til vildledningen og den ulovlige instruks.

b) Det centrale spørgsmål er herefter, om det alvorligt kan bebrejdes statsministeren, at heller ikke hun på KU-mødet var opmærksom på spørgsmålet om hjemmel til udførelse af de trufne beslutninger.

Som nævnt har Mette Frederiksen oplyst kommissionen om, at hun i andre sager er blevet gjort opmærksom på, at der manglede lovhjemmel, og at hun ikke mener, at skiftende regeringer kan forventes at skulle indlede ethvert møde med en drøftelse af, om der foreligger den fornødne hjemmel til det, som skal drøftes eller besluttes. I øvrigt har hun som nævnt anført, at »En regering skal 'up front' have at vide, om der er hjemmel til at træffe en beslutning«. Efter kommissionens opfattelse kan dette dog »næppe« kræves i forhold til en beslutning, som ikke var forudset og i hvert fald ikke behandlet i materialet udarbejdet til brug for mødet. Hvad der nærmere ligger i kommissionens betragtning herom henstår i det uvisse, ligesom det er uvist, hvor kommissionen har ment at kunne finde støtte for sin betragtning. En mere oplagt antagelse er nok, at der netop i en sådan situation påhviler embedsværket en skærpet pligt til at rejse spørgsmålet om hjemmel.

Det forhold, at der på KU-mødet var drøftelser om beslutninger, som mødedeltagerne ikke var forberedt til at træffe gennem det foreliggende mødemateriale eller på anden vis, burde først og fremmest have skærpet de øvrige mødedeltageres agtpågivenhed i forhold til beslutningsgrundlagets holdbarhed, herunder med hensyn til hjemmelsspørgsmålet.

Det skal i denne forbindelse tages i betragtning, at det efter kommissionens opfattelse ville have været »hensigtsmæssigt«, om Miljø- og Fødevareministeriet på selve KU-mødet havde

⁶⁷ Kommissionens beretning s. 32 og s. 629.

⁶⁸ Kommissionens beretning s. 33.

delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel, både til aflivning af mink og tempobonus, uanset at man ikke havde forudset, at der på KU-mødet den 3. november ville blive truffet en meget vidtgående og intensiv beslutning om aflivning af alle mink, inkl. avlsdyr.⁶⁹ Kommissionens vurdering på netop dette punkt må betegnes som yderst afdæmpet.

Departementschefen i Miljø- og Fødevareministeriet, Henrik Studsgaard, og hans ministerium havde ikke forudset beslutningen om aflivning af alle mink. Kommissionen bemærker hertil, at der »så meget desto mere« kunne være anledning til at sikre hjemmel for eksekvering af den meget vidtgående og intensive beslutning. Departementschefen nævnte ikke på KU-mødet spørgsmål om hjemmel til aflivning af mink, og heller ikke tempobonus, og han rejste heller ikke spørgsmål herom i den efterfølgende tid op til pressemødet. Han har for kommissionen forklaret, at hjemmel ikke var »top of mind«. Kommissionen bemærkede hertil, at dette »kan undre«.⁷⁰

c) Det er indgået i kommissionens vurderinger, at Miljø- og Fødevareministeriet tidligere havde oplyst om, at der ikke ville være hjemmel til aflivning af alle mink, herunder så sent som i coveret til et dagsordenpunkt på mødet i regeringens covid-19-udvalg den 1. oktober 2020, hvori en række ministre og departementschefer – men ikke statsministeren – deltog. På mødet blev der formelt truffet beslutning om aflivning af smittede mink og mink i en sikkerhedszone fastsat til 7,8 km omkring smittede minkbesætninger. Til brug for mødet forelå der et cover, hvor Miljø- og Fødevareministeriet var angivet øverst. Der stod i coveret, at »Skulle smitteudviklingen udvikle sig yderligere, vil mere vidtgående tiltag, som for eksempel aflivning af alle mink i Danmark, evt. kombineret med et midlertidigt eller permanent forbud mod hold og avl af mink, kunne overvejes«. Det fremgik som Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at »et sådant tiltag forudsætter ændret lovgivning på området«. Yderligere stod der, at Miljø- og Fødevareministeriet sammen med Justitsministeriet og Sundhedsministeriet skulle forberede »den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag, såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minkbesætninger i et geografisk område eller i hele landet«. I lyset heraf fandt kommissionen, at det fremgik af coveret til mødet, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, eller i hvert fald at der udestod en afklaring af lovgrundlag. Kommissionen lagde videre til grund, at det på et møde i regeringens økonomiudvalg den 30. september 2020 var blevet besluttet, at bl.a. et scenarie med aflivning af alle mink skulle forberedes, hvilket imidlertid ikke skete, uanset at dette var forudsat i coveret til mødet i covid-19-udvalget den 1. oktober.⁷¹

Daværende fødevare- og miljøminister Mogens Jensen deltog som ressortminister i KU-mødet den 3. november og i pressemødet den 4. november. Kommissionen har lagt til grund, at beslutningen om aflivning af alle mink blev truffet med hans indforståelse. Kommissionen fandt ikke fornødent grundlag for at konkludere, at Mogens Jensen den 4. november vidste, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink. Kommissionen lagde i den forbindelse til grund, at Mogens Jensen ikke kunne huske indholdet af coveret til et møde den 1. oktober i regeringens covid-19-udvalg, hvor af det ellers fremgik, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, eller at der i hvert fald udestod en afklaring af et lovgrundlag.⁷²

⁶⁹ Kommissionens beretning s. 34 og 636.

⁷⁰ Kommissionens beretning s. 237.

⁷¹ Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 618 ff. og s 633, s. 636, s. 658 og s. 684. Om mødet i økonomiudvalget den 30. september 2020, se beretningen s. 988 ff. Om mødet i covid-19-udvalget den 1. oktober 2020, se s. 1060 ff.

⁷² Se nærmere Minkkommissionens beretning s. 237 og s. 728.

d) Ud fra ovenstående kan det fastslås, at ikke mindst daværende miljø- og fødevareminister Mogens Jensen og hans departementschef havde anledning til at rejse spørgsmålet om hjemmel på KU-mødet den 3. november.

Det fritager ikke i sig selv statsminister Mette Frederiksen for ansvar med hensyn til den manglende hjemmel, at andre deltagere i KU-mødet den 3. november ikke bragte spørgsmålet om hjemmel op. De foreliggende oplysninger bidrager imidlertid til et samlet indtryk af, at Mette Frederiksen med rette kunne have forventet, at andre relevante aktører henledte hendes opmærksomhed på problemstillingen.

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. Det fremgår af Minkkommissionens beretning, at der ikke blot var usikkerhed om hjemmelen i Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium, men også i Justitsministeriet.⁷³ Hertil kommer, at der forud for afholdelsen af KU-mødet den 3. november 2020 allerede med hjemmel i dyreholdsloven var aflivet et stort antal mink på fuldt lovligt grundlag, hvilket kan have bidraget til, at spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink heller ikke for statsministeren var 'top of mind'.

Det kan desuden nævnes, at efter det foreliggende var heller ikke ledende oppositionspolitikere eller fremtrædende meningsdannere umiddelbart opmærksomme på hjemmelsproblematikken.

e) I lyset af ovenstående er det forståeligt og undskyldeligt, at statsminister Mette Frederiksen ikke blev opmærksom på hjemmelsproblemstillingen.

15. Tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen og betydningen for ansvarsspørgsmålet

Spørgsmålet er herefter, om der med hensyn til hændelsesforløbet forud for og efter pressemødet den 4. november kan peges på omstændigheder, der samlet set bevirkede, at der med udtalelserne på pressemødet blev handlet pligtstridigt ved grov uagtsomhed.

a) Kommissionen har redegjort for, at Mette Frederiksen har ønsket en styrkelse af Statsministeriets rolle i det samlede regeringsarbejde. Det kan hertil bemærkes, at det selvsagt er en statsministers ret at afgøre, hvordan regeringens virksomhed organiseres bedst muligt, og at det som det klare udgangspunkt ikke i sig selv kan være retligt ansvarspådragende, hvis det generelt eller i en given sammenhæng måtte vise sig, at den valgte struktur i en given sammenhæng har fungeret mindre hensigtsmæssigt.

Minkkommissionens beretning indeholder ikke oplysninger eller vurderinger, der giver tilstrækkeligt grundlag for en antagelse om, at Mette Frederiksen har handlet pligtstridigt ved i forbindelse med forløbet frem til og med pressemødet den 4. november at sætte sig i spidsen for behandlingen af spørgsmålet om den relevante håndtering af smitterisikoen i forbindelse med forekomsten og den mulige spredning af virusmutationen cluster 5 i mink. Tværtimod kan det med rette konstateres, at intentionen bag statsministerens direkte involvering i sig selv var anerkendelsesværdig. Det kan med andre ord ikke alvorligt bebrejdes Mette Frederiksen, at

⁷³ Såvel lov om hold af dyr under Miljø- og Fødevareministeriet som epidemiloven under Sundhedsministeriet var i spil. Om drøftelserne mellem medarbejdere i Justitsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, se bl.a. kommissionens beretning s. 631, s. 640, s. 660 ff., s. 667 f., s. 689 f. og s. 707.

hun tog styringen som mødeleder på KU-mødet den 3. november, og at hun på regeringens vegne ledede pressemødet den 4. november.

b) Kommissionen har redegjort for, at det ikke var Statsministeriet eller Miljø- og Fødevarerministeriet som ressortministerium, der fik ansvaret for at koordinere KU-sagen, men Justitsministeriet. Der kan måske være forskellige opfattelser af, om denne fravigelse fra sædvanlig praksis var optimal eller hensigtsmæssig. Med et af kommissionen anvendt udtryk kan det uden videre lægges til grund, at det efterfølgende har vist sig, at tilrettelæggelsen af KU-mødet den 3. november indebar »øget risiko for fejl på en u hensigtsmæssig måde«. Fejlen opstod som direkte følge af, at ingen af mødedeltagerne fandt anledning til at rejse spørgsmålet om hjemmel. Det kan i hvert fald konstateres, at forløbet såvel under forberedelsen af KU-mødet som efterfølgende blev præget af fejl og misforståelser, som til dels kan have beroet på tilrettelæggelsen af arbejdsfordelingen mellem de relevante aktører.

Ved vurderingen af Mette Frederiksens ansvar skal det tages i betragtning, at forløbet op til KU-mødet den 3. november blev tilrettelagt administrativt uden hendes direkte indblanding. Kommissionen har lagt til grund, at Statsministeriet indtog en overordnet og styrende rolle i processen. Det var Barbara Bertelsen, der på et departementschefmøde om eftermiddagen den 3. november bestemte, at Justitsministeriet skulle koordinere sagen. Det var Barbara Bertelsen, der tilrettelagde processen, og hun var bekendt med, at ressortministeriet i konsekvens af hendes beslutning i nogen grad var trådt i baggrunden og koblet af, idet hun ved flere lejligheder i stedet søgte dialog med Justitsministeriet, hvilket efter kommissionens opfattelse alt sammen indebar »øget risiko for fejl på en u hensigtsmæssig måde«. Der foreligger ikke noget om, at statsministeren bidrog til beslutningen herom, og det kan følgelig ikke med rimelighed antages, at Mette Frederiksen har foretaget sig noget retligt ansvarspådragende i den forbindelse.

c) Kommissionen har som nævnt betegnet processen op til KU-mødet den 3. november som »forceret«. ⁷⁴ Materialet fremkom meget sent, og der blev ikke fra statsministerens side indrømmet en læsepause. ⁷⁵ Mette Frederiksen har forklaret, at hun alene fik læst det først udsendte cover samt risikovurderingen i sagens bilag 1, men ikke det senere udsendte reviderede cover eller de øvrige bilag.

I lyset af Mette Frederiksens forklaring har Kommissionen fundet anledning til en konstatering af, at hun »må have været bekendt med«, at mødet blev tilrettelagt og materiale udarbejdet i en »forceret proces«. Konstateringen er sådan set udtryk for en selvfølgelighed, men rummer sprogligt en kritisk brod, idet der kan indfortolkes en form for bebrejdelse i vendingen, at hun »må have været bekendt med«. Tilsvarende ligger der en antydning af kritik i kommissionens bemærkning samme sted om, at Mette Frederiksen angiveligt ikke under afhøringen har kunnet forklare, hvorfor hun ikke læste bilagene. ⁷⁶ Bemærkningen herom har ikke afsætt i den indledende gengivelse af Mette Frederiksens forklaring, hvoraf det tværtimod fremgår, at hun »ikke nåede« at læse det endelige KU-cover inden mødet, med andre ord på grund af travlhed. ⁷⁷

Som nævnt har Mette Frederiksen forklaret, at »hastighed var en afgørende parameter«, og at det var derfor, at hun tillod, at KU-mødet blev gennemført få minutter efter mødematerialets udsendelse i den fulde og endelige version. Mette Frederiksen har videre forklaret, at hun ikke

⁷⁴ Kommissionens beretning s. 623.

⁷⁵ Kommissionens beretning s. 628 og 735.

⁷⁶ Kommissionens beretning s. 734.

⁷⁷ Kommissionens beretning s. 653.

foreslog en kort læsepause, da det var hendes klare overbevisning, at der var behov for at reagere og få truffet de fornødne beslutninger, så man kunne komme i gang med at eksekvere af hensyn til danskernes folkesundhed og det globale verdenssamfunds syn på Danmark.

Som nævnt har Mette Frederiksen forklaret, at hun var i tvivl om, hvorvidt det var nødvendigt at slå alle mink ned, at hun spurgte herom 3-4 gange, og at Sundhedsministeriet på mødet meget klart tilkendegav, at der »ikke var noget at gøre«.

d) I lyset af de foreliggende oplysninger om Mette Frederiksens bedømmelse af situationens alvor og hendes oplevelse af, at det var nødvendigt umiddelbart at påbegynde aflivning af alle mink, giver hastværket mening, uanset at der efterfølgende har kunnet rejses tvivl om, hvorvidt der objektivt set var tilstrækkelige holdepunkter for hendes opfattelse. Det skal i den forbindelse tages i betragtning, at det for de implicerede på såvel det politiske niveau som i embedsværket var den klare opfattelse, at der forelå en meget alvorlig situation, som skabte alvorlig bekymring og gjorde det påtrængende at handle hurtigt og resolut.

Der kan ikke med rimelig sikkerhed fastslås, at det alvorligt ville kunne bebrejdes Mette Frederiksen som groft uagtsomt, at KU-mødet den 3. november 2020 blev tilrettelagt og gennemført på en måde, der alt andet lige vil kunne betegnes som uhensigtsmæssig.

16. Betydningen af forløbet efter KU-mødet frem mod pressemødet den 4. november

a) Kommissionen fandt, at der i tiden mellem KU-mødet og pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 var anledning til at overveje hjemmelsgrundlaget, også henset til at det efter KU-mødet stod klart, at der var truffet en beslutning, som var meget vidtgående og intensiv og uden fortilfælde, at beslutningen ikke var i overensstemmelse med indstillingen i coveret, og at den ville blive meldt ud af statsministeren på et pressemøde.⁷⁸

Kommissionen bemærkede som nævnt, at Mette Frederiksen ikke på KU-mødet foreslog at sende sagen tilbage til ressortministeriet med henblik på en endelig indstilling. Kommissionen tilføjer: »uanset at der viste sig at være tid hertil«. Kommissionen sammenholder dette med, at den del af sagen, som vedrørte tiltag i forhold til den humane sundhed i Nordjylland, faktisk blev udskudt til et af de efterfølgende KU-møder. Kommissionens betragtninger herom er faktisk korrekte, men tvetydige, idet de dels rummer en antydning af kritik af dette element i den forcerede proces (»uanset«), men samtidig rummer en erkendelse af, at »der viste sig« at være tid til en tilbagesendelse, dvs. at dette ikke nødvendigvis stod klart på tidspunktet for KU-mødet. Mette Frederiksen forklaring vedrørende tidsforskydningen i forhold til »Nordjyllands-pakken« var, at man ikke kunne nå at blive færdig med denne til den 4. november, idet der var mange forhold, som skulle afklares i Nordjylland, herunder bl.a. i forhold til kollektiv trafik. Hun gav i øvrigt udtryk for en forventning om, at »selvfølgelig vil en styrelse gå videre med sit arbejde«.

b) På KU-mødet den 3. november indskærpede Mette Frederiksen som nævnt, at hun havde en forventning om, at ministrene gennemgik de elementer, som koordinationsudvalget skulle være opmærksomme på. Det kan i den forbindelse bemærkes, at det i almindelighed må kunne forventes, at embedsværket følger op på beslutninger truffet på et møde i et regeringsudvalg.

Minkkommissionen rettede hård kritik mod flere af aktørerne for at have svigtet deres ansvar i tiden op til pressemødet den 4. november.

⁷⁸ Se nærmere kommissionens beretning s. 33 og s. 631 f.

Efter kommissionens opfattelse burde Miljø- og Fødevareministeriet i tiden frem til udmeldingen af beslutningen til minkavlere og offentlighed på pressemødet den 4. november have delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikret, at der ikke på pressemødet skete vildledning eller ulovlig instruktion. Det havde i den forbindelse været naturligt at tage kontakt til Statsministeriet, som forestod planlægning af pressemødet, og også til Justitsministeriet, som havde koordineret sagen, og som konkret udviste interesse i spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink, idet kontakten efter kommissionens opfattelse burde have været sket på højeste niveau, hvad enten ministerniveau eller departementschefniveau. Kommissionen har noteret sig, at der i løbet af den 4. november faktisk var drøftelser i Fødevarestyrelsen, som bekræftede vurderingen af, at der ikke var hjemmel, hvilke drøftelser indbefattede Miljø- og Fødevareministeriet.⁷⁹ Som tidligere nævnt udsendte Fødevarestyrelsen ikke desto mindre et brev den 6. november om, at alle mink skulle aflives, stillede minkavlerne tempobonus i udsigt trods manglende hjemmel.⁸⁰

Samlet fandt kommissionen, at Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium havde handlet »særdeles kritisabelt« i det forløb, som førte til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den ulovlige instruks til myndigheder i forbindelse med pressemødet den 4. november. Yderligere fandt kommissionen det »kritisabelt«, at den daværende departementschef for Miljø- og Fødevareministeriet, Henrik Studsgaard, ikke havde sikret sig, at hjemmel til aflivning af alle mink og til udbetaling af tempobonus var blevet undersøgt og bekræftet i Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium.

Statsministeriet havde handlet »meget kritisabelt« ved ikke at have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet og ved at have foretaget utilstrækkeligt faktatjek af et udkast til statsministerens talepapir. Departementschef, Barbara Bertelsen, burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, i hvert fald forinden statsministerens pressemøde den 4. november, med henblik på at sikre at der var fornøden lovhjemmel.

Justitsministeriet havde handlet »kritisabelt« ved, trods kendskab til ressortministeriets vurdering af den manglende hjemmel, ikke at afhjælpe den opståede vildfarelse. Justitsministeriets departementschef, Johan Legarth, burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, i hvert fald forinden statsministerens pressemøde den 4. november, med henblik på at sikre, at der var fornøden lovhjemmel.

c) I lyset af kommissionens vurdering må det kunne lægges til grund, at statsministeren med rette kunne have tillid til, at man i de involverede ministerier afdækkede de relevante problemer i løbet af den tid, der ganske rigtigt var til rådighed herfor. Rent faktisk blev det jo forud for pressemødet afklaret, at retsgrundlaget var mangelfuldt, men statsministeren modtog ikke besked herom.

I betragtning af, at Mette Frederiksen i tiden frem til pressemødet den 4. november slet ikke var bevidst om, at der var et hjemmelsproblem, og ingen i embedsværket på nogen måde benyttede den konkrete anledning til at henlede hendes opmærksomhed herpå, kan det med betydelig sikkerhed afvises, at hun på en retligt ansvarspådragende måde har tilsidesat en embedspligt ved ikke i den mellemliggende periode aktivt at have adresseret spørgsmålet.

⁷⁹ Kommissionens beretning s. 34 og s. 636 f.

⁸⁰ Kommissionens beretning s. 41 ff. og s. 644.

V. SAMMENFATNING AF VURDERINGEN VEDRØRENDE SPØRGSMÅLET OM RETLIGT ANSVAR FOR STATSMINISTER METTE FREDERIKSENS FORHOLD I MINKSAGEN

17. Ved en retlig vurdering af statsminister Mette Frederiksens ansvar i Minksagen skal det tages i betragtning, at ansvar efter ministeransvarlighedsloven er et strafferetligt ansvar. I henhold til grundloven rejses tiltale af Folketinget. Selve anklagebeslutningen er ikke undergivet nogen retlig normering, så Folketinget er i denne sammenhæng ikke bundet af sædvanlige straffeprocessuelle principper om tiltalerejsning.⁸¹ Ikke desto mindre har det selvsagt en væsentlig interesse at afklare, om det i et givet tilfælde kan forventes, at der ved rejsning af tiltale ved Rigsretten kan forventes en fældende dom.

Minksagen handler om, at der på et møde i regeringens koordinationsudvalg om aftenen den 3. november 2020 blev truffet beslutning om aflivning af alle mink og at tildele minkejere såkaldt tempobonus for selv hurtigt at føre beslutningen ud i livet. Mødet blev ledet af statsminister Mette Frederiksen, som den følgende dag om eftermiddagen meddelte beslutningen på et pressemøde. Det viste sig efterfølgende, at der ikke var hjemmel i form af fornødent retsgrundlag til gennemførelse af de trufne beslutninger. Dermed var de trufne beslutninger i strid med legalitetsprincippet, og udmeldingerne af de trufne beslutninger indebar en overtrædelse af offentlige myndigheders sandhedspligt, der omfatter et forbud mod vildledning.

I forhold til statsminister Mette Frederiksens udmeldinger på pressemødet den 4. november gav kommissionen udtryk for, at disse *objektivt* set var »groft vildledende«. Videre fandt kommissionen imidlertid, at Mette Frederiksen *subjektivt* ikke »havde viden herom eller hensigt« til at vildlede, idet hun ikke kendte til den manglende hjemmel til aflivning af alle mink.

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

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

Det skal i den forbindelse 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.

⁸¹ Se herom Jens Peter Christensen i *Ministre og embedsmænd. Pligter og ansvar*, 2022, s. 125 m. henv. til samme *Ministeransvar*, kapitel 22.

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

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

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

VI. SAMLET KONKLUSION

18. Sammenfattende kan det med en høj grad af sikkerhed konstateres, at der ikke i Minkkommissionens beretning er tilstrækkelige holdepunkter for en antagelse om, at der ville kunne være grundlag for alvorligt at bebrejde statsminister Mette Frederiksen, at hun på pressemødet den 4. november 2020 ikke var opmærksom på, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink eller til udbetaling af tempobonus. Der foreligger heller ikke i øvrigt oplysninger, der giver grundlag for antagelser om, at der ville kunne gøres 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.

Jørgen Albæk Jensen,
professor emeritus i offentlig ret,
Aarhus Universitet

Jens Elo Rytter,
professor i forfatningsret,
Københavns Universitet

Jørn Vestergaard,
professor emeritus i strafferet,
Københavns Universitet