



Dato: 18. november 2020
Sagsnr.: 2020-759-0163
Dok.: 1718254

Notits vedrørende visse retlige spørgsmål med relation til Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet

1. I tilknytning til Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til resten af landet er Justitsministeriet blevet anmodet om en udtalelse om visse retlige spørgsmål, der er rejst i relation til forløbet.

Det bemærkes indledningsvis, at Justitsministeriet af principielle grunde finder ikke at burde udtale sig om enkeltpersoners ansvarsforhold. Ministeriet finder dog at kunne udtale sig om generelle retlige spørgsmål og om myndighedernes ageren over for minkavlerne i det forløb, der er redegjort for i Miljø- og Fødevareministeriets nævnte redegørelse.

På den baggrund behandles i det følgende for det første spørgsmål knyttet til legalitetsprincippet, herunder hjemmelskravet, jf. nedenfor under pkt. 2, og i tilknytning hertil det udtrykkelige hjemmelskrav i grundlovens § 73. For det andet behandles under pkt. 3 den forvaltningsretlige vejledningspligt og en række grundlæggende embedsmandsnormer. Justitsministeriets vurderinger fremgår under pkt. 4-6.

2. Kernen i legalitetsprincippet er at sikre, at retlig regulering af borgernes forhold legitimeres gennem beslutninger truffet af lovgivningsmagten, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (3. udg., 2020), side 177. Forvaltningens virksomhed er med andre ord afledt af loven, og forvaltningsmyndigheder henter deres legitimation ved at handle i overensstem-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

melse med de af Folketinget vedtagne og af regeringen stadfæstede love, jf. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (2. udg., 1998), side 27.

Legalitetsprincippet kan inddeles i to forgreninger. For det første *den formelle lovs princip*, som indebærer, at love har forrang for administrative retsakter, at eksisterende lovgivning kun kan ændres gennem ny lovgivning (medmindre den eksisterende lov udtrykkeligt indeholder bemyndigelse til at fravige dette princip), og at forhold, der én gang har været reguleret ved lov, senere kun kan reguleres ved lov, også selv om der ikke aktuelt er eksisterende lovgivning på området. For det andet *hjemmelskravet*, som indebærer, at indgreb i borgernes retsforhold skal have hjemmel direkte eller indirekte i lovgivning, som er vedtaget efter de regler, der er fastlagt i grundloven. Der henvises til Peter Germer, Statsforfatningsret (5. udg., 2012), side 102 f., og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 177.

Legalitetsprincippetets hjemmelskrav afspejles i grundlovens § 22, der dels indebærer, at et af Folketinget vedtaget lovforslag får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen, dels indebærer, at lovene skal kundgøres. Det antages på den baggrund, at et lovforslag, som er fremsat for Folketinget, ikke giver myndighederne hjemmel til at træffe retligt bindende afgørelser over for borgerne. Dette gælder så meget desto mere, hvis et lovforslag endnu ikke er fremsat. Den gældende lov vil således som det klare udgangspunkt skulle overholdes, indtil et eventuelt lovforslag er vedtaget, stadfæstet og kundgjort. Dette gælder, uanset om lovændringen måtte ske med gyldighed fra fremsættelsestidspunktet (tilbagevirkende kraft). Før vedtagelse, stadfæstelse og kundgørelse af lovforslaget er der således ikke tale om en statsretligt gyldig hjemmel.

Det følger af det anførte, at ethvert tilfælde, hvor en myndighed måtte foretage et indgreb i borgernes retsforhold uden tilstrækkelig hjemmel, principielt kan anskues som en grundlovsmæssig problemstilling. Der tales dog almindeligvis i sådanne situationer om, at den pågældende regel eller afgørelse mangler hjemmel.

Legalitetsprincippetets hjemmelskrav gælder både for så vidt angår indgreb i form af generelle administrative retsforskrifter, f.eks. bekendtgørelser, og indgreb i form af konkrete forvaltningsakter, f.eks. forvaltningsafgørelser, herunder påbud, rettet mod den enkelte borger.

Udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt udgør hverken administrative retsforskrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe

rettigheder eller pligter for borgerne. Udtalelser på pressemøder har ikke et retligt indhold over for borgerne, ligesom der heller ikke knytter sig retsvirkninger for borgerne til fremsættelsen heraf. Sådanne udtalelser er således efter deres karakter ikke omfattet af legalitetsprincippet krav om hjemmel.

Særligt for så vidt angår indgreb med karakter af ekspropriation bemærkes det, at grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

Det følger bl.a. heraf, at bestemmelsen finder anvendelse på tvangsmæssig afståelse af ejendom, og at bestemmelsen indeholder et udtrykkeligt hjemmelskrav (”ifølge lov”). Som anført ovenfor følger et hjemmelskrav for indgreb i borgernes rettigheder allerede af det almindelige legalitetsprincip, og den selvstændige betydning af bestemmelsen antages i den statsretlige litteratur at være, at hjemmelskravet skærpes, jf. herved bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 365.

3. Offentlige myndigheder er underlagt en forvaltningsretlig vejledningspligt.

Vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, gælder efter sin ordlyd kun i forhold til personer, der selv retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Det følger endvidere af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 alene gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at der også bør ydes vejledning uden for afgørelsessager, ligesom det følger af god forvaltningsskik – og i visse tilfælde også af en ulovbestemt retsgrundsætning – at myndigheden efter omstændighederne også må vejlede på eget initiativ, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 260 f. og 263.

Formålet med vejledningspligten er bl.a., at borgerne har adgang til information om forvaltningens virksomhed, og at borgerne ikke på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab.

En offentlig myndighed, som vælger at informere offentligheden om et givet område, emne eller praksis, skal sikre, at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret, jf. Niels Fenger, a.st., side 278 ff. Hvad enten en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at meddele oplysninger til offentligheden eller gør det frivilligt, gælder der et krav om, at de oplysninger, der meddeles, ikke er urigtige eller ufyldstgørende.

Hovedsynspunktet er i den forbindelse som nævnt, at vejledningen skal have et sådant indhold, at det undgås, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstap, jf. Niels Fenger, a.st., side 270 f.

Der gælder endvidere en række grundlæggende embedsmandsnormer, som embedsmænd skal overholde. Normerne bygger bl.a. på en række grundlæggende principper for den demokratiske styreform. Overholdelsen af disse pligter er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i centraladministrationen, og dermed også afgørende for, at embedsmændenes arbejde opfattes som troværdigt af ministrene, Folketinget, pressen og borgerne. Overholdelsen af pligterne er også vigtig for tilliden til forvaltningen. Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde kende og overholde de centrale pligter. Der henvises til Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 12 f.

4. Hvad angår myndighedernes samlede ageren, er det særligt Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til alle minkavlere i Danmark, der giver anledning til overvejelser.

Brevet er skrevet i generelle vendinger, og det oplyses indledningsvis i brevet, at minkavlerne kan læse om, hvordan de skal forholde sig afhængigt af minkfarmens beliggenhed. Brevet angiver ikke at udgøre en konkret afgørelse til den enkelte minkavler og fremstår heller ikke umiddelbart således. Imidlertid beskriver brevet samtidig, hvordan den enkelte minkavler skal forholde sig – herunder ved brug af ordet »skal« – og det er derfor formulert på en måde, der fremtræder normerende.

Efter Justitsministeriets opfattelse er brevet – i det omfang det kvalificeres som en afgørelse – forvaltningsretligt en nullitet på grund af manglende hjemmel og manglende iagttagelse af helt basale sagsbehandlingsregler, herunder begrundelse og partshøring.

Hvis brevet kvalificeres som en vejledning til minkavlerne, er vejledningen efter sit indhold objektivt forkert. Brevet sondrer således bl.a. ikke mellem, om der var tale om besætninger inden for og uden for smittezonerne.

5. Hvad angår politiets actioncard, som blev brugt i forbindelse med telefonsamtaler med minkavlere i perioden 6. til 8. november 2020, bemærkes det, at det indeholder formuleringer (under punktet "Ved NEJ fra ejer"), som kunne give minkavlere grund til at antage, at myndighederne kunne gennemtvinge aflivning af deres minkbesætninger.

Rigspolitiet har oplyst, at i lyset af de oplysninger, der forelå om det manglende lovgrundlag, burde Rigspolitiets actioncard ikke have indeholdt det nævnte afsnit til brug for samtale med eventuelle minkavlere, der ikke ønskede at indgå en aftale om optælling af mink. Justitsministeriet er enig heri.

6. Justitsministeriet har ikke identificeret sammenlignelige fortilfælde, og den retlige kvalifikation af myndighedernes ageren, herunder særligt karakteren af brevet til minkavlerne af 6. november 2020, giver bl.a. derfor anledning til tvivl.

Den samlede ageren fra myndighedernes side har imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse medført, at minkavlere uden for smittezonerne havde grund til at antage, at de var retligt forpligtet til at påbegynde aflivning af deres mink. I den forbindelse kan navnlig henvises til, at Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til alle minkavlere i Danmark – uanset om brevet kan kategoriseres som en afgørelse – er formuleret på en sådan måde, at brevet kan opfattes som et generelt påbud om aflivning af mink. Der kan endvidere henvises til, at Rigspolitiets actioncard til brug for samtaler med minkavlere indeholder formuleringer (under punktet "Ved NEJ fra ejer"), som kunne give minkavlere grund til at antage, at myndighederne havde hjemmel til at gennemtvinge aflivning af den pågældendes minkbesætning. Selv om udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt som nævnt under pkt. 2 ikke har en retlig karakter for borgerne, må det antages, at disse udmeldinger, hvoraf det ikke fremgik, at der manglede hjemmel til aflivning af mink uden for zonerne, i den konkrete situation har forstærket indtrykket hos minkavlerne af, at myndighederne kunne udstede påbud eller tilkendegivelser af lignende retlig karakter om aflivning uden for smittezonerne. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at det på det foreliggende grundlag er Justitsministeriets vurdering, at embedsværkets forberedelse af regeringens offentlige kommunikation ikke har levet op til de standarder, som må kunne forventes.

Samlet set er det på denne baggrund Justitsministeriets vurdering, at myndighedernes ageren i det samlede forløb må anses for en tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige normer, der har til formål at sikre borgerne mod retstab og yde grundlæggende garantier mod uberettigede indgreb fra myndighederne, herunder vejledningspligten. Justitsministeriet finder således efter en samlet vurdering, at forløbet må betragtes som kritisabelt og beklageligt.