

U.2022B.113

Statsforfatningsret 2.2

Rigsretssagen mod fhv. minister Inger Støjberg

♦ I artiklen redegør forfatteren, der var dommer i rigsretssagen mod fhv. minister Inger Støjberg, for forløbet af rigsretssagen og for Rigsrettens dom, herunder om dommens mere principielle elementer. Afslutningsvis berøres spørgsmålet om samspillet mellem ministre og embedsmænd. Artiklen bygger på et foredrag holdt i Juridisk Forening, København, mandag den 31. januar 2022. Foredraget tog afsæt i en række af de emner, forfatteren behandler i sin nye bog *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar*.

Af højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen

1. Det er svært at spå

I en bog, som en statsretlig forfatter skrev i 1988 om Folketingets kontrol med forvaltningen, hed det om Rigsretten, at den hørte til i »statsrettens raritetskabinet«. Tre år efter – i 1991 – skrev en anden juridisk forfatter, landets førende retshistoriker, en artikel om Rigsretten i tidsskriftet *Lov og Ret*. Artiklen havde den manende titel: »Rigsretten blev begravet med Albertis bedragerier«.¹

Men som bekendt er det svært at spå. Især om fremtiden. To år efter vedtog Folketinget at rejse rigsretssag mod fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen. Da dommen faldt torsdag den 22. juni 1995, sad jeg som dengang (nogenlunde) ung lektor og skulle kommentere domsafsigelsen sammen med datidens tv-koryfær Bent Stuckert og Morten Løkkegaard. Umiddelbart efter, at højesteretspræsident Niels Pontoppidan havde afsagt dommen, stillede Morten Løkkegaard mig et noget ledende spørgsmål: »Nu kommer der vel aldrig en rigsretssag igen?«. Af en eller anden grund var jeg kvik nok til at svare, at »det skulle man ikke være alt for sikker på«. Nu havde der lige været en sag, efter mere end 80 år, og så ville det nok ligge lidt mere lige for, at Rigsretten atter ville blive brugt. Det viste sig så – 26 år senere – at være et overmåde klogt eller i hvert fald heldigt svar.

Tirsdag den 2. februar 2021 vedtog Folketinget med 139 stemmer mod 30 at rejse rigsretssag mod fhv. udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg.

2. Dommerundersøgelserne – parlamentarisk kontrol, jura og politik

Baggrunden for Folketingets beslutning var den såkaldte Instruksag. Sagens centrale tema var, om der i

114

Udlændingeministeriets og Udlændingestyrelsens regi var foregået en retsstridig administration af sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvoraf mindst den ene var mindreårig. Det var for så vidt en sag blandt mange andre af de sager, der gennem de seneste fire årtier er blevet udsat for en dommerledet undersøgelse.

Trafikken med dommerledede undersøgelser tog for alvor fart fra begyndelsen af 1980'erne. Hvor man i de foregående tiår, i 70'erne, 60'erne og 50'erne, typisk havde to, tre undersøgelser per tiår – og typisk om teknisk betonedede emner som f.eks. to lyntog, der var kørt sammen på Fyn, eller en brand på Flådestationen på Holmen

– så kom dommerundersøgelserne nu som regel til at handle om ministres mulige lovbrud og embedsmændenes rådgivning i den forbindelse.

I tiåret 1982-1993 var der undersøgelse af 16 sager. Det hele kulminerede dengang med sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, der i november 1992 førte til, at skatteminister Anders Fogh Rasmussen blev tvunget til at gå af. Og to måneder efter, torsdag den 14. januar 1993, bar højesteretsdommer Mogens Hornslet den syv bind store beretning om Tamilsagen op ad trappen til Statsministeriet. Samme dag hen under aften meddelte statsminister Poul Schlüter hele regeringens afgang. Folketingsformand og tidligere justitsminister H.P. Clausens gik også af. Få måneder efter, i juni 1993, besluttede et flertal i Folketinget at rejse rigsretssag mod fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen.

Vi fik så en form for moratorium i de dommerledede undersøgelser, indtil loven om undersøgelseskommissioner blev skabt og endeligt vedtaget i 1999. Og siden da har der været iværksat 12 dommerledede undersøgelser. Tre af dem er fortsat i gang: undersøgelserne om Tibetsagen, sagen om SKAT og Minksagen.

Fælles for de fleste af de dommerledede undersøgelser har været tre omstændigheder: Der har for det første været forlydender i pressen om, at noget er gået galt i et ministerium. Der har for det andet dannet sig en formodning om, at ministeren nok har noget med det at gøre. Eller at ministeren i hvert fald burde have haft noget med det at gøre, men ikke har udvist fornøden omhu eller initiativ. Og for det tredje: Nu ønsker et flertal i Folketinget, at sagen skal undersøges nærmere, så man kan få et grundlag for at vurdere, om ministeren skal kritiseres, have en næse af en passende længe, trues med et mistillidsvotum eller, som noget helt ekstraordinært, tiltales for Rigsretten.

Undersøgelserne har været et led i den parlamentariske kontrol. Men de har samtidig været en del af en politisk proces med sigte på at få et juridisk præget grundlag for kritik af regeringen og dens ministre. Eller som det hedder i betænkning nr. 1571 fra 2018 om Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser (side 122): »Undersøgelseskommissioner [...] nedsættes [ikke] som følge af en mere abstrakt trang til sandhedssøgen [...]«.²

1 Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, 1988, side 106, og Ditlev Tamm, »Rigsretten blev begravet med Albertis bedragerier«, *Lov og Ret*, nr. 1, 1991, side 13-16.

2 Se om undersøgelsespraksis Jens Peter Christensen, »Skandalesager, undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser«, *Samfundøkonomen*, nr. 2, 2021, side 4-15.

3. Instruks sagen

Som så mange andre »politisk-administrative skandalesager« gav Instruks sagen først anledning til skrivelser og kritik i presse og offentlighed. Derefter kom der talrige kritiske spørgsmål i Folketinget, udvalgsspørgsmål og samråd. I alt blev der i Folketinget stillet mere end 200 spørgsmål og afholdt seks samråd. Herunder danmarkshistoriens vistnok længste, den 1. juni 2017. Det varede lige knap fem timer. Ligesom i Tamilsagen fremkom Folketingets Ombudsmand også med en kritisk beretning. Og ligesom i Tamilsagen var der ikke i første omgang flertal i Folketinget for at iværksætte en dommerledet undersøgelse i form af en undersøgelseskommission. Den siddende Venstre-ledede regering havde styr på sit flertal.

Men efter folketingsvalget, grundlovsdag 2019, skiftede flertallet. Den 22. januar 2020 blev der nedsat en undersøgelseskommission. Den arbejdede helt overvældende effektivt og fremkom med sin beretning om det passerede og sine bevismæssige vurderinger allerede i december 2020. Det var mindre end 11 måneder, efter den var blevet nedsat. Det er danmarksrekord. Typisk har undersøgelseskommissioner brugt tre, fire år på deres arbejde.³

Hastigheden var for så vidt heldig – eller uheldig – alt efter synsvinkel. For hastigheden betød, at den femårige forældelsesfrist i ministeransvarlighedslovens § 8 ikke nåede at springe. Fristen ville springe den 10. februar 2021 for så vidt angik den såkaldte instruks i form af Inger Støjbergs pressemeddelelse om, at ingen asylansøgere under 18 år måtte indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever, og at ministeren havde bedt Udlændingestyrelsen om at skille sådanne par ad i sager, hvor de allerede boede sammen.

I undersøgelseskommissionens beretning var der en i faktuel form meget klar og præcis bedømmelse af ministerens viden, hensigt og handlinger. Men der var ikke nogen direkte vurdering af ministerens ansvar.

En undersøgelseskommission kan udtale sig om, hvad der faktisk er foregået. Herunder hvad ministeren har haft med det hele at gøre. Og om det, der er foregået, må antages at have været lovligt eller ej. Men en undersøgelseskommission må ikke subsumere ministeren under

115

ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, om, at: »en minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven, lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed«. Og kommissionen må heller ikke subsumere under ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter en minister på samme måde kan straffes, hvis vedkommende: »giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen«.

Det var imidlertid ikke svært at læse undersøgelseskommissionens beretning sådan, at et retligt ansvar for ministeren var nærliggende. Og det var der da også flere universitetsprofessorer, der ikke holdt sig tilbage med hurtigt at udtale sig om.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen besluttede så, at to advokater, julen over, skulle gennemgå undersøgelseskommissionens beretning for at vurdere, om der var grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende mod fhv. udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg. Det mente advokaterne, at der var. Og på det grundlag – og formentlig også

fordi den politiske himmels stjerner af mange forskellige grunde stod, som de stod – viste der sig at være et stort flertal i Folketinget for at rejse rigsretssag mod Inger Støjberg.

4. Folketingets tiltalebeslutning

Efter grundloven er det op til Folketinget frit at vurdere, om man vil rejse en rigsretssag, jf. grundlovens § 16. Der gælder ingen retlige begrænsninger for, hvad man kan lægge vægt på i den forbindelse. Tilbage i 1997 undersøgte jeg, hvilke momenter folketingspolitikere gennem tiden har lagt vægt på – eller i hvert fald har sagt, at de har lagt vægt på – når de har skullet tage stilling til forslag om rigsretstiltale. Det drejede sig dengang om i alt 15 forslag om rigsretstiltale siden 1849, hvoraf de fem var blevet vedtaget.

Jeg nåede i 1997 frem til, at der navnlig var ni hensyn eller momenter, man i Folketinget argumentationsmæssigt har tillagt vægt: 1) Kan ministeren forventes dømt eller ej? 2) Hvor groft er retsbruddet? 3) Behovet for at bringe klarhed om en sag. 4) Der bør være proportionalitet mellem en eventuel straf og det omfattende rigsretssystem, der skal sættes i værk. 5) Bredere rimelighedsvurderinger bør tillægges vægt. 6) Hvis retsbruddet allerede er blevet sanktioneret politisk, kan det tale for ikke at rejse rigsretstiltale. 7) Klare konklusioner fra en dommerundersøgelse taler for, at der bør rejses rigsretstiltale, så der kan ske en endelig placering af ansvaret. 8) En tiltale mod en minister bør koncentrerer om det begåede hovedforhold. 9) Der bør gælde et lighedsprincip, så en minister ikke tiltales for forhold, der er sammenlignelige med, hvad andre ministre er sluppet af sted med uden at blive tiltalt.⁴

De samme ni hensyn eller momenter blev fremført under folketingsdebatten om rigsretstiltalen mod Inger Støjberg. Det moment, der havde den mest fremtrædende plads hos ordførerne for de partier, der stemte for rigsretstiltale (S, V, RV, KF, SF, EL, LA og ALT) var, at der forelå meget klare konklusioner fra den dommerledede undersøgelse. Hvis man skal vove pelsen – og spå om fremtiden – så kan man måske driste sig til at sige, at uden klare konklusioner fra en forudgående undersøgelse, der vidner om, at der er grundlag for et retligt ansvar mod ministeren, så kommer der ikke en rigsretssag.⁵

Folketinget besluttede herefter tirsdag den 2. februar 2021 at rejse tiltale mod fhv. minister Inger Støjberg for »at være ansvarlig for, at Udlændingestyrelsen i perioden fra den 10. februar 2016 og indtil senest den 12. december 2016 iværksatte og fastholdt en indkvarteringsadministration, hvorefter der i et antal sager adskiltes ægtefæller og samlevende par indkvarteret i asylsystemet, hvoraf mindst den ene part var under 18 år, i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og under tilsidesættelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet samt forvaltningsrettens og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav til konkret og individuel partshøring, sagsoplysning og begrundede afgørelser.«

Rigsretten dømte mandag den 13. december 2021 Inger Støjberg stort set i overensstemmelse med denne tiltale. Dog med den forskel, at perioden for ministerens strafansvar blev indskrænket til at gå fra den 10. februar til den 18. marts 2016 – og altså ikke »indtil senest den 12. december«, som der stod i anklageskriftet.

I Folketingets tiltalebeslutning og dermed i anklageskriftet hed det også, at: »Det er en skærpende omstændighed, jf. § 5, stk. 2, i lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed, at

³ Se herom oversigten i betænkning nr. 1571/2018, Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 127

⁴ Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1997, kapitel 22

⁵ Jf. herom og om det følgende Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar, 2022, kapitel 8

forhenværende minister Inger Støjberg i tilknytning til dette forløb afgav urigtige eller misvisende oplysninger til Folketinget under samrådene i Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg den 1. juni 2017 om samrådspørgsmål AT og AU, den 23. juni 2017 om samrådspørgsmål AW-AZ, den 11. oktober 2017 om samrådspørgsmål A og B og den 1. marts 2019 om samrådspørgsmål Q, R og U.« Om denne del af tiltalen afsagde Rigsretten en enstemmig kendelse tirsdag den 29. juni 2021 (U 2021.4069 R).

I kendelsen blev det fastslået, at da Folketinget havde undladt at rejse tiltale for afgivelse af urigtige eller

116

misvisende oplysninger til Folketinget, kunne Inger Støjberg heller ikke dømmes for det. At det var anført i anklageskriftet, at det var en skærpende omstændighed, at Inger Støjberg havde afgivet urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget, kunne ikke føre til et andet resultat. Der var langt på vej tale om en pendant til forløbet i rigsretssagen mod Ninn-Hansen. Der havde de »skærpende omstændigheder« i form af Ninn-Hansens misvisende svar til Folketinget dog ikke fundet vej til selve tiltalen, men kun til bemærkningerne i betænkningen fra Udvalget for Forretningsordenen.

5. Rigsretssagen - det praktiske

Da det i begyndelsen af 2021 stod klart, at der kom en rigsretssag, var det første mest påtrængende problem et helt praktisk, nemlig: Hvor kunne vi finde lokalerne? Det var jo et stort foretagende, der skulle sættes i gang. Med op til 30 dommere, to forsvarere og to anklagere og plads til både mange journalister og mange tilhørere.

I de gode gamle dage havde man i den første rigsretssag i 1855 brugt Amalienborg, hvor Højesteret dengang holdt til. Men da bestod Rigsretten også kun af 16 medlemmer: otte højesteretsdommere og otte landstingsvalgte. I de to rigsretssager i 1877 brugte man landstingssalen på Christiansborg. I 1910 brugte man landstingssalen i Fredericiagade. Og i 1993 brugte man nogle tidligere banklokaler i St. Kongensgade 72.

Vi var rundt mange steder. Og på et tidspunkt var vi så langt ude, at DGI-byen var på tale. Men vi blev så frelst af de højere magter ved at få stillet Eigtveds Pakhus til rådighed. Det var fremragende faciliteter – og en værdig ramme om sagen.

Rent praktisk afholdt formandskabet for Rigsretten en række møder med advokaterne i foråret 2021. Det første egentlige retsmøde blev afholdt fredag den 25. juni, hvor bl.a. spørgsmålet om anklageskriftets udformning blev procederet. Derefter gik selve sagen i gang torsdag den 2. september. Først forelæggelse i fire dage og derefter afhøring af tiltalte og vidner over i alt 25 dage. I alt blev der afhørt 31 vidner. Der var procedure over to dage, mandag den 24. og tirsdag den 25. november, og derefter var der votering og domsskrivning for lukkede døre. Og dommen blev så afsagt mandag den 13. december kl. 13.

Forløbet var ganske effektivt. Kun en enkelt dag måtte aflyses på grund af sygdom. Et par gange kom et medlem af Rigsretten nogle minutter for sent. Men ellers forløb alt uden problemer. Til allersidst blev vi indhentet af coronaen. Men heldigvis først efter vidneafhøringerne, så problemerne kunne klares ved den fraværende dommers tilstedeværelse via moderne elektronik.

6. Dommen

Som nævnt blev Inger Støjberg dømt i overensstemmelse med anklageskriftet, så langt at strafansvaret rakte fra den 10. februar til den 18. marts 2016. Dommen om skyldspørgsmålet var næsten enstemmig, idet 25 af Rigsrettens 26 medlemmer udtalte som deres

konklusion, at Inger Støjberg var: »skyldig i forsættelig overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, ved at være ansvarlig for, at Udlændingestyrelsen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016 iværksatte og fastholdt en indkvarteringsadministration, hvorefter der i et antal sager blev adskilt gifte eller samlevende par indkvarteret i asylsystemet, hvor den ene part var 15-17 år, i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og under tilsidesættelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, proportionalitet og sagsoplysning.«

Det var altså et forsætsansvar. Ministeransvarlighedslovens § 5 hjemler også et ansvar for grov uagtsomhed, men det blev der ikke anledning til at dømme for.

7. Forsætsansvaret

Jeg har forstået, at selv kyndige folk har haft lidt vanskeligt ved helt at dissekere Rigsrettens forsætsbedømmelse. Dommerne syntes vist ellers selv, at de havde skrevet det ganske klart. Men det er jo ikke altid, at dommere skriver så klart, som de selv tror. Hvordan det nu end forholder sig, så finder man forsætsvurderingen i dommens afsnit »1.5. Tilregnelser (forsæt eller grov uagtsomhed)«.

Læser man afsnittet, vil man se, at Rigsrettens flertal på 25 dommere først tager stilling til tilregnelsen vedrørende den sagsbehandling (eller fremgangsmåde), der blev sat i værk fra den 10. februar 2016. Dernæst tager man stilling til tilregnelsen vedrørende slutresultatet af denne sagsbehandling – dvs. tilregnelsen vedrørende det materielle: At nogle par på grund af sagsbehandlingen risikerede at blive adskilt i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet.

Tilregnelsen vedrørende det første – altså adskillelsen uden konkret og individuel vurdering – tog form af et direkte forsæt. Det hedder her i dommen, at Inger Støjberg »måtte [...] indse, at hun »kortsluttede« den procedure, der skal følges efter EMRK artikel 8 og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, og at hendes beslutning ville have til følge, at der i Udlændingestyrelsen ikke ville blive foretaget en konkret og individuel vurdering i de enkelte sager, og at der ikke ville ske en tilstrækkelig sagsoplysning med inddragelse af de berørte par.«

Tilregnelsen vedrørende det andet – risikoen for materielt retsstridige adskillelser – er derimod et dolus

117

eventualis-forsæt. Som det hedder i dommen: Inger Støjberg »forholdt sig accepterende« til den mulighed, at nogle par rent faktisk ville blive adskilt i strid med EMRK artikel 8 og forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet.

8. Straffudmålingen

Som nævnt var 25 af de 26 dommere enige om skyldvurderingen. Der var ikke helt samme enighed om straffudmålingen. 15 medlemmer af retten fandt, at straffen skulle være ubetinget. 10 af de 15 stemte for fængsel i tre måneder. Fem stemte for fængsel i 60 dage. Ni medlemmer stemte ligeledes for fængsel i 60 dage, men med straffen gjort betinget. En stemte for en bødestraf på 10 dagbøder på hver 1.000 kr. Og en stemte for strafbortfald. Resultatet blev så, jf. rigsretslovens § 67 sammenholdt med retsplejelovens § 216, stk. 2, at Inger Støjberg blev idømt den mildeste sanktion, der var flertal for, altså en ubetinget fængselsstraf på 60 dage.

9. Rigsrettsdommens mere principielle elementer

Man kan så spørge, hvad der er af mere principielt interessant i dommens præmisser. Der kan i hvert fald være grund til at fremhæve fire elementer.⁶

9.1. Betydningen af embedsmændenes rådgivning

Sådan som det også har været i tidligere rigsretssager, var embedsmændenes rådgivning afgørende for ministerens ansvar. I afsnittet om tilregnelsen udtaler flertallet på 25 dommere, at: »Inger Støjberg blev [af sine embedsmænd] flere gange advaret om, at en indkvarteringsordning uden mulighed for undtagelser ikke ville være lovlig«. Alligevel besluttede hun, »at ordningen skulle iværksættes straks«, og hun »måtte [derfor] indse, at hun kortsluttede den procedure, der skal følges efter EMRK artikel 8 og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger [...]«.

Rigsrettens dom i sagen mod Inger Støjberg understreger på denne måde – ligesom Rigsrettens dom i 1995 i sagen mod Erik Ninn-Hansen og dommen i 1910 i sagen mod Sigurd Berg – vigtigheden af, at en minister ikke sidder sine embedsmænds advarsler overhørig. Forkert eller ikke retvisende rådgivning fra embedsmændene kan betyde, at en minister hverken kan dømmes for forsæt eller grov uagtsomhed.

I al almindelighed må en minister kunne hælde sit hoved til embedsmændenes rådgivning. Og kan ministeren alligevel ikke gå fri, så vil forkert eller ikke retvisende rådgivning fra embedsmændene kunne være en formildende omstændighed ved strafudmålingen, hvis rådgivningen har haft betydning for, hvilke konsekvenser ministeren måtte antage, at et retsbrud kunne få.

Det sidste illustreres i Rigsrettens dom af de 15 dommeres begrundelse for straffastsættelsen, hvor det anføres: »Det må indgå i vurderingen, at Inger Støjberg før sin beslutning havde modtaget rådgivning fra sine embedsmænd om, at det kun i ganske få tilfælde kunne forventes at ville være uproportionalt at adskille de berørte par. Denne rådgivning var dog ikke retvisende og byggede ikke på nærmere vurderinger af de enkelte par, hvilket må ses i lyset af det pres, Inger Støjberg forinden havde lagt på embedsmændene bl.a. ved på Facebook at meddele, at hun straks ville pålægge Udlændingestyrelsen at sætte en stopper for, at piger under 18 år kunne være indkvarteret på asylcentre sammen med voksne ægtefæller eller samlevende.«

Som man kan se, modificeres det formildende for ministeren ved den ikke retvisende rådgivning, hun har fået. af det pres, ministeren havde lagt på embedsmændene. Mere frit formuleret kan man vel sige det på den måde, at ministeren ved sit pres selv havde beredt vejen for den ikke retvisende rådgivning, hun modtog.

Det kan i den forbindelse være værd at nævne, at flertallet (S, V og KF) i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i sin betænkning og indstilling om at rejse rigsretstiltale mod Inger Støjberg fandt anledning til at pointere, at det er en ministers ret at lægge pres på sine embedsmænd i forbindelse med deres rådgivning. I betænkningen er det således af flertallet (S, V og KF) anført: »Tiltalebeslutningen i den konkrete sag ændrer ikke ved flertallets generelle forståelse for, at den til enhver tid siddende demokratisk valgte regering har et legitimt ønske om at få gennemført sin politik. Flertallet anerkender således en ministers behov for at sætte den politiske retning og arbejde for sin politik, herunder muligheden for gentagne gange at kunne udfordre og sætte spørgsmålstegn ved embedsværkets vurderinger og indstillinger. Tiltalerejsningen i den konkrete sag ændrer således ikke ved det forhold, at en minister fortsat skal kunne trykteste embedsværkets vurderinger og lade

dem afsøge alternativer i arbejdet med politiske løsningsforslag. Dette må dog ikke føre til, at en minister trods gentagne advarsler er ansvarlig for, at der iværksættes en klart ulovlig administration, eller, hvor dette er tilfældet, ikke sikrer, at administrationen lovliggøres hurtigst muligt.«

Der er efter min opfattelse meget rigtigt i den opfattelse, flertallet her gav udtryk for. Det er ministeren, der er folkestyrets repræsentant i ministeriet, og det er embedsmændenes opgave at arbejde for, at ministeren kan realisere sin politik. Men det er samtidig klart, at jo længere en minister går i retning af at »trykteste« og udfordre embedsmændenes vurderinger, jo større bliver risikoen

118

for, at rådgivningen påvirkes på en måde, som kan bringe både minister og embedsmænd i ufare.

Embedsmændene har ganske vist en pligt til at sige fra over for en ministers ulovlige ideer, men de har samtidig en lydighedspligt og en pligt til i det hele at betjene ministeren. I virkelighedens verden kan det være svært for embedsmændene at finde den rette balance mellem disse pligter, hvis ministeren presser voldsomt på. Den praktiske situation kan meget vel være den, at ministeren har sikker parlamentarisk opbakning, og at det for embedsmændene må stå hen i det helt uvisse, om det nogensinde kommer til en omfattende kommissionsundersøgelse eller – som noget næsten utænkeligt – til en rigsretssag.

9.2. Gælder der et krav om alvorlig ulovlighed?

I Rigsrettens dom er der et særskilt afsnit med overskriften »1.3. Gælder der en alvorlighedsbetingelse?«. Baggrunden er, at Rigsretten i sagen mod Erik Ninn-Hansen i præmisserne om skyldspørgsmålet (U 1995.672/2 R (676)) udtalte, at »strafansvar må forudsætte, at der er tale om overtrædelser, som alvorligt kan bebrejdes ministeren, og hvor en politisk reaktion må anses for at være utilstrækkelig«. Rigsretten henviste i 1995 i den forbindelse til bemærkningerne til ministeransvarlighedsloven.

Bemærkningerne det pågældende sted angik imidlertid ikke kravene til det objektive gerningsindhold, men derimod kravene til tilregnelsen, altså det subjektive vedrørende forsæt og grov uagtsomhed. Det hedder tværtimod i lovbemærkningerne om det objektive gerningsindhold, at en minister kan straffes for enhver tilsidesættelse af embedspligt.

Man kan mene forskelligt om, hvordan formuleringen i Rigsrettens dom fra 1995 i sagen mod Erik Ninn-Hansen egentlig skulle forstås. Selv kritiserede jeg formuleringen i min disputats Ministeransvar i 1997.⁷ Under alle omstændigheder viste forsvarernes procedure i sagen mod Inger Støjberg, at formuleringen var egnet til at blive forstået sådan, at formuleringen gik på kravene til det objektive gerningsindhold. At en ministers lovbrud altså efter ministeransvarlighedsloven objektivt skulle være »alvorligt«, for et strafansvar kunne komme på tale.

Men sådan er det jo ikke. Det fremgår klart af ministeransvarlighedslovens ordlyd og forarbejder. Og det er så det, Rigsretten nu har slået fast i afsnittet »Gælder der en alvorlighedsbetingelse?«. Og som det siges afslutningsvis i afsnittet: »Når Folketinget har besluttet at rejse tiltale mod en minister for dennes embedsførelse, jf. grundlovens § 16, tilkommer det ikke Rigsretten at afgøre, om en politisk reaktion ville have været tilstrækkelig. Afgørelsen heraf er alene Folketingets.«

Det er altså ikke Rigsrettens opgave at optræde som en form for censurmyndighed over for Folketingets beslutning om at rejse tiltale

⁶ Se mere udførligt herom Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar*, 2022, kapitel 8, afsnit 1.4

⁷ Jens Peter Christensen, *Ministeransvar*, 1997, side 114 f.

mod en minister ved, at retten foretager en vurdering af, om en politisk ansvarsreaktion over for ministeren ville have været tilstrækkelig.

Hvad man nu end vil lægge ind i formuleringen i Rigsrettens dom fra 1995, er der ingen tvivl om, at den lovovertrædelse, der var tale om i rigsretssagen mod Inger Støjberg, opfylder alvorlighedskriteriet fra sagen mod Erik Ninn-Hansen. Af Rigsrettens 26 dommere i sagen mod Inger Støjberg fandt således 24 dommere, at Inger Støjberg skulle straffes med en fængselsstraf på ikke under 60 dage. Straffen afspejler alvoren af den begåede lovovertrædelse.

9.3. Udgangspunktet for straffastsættelsen

Det tredje af mere principiel interesse i Rigsrettens dom er, at retten udtaler sig om, hvad udgangspunktet for straffastsættelsen må være. Slår man op i ministeransvarlighedsloven, får man ikke megen vejledning. Det følger af lovens § 6, at straffen efter § 5 er bøde eller fængsel indtil 2 år. Bemærkningerne til bestemmelsen giver ikke anden vejledning end den, at strafferammerne er forholdsvis vide, og at dette må anses for påkrævet under hensyn til den forskelligartede karakter af de lovovertrædelser, som rammerne omfatter.

Der foreligger ikke i forbindelse med nogen af de seneste fire årtiers dommerundersøgelser af politisk-administrative skandalesager nogen straffesager mod topembedsmænd for deres embedsførelse i samspillet med ministeren. Som Nordskov Nielsen engang på sin vanligt humoristiske måde udtrykte det, »er det strafferetlige ansvar i praksis forbeholdt de lavere lønrammer«.⁸ Allerede forældelsesfristen på 2 år for overtrædelse af straffelovens §§ 155-157 gør i praksis, at det forholder sig sådan, når det kommer til komplicerede sager af den art, som de højere lønrammer har været involveret i.

Rigsrettens praksis for straffastsættelse består alene i dommen i 1910 i den fjerde rigsretssag mod I.C. Christensen og Sigurd Berg og dommen i 1995 i sagen mod Erik Ninn-Hansen. I den fjerde rigsretssag blev Sigurd Berg idømt en bøde på 1.000 kr. for ved grov uagtsomhed at have tilsidesat sin embedspligt ved ikke at sørge for at få undersøgt, hvordan det forholdt sig med 3 mio. kr., der manglede i regnskabet for Albertis sparekasse, Den Sjællandske Bondestands Sparekasse. Bøden på 1000 kr. lyder ikke af meget, men i virkeligheden var den meget stor. Det er svært at omregne de 1.000 kr. i 1910 til et beløb, der i dag kan sammenlignes med det. Men så vidt man kan regne sig frem til, lå bøden på et niveau svarende nogenlunde til det, der dengang var en

119

faglært arbejders årsløn. Omsat til vore dages velstandsniveau er vi så oppe omkring de 3-400.000 kr. I tillæg til bøden kom, at Sigurd Berg blev dømt til at betale 1/5 af anklagerens salær på 10.000 kr. (ud over udgiften til sin forsvarer, som Sigurd Berg selv afholdt).

I Tamilsagen blev Erik Ninn-Hansen idømt en fængselsstraf på 4 måneder, og straffen blev gjort betinget på grund af navnlig hans alder og helbred. Et mindretal på otte af de i alt 20 dommere stemte for en bødestraf på 15 dagbøder på hver 1.000 kr. Det er oplagt, at den bødestraf – for forsættligt forhold – står i meget betydeligt misforhold til størrelsen af den bøde, Sigurd Berg blev idømt i 1910 for grov uagtsomhed.

Som nævnt var der ikke enighed blandt de 25 dommere, der stemte for skyldvurderingen, om, hvad straffen skulle være. 10 stemte for ubetinget fængsel i 3 måneder. Fem for ubetinget fængsel i 60 dage.

Ni stemte for betinget fængsel i 60 dage. En stemte for 10 dagbøder på hver 1.000 kr.

Det bliver man jo ikke – hvad angår det rent principielle om, hvad strafniveauet bør være – meget klogere af. Det bliver man imidlertid af, at et flertal på 15 dommere fastslog, at en ubetinget fængselsstraf må være udgangspunktet i tilfælde, hvor en minister forsættligt sætter sig ud over lovgivningen og tilsidesætter væsentlige individuelle rettigheder med skadevirkning for enkeltpersoner.

Og klogere bliver man måske også af, at de 15 dommere begrundede dette udgangspunkt om ubetinget frihedsstraf med, som det hedder i dommen: »den samfundsmæssige betydning af, at regeringens ministre respekterer gældende ret og dermed folkestyrets og retsstatens grundlæggende spilleregler«.

Folkestyrets grundlæggende spilleregler er vel, at det er Folketinget og ikke ministeren, der vedtager lovene. Retsstatens grundlæggende spilleregler er vel, at borgerne skal behandles i overensstemmelse med loven – og ikke efter en ministers forgodtbefindende.

9.4. Ministerens initiativpligt

Endelig for det fjerde berører Rigsrettens dom spørgsmålet om, hvilket selvstændigt initiativ man kan kræve af en minister. Som nævnt blev Inger Støjberg fundet skyldig for perioden 10. februar til 18. marts 2016. Men ikke for perioden 18. marts frem til »senest den 12. december 2016«, som der stod i anklageskriftet.

Mere folkeligt udtrykt kan man sige, at Inger Støjberg slap af krogen den 18. marts. Baggrunden for, at det skete, er igen et godt eksempel på betydningen af embedsmændenes rådgivning. Baggrunden var nemlig, at departementschefen satte foden ned i forbindelse med, at der skulle laves et talepapir til det samråd, der skulle afholdes i Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg den 15. marts 2016 (samråd Z). Ministeren ville kun nævne den såkaldte »kongebrevssituation« som en undtagelse fra den ellers undtagelsesfrie adskillelse.⁹ Men departementschefen insisterede på, at der skulle sættes et »f.eks.« ind foran det med kongebrevet. Altså sådan at det dermed også var angivet, at der kunne være andre undtagelsessituationer. Det var ministeren ikke med på. Men departementschefen satte så for alvor foden ned og truede med at gå til Statsministeriet. Enhver vil kunne læse herom, når Rigsretstidende om nogle måneder foreligger med gengivelse af alle vidneforklaringerne.

Da dette »f.eks.« blev sat ind, åbnede det for, at kontorchef Jesper Gori få dage senere, den 18. marts, kunne sende en mail til Udlændingestyrelsen med besked om, at de internationale konventioner skulle overholdes. Den ordning med undtagelsesfri adskillelse, som Inger Støjberg var ansvarlig for iværksættelsen og administrationen af, var dermed ophævet.

Men følgevirkningerne af den ulovlige fremgangsmåde med adskillelse uden mulighed for undtagelser bestod i vidt omfang fortsat. De par, der allerede var adskilt (og det var jo langt de fleste), forblev adskilt. Og det var først den 28. april – i forbindelse med at Ombudsmanden var gået ind i sagen – at de adskillelser, der var gennemført, blev genoptaget med henblik på at få foretaget partshøring. Og flere af adskillelserne blev under denne genoptagelse i øvrigt opretholdt i flere måneder herefter.

Som det er anført i dommen, rejste dette forløb det spørgsmål, om Inger Støjberg havde et strafferetligt ansvar for, at adskillelserne på denne måde blev opretholdt efter den 18. marts. Eller sagt med andre ord: Havde Inger Støjberg som minister en selvstændig

⁸ Se herom Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar*, 2022, side 160 f.

⁹ »Kongebrevssituationen« var den ordning, der gjaldt indtil 1. februar 2017, hvor kommunen efter ansøgning kunne give tilladelse til, at ægteskab kunne indgås, selv om man var under 18 år.

initiativpligt til at sikre, at de allerede gennemførte adskillelser, der var foretaget uden den fornødne sagsoplysning, blev genoptaget? Og havde hun måske ligefrem en pligt til at sikre, at adskillelserne blev ophævet, indtil der – på et oplyst grundlag – kunne træffes fornyet afgørelse om eventuel adskillelse i sagerne?

Under de konkrete omstændigheder i sagen fandt Rigsretten, at Inger Støjberg ikke kunne pålægges strafansvar for Udlændingestyrelsens eventuelt lov- og konventionsstridige indkvarteringsadministration efter den 18. marts. Som begrundelse for sit resultat lagde Rigsretten – sådan som man kan læse i dommen – vægt på, at kompetencen til at træffe beslutning om adskillelse lå hos Udlændingestyrelsen, at Jesper Goris mail af 18. marts indebar, at styrelsen fremover skulle sørge for, at indkvarteringen skete på en ikke-retsstridig måde, og at styrelsen allerede i begyndelsen af marts måned havde forelagt ministeriet fem sager, hvor styrelsen ikke havde

120

adskilt parrene, fordi styrelsen vurderede, at der kunne være tvivl om, hvorvidt en adskillelse ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Man kan vel udtrykke det på den måde, at denne forelæggelse – som også nåede frem til ministerens bord – naturligt måtte kunne siges at betrykke ministeren i den opfattelse, at der i henseende til de øvrige adskillelser, der allerede var foretaget, ikke i styrelsen havde været tvivl om den materielle lovlighed heraf. Dermed måtte en eventuel selvstændig initiativpligt for ministeren fortone sig.

Ser man på den lange række af politisk-administrative skandalesager, vi har haft gennem de sidste fire årtier, er det sammenfattende billede, at en ministers pligt til selvstændigt initiativ under normale omstændigheder vil være ganske begrænset.¹⁰ Man kan vel vanskeligt sige, at de konkrete omstændigheder i Instruksagen var »normale«, men som situationen forelå – herunder med forelæggelsen af de fem »tvivls-sager« for ministeren – konkluderede Rigsretten, at: »Under disse omstændigheder finder vi ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Inger Støjberg tilsidesatte en pligt, der påhvilede hende som minister, ved ikke selv at rejse spørgsmålet om genoptagelse af de sager, hvor parrene var blevet adskilt forud for den 18. marts 2016.«

Rigsretten har med sin formulering om, at der ikke var »tilstrækkeligt grundlag« for at fastslå, at fhv. minister Inger Støjberg tilsidesatte en pligt til selv at rejse spørgsmålet om genoptagelse af sagerne, anerkendt, at der efter omstændighederne kan foreligge en pligt for en minister til at tage et selvstændigt initiativ. I lyset af ministeransvarlighedslovens bestemmelse i § 3 om, at en minister kan ifalde ansvar for at medvirke til en underordnet handling (bl.a.) ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser, er det selvsagt ikke noget overraskende resultat.

10. Samspillet mellem ministre og embedsmænd – er der nyt under solen?

Som de fleste andre politisk-administrative skandalesager vedrører Instruksagen i høj grad samspillet mellem ministre og embedsmænd. Sagen og dens dramatiske afslutning med en dom i Rigsretten kan nok give anledning til at fundere over udviklingen i samspillet mellem ministre og embedsmænd.

Efter at jeg nu har beskæftiget mig med emnet gennem 30 år, er min konklusion, at der i god overensstemmelse med, hvad der står i Prædikerens Bog, vers 1, ikke for alvor er noget nyt under solen. Den væsentligste sandhed om emnet er at finde i det gamle russiske ordsprog om, at »Alt nyt er gammelt, som blot er blevet glemt«. Disse ord er i alt væsentligt dækkende, når det gælder indholdet af de politisk-administrative skandalesager, vi har haft gennem de seneste mange årtier.¹¹

Sagerne udspænder sig, når det går hedest til, over den skabelon, at ministeren vil et bestemt sted hen, mens love og regler eller fakta ikke vil helt samme sted hen. Det er så embedsmændenes opgave at bringe ministeren på ret kurs. Embedsmændene skal rådgive, advare, slå i bordet – og til syvende og sidst skal de nægte at følge ordre, kræve ministerens underskrift på den rådgivning, der er givet, true med at gå til Statsministeriet, eller hvad man ellers kan finde på af ondsindede handlinger, der er tjenlige i den konkrete situation.

Sådan har det været, lige siden grønlandsminister Johs. Kjærboel i 1957 drejede armen om på Den Kongelige Grønlandske Handels kaptajner med det resultat, at han misinformerede Folketinget om, hvor farligt det var at sejle rundt med passagerer om vinteren i havet ved Grønland. Dengang fik ministerens misinformation af Folketinget den følge, at Grønlandsskibet »Hans Hedtoft« gik ned ved Kap Farvel to år senere, den 30. januar 1959. Alle 95 ombord forsvandt i det kolde vand mellem isbjergene, og der er aldrig dukket andet op end en redningskrans, der flød i land på Island. Tamilsagen var et eksempel på samme grundlæggende problemstilling. Ministeren var afsted på gale veje, og embedsmændene fik det ikke stoppet i tide. Og nu har vi så senest haft Instruksagen.

Sagerne understreger vigtigheden af, at embedsmænd står fast på deres faglige og juridiske rådgivning og gør den gældende med tilstrækkelig kraft. Og sagerne vidner også om, at det i praksis kan være lettere sagt end gjort. Det er let nok at stille kravene. Det kan være sværere at leve op til dem for den, der ved, at der vil kunne gå år, før en eventuel undersøgelseskommission måske vil bekræfte en i, at man havde ret, da man bragte sig i miskredit eller invaliderede sin karriere ved at stille sig på bagbenene. Og for den der ved, at det kan bero på skiftende parlamentariske vinde i Folketinget, om der nogensinde kommer en dag, hvor ministeren bliver stillet politisk eller retligt til ansvar.

¹⁰ Se herom Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar*, 2022, kapitel 4, afsnit 6

¹¹ Se mere udførligt herom Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar*, 2022, kapitel 9 og i øvrigt bogen i det hele