

Politikens kronik den 18. august 2022

Minkkommissionen har kostsluttet debatten om ministeransvar

Af Jørn Vestergaard, professor emeritus i strafferet, Københavns Universitet

Ved at bruge retlige termer om politikernes ansvar har kommissionen bevæget sig på kanten af sit kommissorium og sin kompetence med risiko for kortslutning af den bevisvurdering, som det efter loven alene er Folketingets opgave at foretage.

Minkkommissionen afgav den 30. juni 2022 sin beretning. Det har givet anledning til betydelig opmærksomhed, at det heri oplyses, at kommissionen *ikke* har foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed, for så vidt angår de berørte ministre, herunder statsminister Mette Frederiksen. Det havde kommissionen faktisk ikke behøvet at skrive, for juridisk set er der tale om en selvfølgelighed. Efter loven må undersøgelses- og granskningskommissioner nemlig ikke foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar (§ 4, stk. 4, 2. pkt.). Dette nævnes da også indledningsvis i de afsnit, hvori grov uagtsomhed omtales i beretningen.

Centralt i beretningen står kommissionens redegørelse for og vurderinger af omstændighederne i tilknytning til pressemødet den 4. november 2020, ved hvilken lejlighed Mette Frederiksen gav udtryk for, at det var "nødvendigt at aflive alle mink i Danmark". Kommissionen finder, at det var klart, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink i Danmark, ligesom kommissionen finder, at det var klart, at der manglede hjemmel til tempobonus.

Herefter finder kommissionen, at Mette Frederiksens udmeldinger på pressemødet den 4. november "objektivt set var groft vildledende", men at Mette Frederiksen *subjektivt* ikke den 4. november "havde viden herom eller hensigt hertil". Herefter kommer så tilføjelsen om, at kommissionen ikke har "foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed". (Bind 1 s. 36). Tilsvarende formuleringer er anvendt om daværende miljø- og fødevareminister Mogens Jensens og finansminister Nicolai Wammens subjektive forhold.

Selv om meningen med at sammenstille udtrykkene "groft" og "vildledende" for at beskrive, at statsministerens budskab var stærkt misvisende "objektivt set", kan det næppe undgås, at en sådan betegnelse er egnet til at fremkalde et indtryk af, at Mette Frederiksen har gjort sig skyld i noget temmelig kritisabelt. Sådan er der da også mange, der i den offentlige debat har udlagt kommissionens tilsyneladende nøgterne vurdering. Det kan med føje diskuteres, om der på dette punkt er udvist den forsigtighed i bedømmelsen, som forudsættes i lovforarbejderne.

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

Uagtsomhed er et normativt juridisk begreb, i hvert fald når det anvendes i en retlig sammenhæng, sådan som der er tale om i en kommissionsrapport.

Beretningens bemærkninger grov uagtsomhed kan selvsagt læses som en neutral redegørelse for afgrænsningen af kommissionens kompetence. Hvis dette har været hensigten, ville det imidlertid have været befordrende for forståelsen, hvis oplysningen i det mindste havde været ledsaget af en

forklarende eftersætning med udtrykkelig henvisning til, at det i henhold til loven ikke tilkommer en granskningskommission at forholde sig til ansvarsspørgsmålet.

Sådan som kommissionens bemærkninger om grov uagtsomhed nu fremstår, er de egnede til at danne grundlag for alskens spekulationer. De kan læses som udtryk for en antydning af, at en nærmere undersøgelse af spørgsmålet 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 Minkredeggørelsen har med al tydelighed vist, at mange har opfattet bemærkningerne på den måde.

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

Det kan selvsagt ikke udelukkes, at kravene om rigsretssag mod Mette Frederiksen ville have været lige så uforsonlige, hvis Granskningskommissionen havde afholdt sig fra at nævne begrebet grov uagtsomhed. Der er dog grund til at tro, at det så ville have været mere nærliggende at fordybe sig i, hvad kommissionen rent faktisk skriver om Mette Frederiksens forhold.

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

Nuværende højesteretsdommer Jens Peter Christensen påviste i sin doktordisputats i 1998, at der forfatningsretligt ikke er tvingende grunde til at opretholde en sådan ordning, som han dengang heller ikke af andre grunde fandt velbegrundet. Folketingets tidligere ombudsmand, professor Hans Gammeltoft-Hansen, udviklede denne opfattelse yderligere i et bidrag til det festskrift, som Jens Peter Christensen modtog i 2017.

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

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

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

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

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

I Minksagen har kommissionens bemærkninger om, at der ikke er taget stilling til spørgsmålet om grov uagtsomhed, som bekendt givet anledning til vidtløftige diskussioner om at lade uvildige advokater foretage en retlig vurdering af, om der i beretningen er holdepunkter for en antagelse om, at statsministeren kan stilles for en rigsret.

Spørgsmål om ministeransvar behandles af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Til forberedelse af behandlingen er der nedsat et permanent underudvalg. Til at bistå sig kan disse udvalg udpege en eller flere sagkyndige, som skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder og personer, der berøres af sagen (Folketingets forretningsorden § 57, stk. 2). 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.

Formålet med at hente sagkyndig bistand i et sådant tilfælde 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.

Det kan i øvrigt nævnes, at jeg selv blev bragt i forslag som sagkyndig i forbindelse med Folketingets opfølgning på Instrukskommissionens redegørelse i december 2020. Baggrunden herfor var, at der blandt folketingsmedlemmerne var en vis bekymring som følge af, at Advokatrådet havde indstillet to advokater uden særlig sagkundskab i strafferet. Denne situation var opstået, fordi en del af de mere oplagte kandidater blandt advokaterne var inhabile, bl.a. i kraft af at have været bisiddere under afhøringerne i kommissionen.

Det står Folketinget frit for at søge eksternt bistand hos juridisk sagkundskab. Og Folketinget er i princippet ikke retligt forpligtet til at lade spørgsmålet om rejsning af rigsretssag afhænge af den juridiske vurdering. Uanset om der efter denne er handlet forsætligt eller groft uagtsomt eller ej, er

det i den sidste ende op til Folketinget at drage konsekvensen af en ministers kritisable embedsførelse. Ministeransvarlighedsloven bygger på det grundlæggende synspunkt, at det efter omstændighederne vil kunne være tilstrækkeligt at gøre en eller anden grad af politisk ansvar gældende, også i tilfælde hvor der strengt taget ville kunne drages retlige konsekvenser.

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

Der er flere gode grunde til, at et parlamentarisk flertal har vægret sig ved at efterkomme kravene om en advokatvurdering og har valgt alene at følge op på minkrapporten med næser til statsministeren og den tidligere miljø- og fødevareminister.

I lyset af kommissionens redegørelse har jeg meget svært ved at forestille mig, at Mette Frederiksen ville kunne dømmes efter ministeransvarlighedsloven for grov uagtsomhed, endsige for et forsætligt forhold. Strafansvar for en grov uagtsom overtrædelse ville forudsætte, at det alvorligt kan bebrejdes statsministeren, at hun har handlet i åbenbar strid med de pligter, som stillingen indebærer. En vurdering heraf forudsætter inddragelse af de forfatningsretlige og forvaltningsretlige normer på området. I lyset heraf må det oplagte udgangspunkt være, at en statsminister må kunne regne med, at embedsværket i de relevante fagministerier har styr på hjemmelsspørgsmål og andre juridiske forhold. Det kan ikke med rimelighed forventes, at en statsminister spørger ind til den slags og selv sikrer sig, at der er fornøden lovhjemmel til et indgreb i borgernes rettigheder, når hun er omgivet af topembedsfolk, som ikke overhovedet antyder, at der kan være et problem.

Tilsvarende vurderinger har juridiske professorer fra alle andre fakulteter givet offentligt udtryk for i diverse medier (Jens Elo Rytter, Jørgen Albæk Jensen, Sten Bønsing, Frederik Waage). Flere andre juridisk sagkyndige ligger på samme linje. Så behovet for at få spørgsmålet yderligere belyst skulle egentlig være til at overse.

Ikke desto mindre kan det ikke afvises, at resultatet af en advokatvurdering ville kunne give næring til ønskerne om en rigsretssag. Som nævnt er målestokken for grov uagtsomhed i forhold til overtrædelser af ministeransvarlighedsloven ikke hugget i sten. Som påpeget af Gammeltoft-Hansen i den omtalte festskriftartikel, har regler og praksis i forbindelse med undersøgelser af ministeransvar bevirket, at området for grov uagtsomhed er "underbelyst".

Hvordan to af mere eller mindre tilfældigt udpegede advokater ville vurdere spørgsmålet må henstå i det uvisse. Den kluntede tilrettelæggelse af anklageskriftet i Instruks sagen giver anledning til bekymring for kvaliteten af en advokatvurdering. Bedre bliver det ikke af, at de advokater, som blev udpeget i forbindelse med Tamilsagen og Instruks sagen, efterfølgende fik tildelt opgaven som anklagere i sagerne. Formodningen må selvsagt være, at en retskaffen og fagligt dygtig advokat ikke vil lade sin vurdering påvirke heraf. Men alt andet lige kan det næppe udelukkes, at udsigten til at få et så historisk og spændende hverv ubevidst ville kunne trække vurderingen i en mere nidkær retning.

For nylig har formanden for Dansk Folkeparti, Morten Messerschmidt, foreslået at etablere et såkaldt lovråd bestående af juridiske professorer, som i kølvandet på kommissionsundersøgelser skulle bistå Folketinget med vurderingen af, om der er grundlag for at gøre et retligt ministeransvar

gældende. I forbindelse med minksagen er vi som nævnt en håndfuld professorer, som ved mediernes mellemkomst allerede har udfyldt denne rolle.

En endnu bedre ordning ville det være at afskaffe ministerundtagelsesreglen i lov om undersøgelses- og granskningskommissioner. Som udtrykt af Gammeltoft-Hansen i den foran nævnte artikel er det faktisk ret gådefuldt, at Folketinget selv har afskåret sig fra at få det optimale grundlag for vurderingen af ministres retlige ansvar:

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

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

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

Jørn Vestergaard