

## RETLIG VURDERING

- Belysning af spørgsmålet om ministres ansvar på baggrund af Minkkommissionens betretning

1	Baggrund.....	3
2	Sammendrag.....	5
3	Rammer for den retlige vurdering.....	8
4	Minkkommissionens resultater.....	9
5	Bevisvurderingen foretaget af Minkkommissionen i forhold til ministre.....	31
6	Regelgrundlaget.....	58
	6.1 Kort om både magtadskillelæren og hjemmelskravet.....	58
	6.2 Regulering af ministres ansvar.....	59
	6.3 Ministeransvarlighedsloven.....	69
7	Retlig vurdering.....	87
	7.1 De faktiske begivenheder op til den 3. november 2020.....	88
	7.2 Møde i koordineringsudvalget (KU) den 3. november 2020.....	90
	7.3 Pressemøde den 4. november 2020.....	93
	7.4 Retlig vurdering.....	94
	7.5 Fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen.....	96
	7.6 Statsminister Mette Frederiksen.....	99
	7.7 Finansminister Nicolai Wammen.....	105
	7.8 Sundhedsminister Magnus Heunicke, erhvervsminister Simon Kollerup, udenrigsminister Jeppe Kofod, fhv. forsvarsminister Trine Bramsen og fhv. justitsminister Nick Hækkerup.....	107
8	Sammenfatning.....	109

## 1 Baggrund

- 1 Det blev på et pressemøde den 4. november 2020, der var indkaldt af Statsministeriet, og som havde deltagelse af statsministeren og bl.a. sundhedsministeren, miljø- og fødevarerministeren og erhvervsministeren, samt Rigspolitichefen meldt ud, at alle mink i Danmark skulle aflives, og det blev samtidigt meddelt, at der ville blive ydet en tempobonus. Beslutningen var truffet aftenen forinden på et møde i regeringens koordinationsudvalg (KU).
- 2 Den 8. november 2020 kom det frem i medierne, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink, hvilket gav anledning til offentlig debat om regeringens ageren i sagen.
- 3 På et møde den 11. november 2020 besluttede Folketingets Udvalg for Forretningsordenen at nedsætte et underudvalg til nærmere at overveje formen for og indholdet af en undersøgelse. Underudvalgets flertal besluttede herefter den 10. december 2020, at granskningskommissioner skulle etableres som en ny undersøgelsesform, og at sagen om aflivning af mink skulle undersøges i regi af denne nye undersøgelsesform. Den 21. december 2020 afgav Folketingets Udvalg for Forretningsordenen herefter beretning om etablering af denne nye undersøgelsesform med særligt parlamentarisk forankring, hvorefter Folketinget den 13. april 2021 besluttede at ændre sin forretningsorden, således, at der blev nedsat et permanent udvalg i form af Granskningsudvalget, hvis formål er at varetage undersøgelser af sager, der påkalder sig særlig kritisk opmærksomhed i Folketinget eller i offentligheden. Samme dag vedtog Folketinget lov om ændring af lov om undersøgelseskommissioner og retsplejeloven.<sup>1</sup>
- 4 Den 23. april 2021 nedsatte Folketinget Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink (herefter "Minkkommissionen"). Minkkommissionens kommissorie samt tillægskommissorium af 19. november 2021, sammensætning af Minkkommissionen og dens nærmere grundlag, er beskrevet på s. 18 – 26 i Minkkommissionens beretning, der blev afgivet den 30. juni 2022. Det er Minkkommissionen, der har undersøgt forløbet i forhold til beslutningen beskrevet ovenfor om at aflive alle danske mink mv. Minkkommissionen forholder sig ikke til ministres eventuelle ansvar, idet kommissionen i relation til de involverede ministre alene har undersøgt det faktuelle forløb samt foretaget bevisvurderinger, herunder i forhold til hvilken viden de enkelte ministre må anses for at have haft på et givent tidspunkt i forløbet, idet kommissionen ikke må foretage en retlig vurdering til belys-

---

<sup>1</sup> Jf. lov nr. 1146 af 28 maj 2021 om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner indeholder lovgrundlaget for Minkkommissionens arbejde. Minkkommissionens arbejde har alene omhandlet at tilvejebringe og fremlægge det materiale, som kan danne grundlag for andre myndigheders afgørelse af, om sagen bør fremmes til en ansvarsafgørelse.

ning af spørgsmål om ministres<sup>2</sup> eventuelle ansvar, jf. lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, § 4, stk. 4, med følgende ordlyd:

*”En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af ministreres ansvar”.*

- 5 Kommissionen har ikke blot registreret fakta vedrørende hændelsesforløbet, men har også registreret forskellige, eventuelt modstridende forklaringer, og foretaget en bevisvurdering af de konstaterede fakta.
- 6 Ifølge Folketingets forretningsordens § 68, stk. 1, er det Folketingets Granskningsudvalg, der som første instans i Folketinget behandler resultatet af Minkkommissionens arbejder og det følger endvidere af den ovennævnte bestemmelse, at Granskningsudvalget afgiver indstilling til Udvalget for Forretningsorden om, hvilke konklusioner eller tiltag undersøgelsen bør føre til, herunder om eventuelt ansvar for ministre, herunder afgåede ministre. Den 5. juli 2022 afgav Udvalget for forretningsordenen sin beretning nr. 24. Flertallet udtrykte ”alvorlig kritik” af statsminister Mette Frederiksen og flertallet finder tillige, at daværende miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen har handlet ”særdeles kritisabelt”.<sup>3</sup>
- 7 Efter beretningens aflevering har der været offentlig debat om, hvorvidt der er grundlag for at stille en eller flere ministre til ansvar, hvilket der ikke fra Folketingets side er taget beslutning om at få foretaget en advokatvurdering af.
- 8 Det politiske parti Nye Borgerlige startede en indsamlingskampagne med henblik på at få udarbejdet en advokatvurdering af Minkkommissionens beretning.<sup>4</sup> Med indsamlingskampagnen har et stort antal bidragsydere ydet et økonomisk bidrag til at få foretaget en uafhængig, uvildig advokatvurdering af, om der er juridisk grundlag for, at en eller flere af de i Minkkommissionens beretning involverede ministre kan stilles for Rigsretten.
- 9 Lund Elmer Sandager er i den forbindelse blevet anmodet om at udarbejde en sådan vurdering.

---

<sup>2</sup> Minkkommissionen har dog tillige undersøgt, om der er grundlag for at det offentlige søger nogen embedsmænd draget til ansvar, jf. kommissoriet.

<sup>3</sup> Beretningen kan tilgås på folketingets hjemmeside via følgende link: <https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/beretning/24/index.htm>

<sup>4</sup> Kampagnen fremgår på [www.retfærdighed.nu](http://www.retfærdighed.nu).

## 2 Sammendrag

- 10 Ministres ansvar har såvel en politisk som en retlig dimension, hvor alene den retlige dimension er relevant i denne sammenhæng. Grundloven fastslår helt overordnet, at de enkelte ministre er retligt ansvarlige for *"regeringens førelse"* samt, at *"deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov"*, og kan af *"folketinget tildales for deres embedsførelse"*, jf. grundlovens § 16, 1. pkt. Derudover er der ved ministeransvarlighedsloven udarbejdet særskilt lovgivning, der er med til at definere et eventuelt ministeransvar.
- 11 Det følger af ministeransvarlighedslovens § 5, at en minister kan straffes, hvis der sker en tilsidesættelse af de pligter, der påhviler ministeren efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.
- 12 Regeringens førelse sker på grundlag af ministerialsystemet, hvorefter udgangspunktet er, at en ministers beføjelse, er tillagt *den enkelte* minister, der selv er udpeget af statsministeren. Den enkelte minister er ansvarlig for sit pågældende ministerområde; det er det, der betegnes som en ministers ressortområde. Statsministeren kan frit ændre i sagsområder og ressortfordeling, og kan selvsagt afskedige en minister, men retligt besidder de enkelte ministre selvstændig kompetence og er ansvarlig for sit eget område (ressortansvar), herunder i forhold til ministeriets departement og alle underordnede myndigheder, idet ministeren har instruktionsbeføjelse over hele embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren.
- 13 Det – relativt åbenlyse forhold – at en minister skal overholde lovgivningen følger af legalitetsprincippet, herunder den formelle lovs princip og kravet om lovhjemmel. Hertil kommer, at ministerens pligt til at overholde lovgivningen i nogle tilfælde kan indebære en særskilt initiativpligt. Underrettes ministeren af sine embedsmænd om ulovligheder inden for sit ressort, vil ministeren have pligt til at handle.
- 14 En minister antages desuden at have en pligt til at udspørge sine embedsfolk i det særlige tilfælde, hvor det står eller burde stå ministeren klart, at embedsfolkene sandsynligvis sidder inde med oplysninger af væsentlig betydning for behandlingen af en foreliggende sag, og disse oplysninger ikke er tilgået ministeren. Ministeren kan således ikke holde sig i bevidst uvidenhed om væsentlige forhold, og har en initiativpligt til at orientere om, eller rette op på, ulovlige forhold, når de opdages.
- 15 Ansvar for en minister forudsætter dels, (i) at et objektivt gerningsindhold skal være realiseret (kravet om, at der skal foreligge en *"tilsidesættelse af de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed"*), og dels et krav om, (ii) at der skal foreligge et subjektivt tilregnelseskrav (kravet om, at der skal foreligge (en grad af) forsæt eller grov uagtsomhed).

- 16 Der gælder ikke en alvorlighedsbetingelse, hvoraf med sikkerhed følger, at enhver overtrædelse af en ministers embedspligter – stor som lille - kan straffes, da der ikke i relation til spørgsmålet om der kan ifaldes et strafansvar sondres mellem grovheden af en overtrædelse.
- 17 I relation til det objektive gerningsindhold lægges Minkkommissionens konklusioner om det faktisk passerede til grund – herunder i relation til de ulovlige forhold der faktisk er konstateret - idet der ikke på det foreliggende grundlag med rette kan opstilles en forventning om, at Rigsretten under en eventuel rigsretssag vil nå en anden vurdering.
- 18 Interessen samler sig derfor herefter alene om det subjektive tilregnelskrav, der ikke er blevet vurderet af Minkkommissionen, som følge af de begrænsninger, som Minkkommissionen har været underlagt, omkring den retlige vurdering af et eventuelt ansvar.
- 19 Tærsklen for strafansvar i relation til det subjektive tilregnelskrav er ”grov uagtsomhed”, hvorefter simpel uagtsomhed i forbindelse med tilsidesættelse af en embedspligt ikke er ansvarspådragende og derfor ikke medfører strafansvar efter ministeransvarlighedsloven.
- 20 Betingelserne om en objektiv tilsidesættelse af embedspligterne og et krav om subjektiv tilregnelser er såkaldt kumulative, hvilket vil sige, at begge betingelser skal være opfyldt, førend strafansvar kan komme på tale. En meget grov overtrædelse begået ved simpel uagtsomhed er således ikke strafbar, mens en lille overtrædelse begået ved – som minimum – grov uagtsomhed omvendt er strafbar.

Fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen

- 21 Det er vores vurdering, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har handlet groft uagtsomt i forbindelse med beslutningen omkring aflivning af alle mink i Danmark, og indførelsen af tempobonus, herunder ved (i) manglende oplysning om, at der ikke forelå hjemmel i forbindelse med beslutningen truffet på koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020, (ii) groft vildledende udmeldinger på pressemødet afholdt den 4. november 2020, (iii) manglende standsning af de igangsatte aktiviteter, da fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen opnår positiv viden om den manglende hjemmel, som efter Minkkommissionen forelå den 5. november 2020, (iv) orienterede sig i Fødevarestyrelsens brev af den 6. november 2020, som blev anvendt overfor minkavlerne, og ikke tog skridt til korrektion, selvom viden om, at der manglede hjemmel, og (v) vildledning overfor Folketinget ved at have afgivet forkerte oplysninger.

#### Statsminister Mette Frederiksen

- 22 Det er vores vurdering, at statsminister Mette Frederiksen ved, på pressemødet den 4. november 2020, at give en ulovlig instruks til myndighederne samt ved groft at vildlede offentligheden, har handlet groft uagtsomt og kan ifalde et strafansvar, under hensyntagen til statsminister Mette Frederiksens handlinger op til, i forbindelse med samt efter KU-mødet den 3. november 2020, hvor der i markant omfang er sket fravigelse af den agtpågivenhed, som med rette kan kræves. Dette idet, at der er årsagssammenhæng mellem statsministerens markante fravigelse af kravene til agtpågivenhed og det forhold, at der på pressemødet blev meldt en ulovlig instruks ud og skete grov vildledning af offentligheden.

#### Finansminister Nicolai Wammen

- 23 Det er vores vurdering, at der ikke for Nicolai Wammen foreligger et fuldt ud fornødent grundlag for at konkludere, at det subjektive tilregnelseskraav kan anses for opfyldt, hvorfor der ikke ses at være handlet groft uagtsomt. Der er her taget hensyn til, at (i) ansvaret for etableringen af hjemmel til både aflivning af mink samt ydelse af tempobonus lå hos Miljø- og Fødevareministeriet, (ii) Nicolai Wammen ikke deltog på pressemødet den 4. november 2020, og (iii) da der ikke er grundlag for at tilsidesætte Nicolai Wammens forklaring om det faktisk passerede og sine bevæggrunde hverken helt eller delvist, er det vores vurdering, at der ikke på det foreliggende grundlag er det fuldt fornødne grundlag for, at han vil ifalde strafansvar.

#### Sundhedsminister Magnus Heunicke, udenrigsminister Jeppe Kofod, erhvervsminister Simon Kollerup og fhv. forsvarsminister Trine Bramsen

- 24 For så vidt angår sundhedsminister Magnus Heunicke, udenrigsminister Jeppe Kofod, erhvervsminister Simon Kollerup og fhv. forsvarsminister Trine Bramsen vurderes det ikke, at de har handlet eller undladt at handle på en sådan måde, at de vil ifalde ansvar for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven.

#### Fhv. justitsminister Nick Hækkerup

- 25 For så vidt angår fhv. justitsminister Nick Hækkerup har han været sygemeldt i den relevante periode og har som sådan ikke deltaget i beslutningerne.

### 3 Rammer for den retlige vurdering

- 26 Minkkommissionen har udtalt sig om de relevante embedsmænds mulige retlige ansvar, men ikke spørgsmålet om ministres retlige ansvar, da det ikke tilkommer Minkkommissionen at foretage en sådan retlig vurdering.<sup>5</sup> Lund Elmer Sandager er blevet anmodet om at udfærdige en uvildig juridisk vurdering af, om der på baggrund af Minkkommissionens beretning er grundlag for at statuere ansvar og følgelig tiltale mod en eller flere af de involverede ministre, med forventning om domfældelse for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven.
- 27 Vurderingen omfatter ikke en vurdering af et muligt erstatningsansvar af nogen art eller anden civilretlig vurdering. Derudover er eventuelle sanktioner ikke vurderet, da dette falder uden for opdraget.
- 28 Udfærdigelse af vurderingen er foretaget på baggrund af Minkkommissionens beretning, herunder det af Minkkommissionens indhentede materiale, som det er gengivet i beretningen, og de afhøringer mv., som er gennemført af Minkkommissionen. Det ligger uden for rammerne af opdraget for Lund Elmer Sandager at foranstalte afhøringer eller indhente yderligere materiale til brug for den retlige vurdering. Der er således ikke tale om en uvildig advokatundersøgelse af hændelsesforløbet, men en retlig vurdering baseret på Minkkommissionens beretning.

---

<sup>5</sup> Jf. lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, § 4, stk. 4.



#### 4 Minkkommissionens resultater

29 Minkkommissionens beretning beskriver deres resultater på følgende måde:<sup>6</sup>

*”2.1. Pressemødet den 4. november 2020*

*Onsdag den 4. november 2020 indkaldte Statsministeriet til pressemøde samme dag kl. 16.00. Det blev i indkaldelsen oplyst, at der på pressemødet ville blive givet en status på situationen med covid-19-smitte i mink samt håndteringen heraf. Det blev også oplyst, at statsministeren og de øvrige deltagere ville deltage virtuelt. Pressemødet blev transmitteret direkte på landsdækkende tv. I pressemødet deltog ud over statsminister Mette Frederiksen også sundhedsminister Magnus Heunicke, faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak, miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, rigspolitichef Thorkild Føge og erhvervsminister Simon Kollerup.*

*På pressemødet oplyste statsminister Mette Frederiksen, at Statens Serum Institut havde observeret en meget alvorlig udvikling i covid-19 forårsaget af mink, og at man risikerede, at effekten af en kommende vaccine ville blive svækket eller i værste fald udeblive. Af hensyn til folkesundheden, herunder mulighederne for at forebygge covid-19 med vacciner, skulle alle mink derfor aflives. Beskeden blev fulgt op af bl.a. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, der sagde, at regeringen havde besluttet, at alle mink skulle slås ned hurtigst muligt, inklusiv alle avlsdyr, for at beskytte folkesundheden. Miljø- og fødevareministeren sagde også, at minkavlere i hele landet, der selv aflivede deres mink hurtigt, ville få ekstra kompensation.*

*Statsminister Mette Frederiksen sagde på pressemødet, at situationen krævede ”resolut handling”, at det var ”nødvendigt at aflive alle mink i Danmark”, og at ”For at understøtte den aflivningsindsats, som fødevareremyndighederne allerede er i gang med at iværksætte, så, og allerede er i gang med, så 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”. Som svar på spørgsmål sagde Mette Frederiksen bl.a., at ”nu står vi så her og, og igangsætter en, en egentlig aflivning af alle mink i Danmark”, og at ”Jeg bliver også nødt til at sige, som, som det også har været sagt fra Statens Serum Institut tidligere, at den risikovurdering, der*

---

<sup>6</sup> Minkkommissionens beretning kapitel 2, s. 27-48.

*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”.*

*Miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen sagde på pressemødet, at 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”. Mogens Jensen sagde også, at ”For nuværende, der vil aflivningsprocessen fortsætte som hidtil, men hastigheden den skal øges, og derfor arbejder Fødevarerstyrelsen og Beredskabsstyrelsen lige nu på højtryk for at få aflivet flest mulige mink hurtigst muligt. Ligesom politiet og Forsvaret nu intensiverer deres indsats for at sætte ekstra gang i aflivningerne”. Mogens Jensen introducerede tempobonus: ”Derudover har regeringen besluttet, at minkavlere i hele landet, der afliver deres mink hurtigt, vil få en ekstra kompensation, og den ordning vil gælde både indenfor og udenfor zonerne”.*

*Ligeledes den 4. november 2020 blev der lagt en pressemeddelelse 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. En tilsvarende pressemeddelelse blev lagt ud af Miljø- og Fødevarerministeriet med titlen ”Corona-virus: Alle mink i Danmark skal aflives”. Af pressemeddelelserne fremgik, at ”regeringen har besluttet at aflive alle mink i Danmark”. Pressemeddelelserne indeholdt endvidere oplysninger om tempobonus til minkavlerne. Det fremgik således, at regeringen indførte ”en ekstra tempo-bonus på 20 kr. pr. mink, hvis minkavlerne får tømt sin besætning inden for 10 dage – dog 5 dage for besætninger under 7.500 dyr”.*

*Kommissionen finder, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020, i første række fra statsminister Mette Frederiksen og miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen, må forstås på den måde, at alle mink nu 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 blev ikke taget noget forbehold for, at der først skulle tilvejebringes lovhjælp, eller at der i øvrigt var nogen usikkerhed om eksekveringen af beslutningen. På pressemødet blev det konkret underbygget af oplysninger om, at eksekveringen i regi af*

*Den nationale operative stab var blevet iværksat, og at der blev appelleret til de enkelte minkavlere til selv at forestå aflivning hurtigst muligt, heriblandt fra rigspolitichefen. Udmeldingerne på pressemødet var baseret på en forudsætning om, at der var hjemmel til at aflive alle mink, og at der var hjemmel til at udbetale tempobonus.*

*Efter kommissionens vurdering var der imidlertid ikke på tidspunktet for pressemødet den 4. november 2020 hjemmel til at aflive mink i hele landet, men alene smittede minkbesætninger (zone 1) samt minkbesætninger i sikkerhedszonerne på 7,8 km fra smittede besætninger (zone 2). Videre var der ikke den 4. november 2020 hjemmel til at udbetale tempobonus til nogen minkavlere. 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.*

*Ikke desto mindre blev det på pressemødet den 4. november 2020 og i de efterfølgende pressemeddelelser meldt ud, at alle mink i hele landet skulle og ville blive aflivet, og at minkavlerne kunne træde i myndighedernes sted og selv aflive egne mink mod at modtage ekstra betaling, nemlig tempobonus, som ikke var compensation for tab og heller ikke begrundet i påførte omkostninger.*

*Disse udmeldinger på pressemødet var efter kommissionens vurdering vildledende, og efter kommissionens vurdering var udmeldingerne også groft vildledende, henset til den meget vidtgående og intensive karakter af beslutningen såvel som de økonomiske og samfundsmæssige implikationer. Det er efter kommissionens opfattelse særdeles kritisabelt.*

*Uanset hvordan udmeldinger på et pressemøde kan kvalificeres retligt, må myndigheder således ikke vildlede borgerne som sket. Myndigheder må ikke utvetydigt opfordre borgere til at træde i myndighedernes sted og selv handle under foregivelse af, at myndighederne ellers vil handle, når myndighederne ikke har hjemmel til at handle. Videre må myndigheder ikke uden forbehold stille borgere en betaling i udsigt, når der ikke er hjemmel hertil, materielt og finansielt, og der heller ikke foreligger statsstøtteretlig afklaring. Dette følger af princippet om lovmæssig forvaltning (legalitetsprincippet) såvel som af sandhedspligten, der tillige indbefatter et forbud mod vildledning, hvilke er grundlæggende regler for forvaltning og udøvende magt.*

*Det er efter kommissionens opfattelse forståeligt, at udmeldingerne på pressemødet blev opfattet af minkavlere som et påbud, også henset til at det formentlig ville være helt urealistisk at gennemføre aflivningsindsatsen inden for rimelig tid uden minkavlernes aktive deltagelse. Imidlertid finder kommissionen, at udmeldingerne på pressemødet bedømt isoleret ikke i forhold til minkavlerne havde form af et påbud. Der var i stedet efter kommissionens opfattelse tale om 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 som nævnt alt sammen var groft vildledende.*

*I forhold til myndigheder finder kommissionen, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 og i de efterfølgende pressemeddelelser retligt må kvalificeres som en instruks til i første række Fødevarestyrelsen og Rigspolitiet om straks at igangsætte og gennemføre aflivning af mink fra myndighedsside, hvilket underbygges af henvisningerne på pressemødet til, at eksekvering i regi af Den nationale operative stab var blevet iværksat.*

*Kommissionen finder, at instruksens bl.a. udmøntede sig i Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til alle minkavlere og i Rigspolitiets actioncard af 6. november 2020. Efter kommissionens opfattelse var instruksens klart ulovlig og retligt en nullitet.*

*Kommissionens retlige vurderinger i anledning af den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndighederne på pressemødet den 4. november 2020 indbefatter forløbet forud for pressemødet, som reelt startede den 2. november 2020, efter at faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak på et møde med Københavns Fur og Fødevarestyrelsen havde oplyst, at Statens Serum Institut havde påvist en mutation, cluster 5, i minkvarianten, som foreløbige laboratorieundersøgelser tydede på havde nedsat følsomhed over for neutraliserende antistoffer, hvilket risikerede at påvirke effekten af fremtidige vacciner. Ifølge et senere referat havde Kåre Mølbak på mødet udtalt, at hvis ikke myndighederne tog den nuværende situation alvorligt, var der risiko for, at der i et worst case-scenarium blev skabt et nyt Wuhan (reservoir for massiv smittespredning). Den 3. november 2020 fremkom Statens Serum Institut på baggrund heraf med en skriftlig risikovurdering, som 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”. Om eftermiddagen den 3. november 2020 blev forberedelsen af et virtuelt møde i regeringens koordinationsudvalg (KU) samme aften igangsat, idet mink var det eneste punkt på dagsordenen. Sagen omfattede både behandlingen af mink og den humane smitte i Nordjylland, hvor smitten blandt minkfarme var særlig udbredt. Mødet var planlagt til at finde sted kl. 21.00, men endte med at blive udskudt til kl. 21.30.*

*Forløbet bar præg af, at Statsministeriet indtog en styrende rolle i en forceret proces, og at Sundhedsministeriet og Justitsministeriet havde en kendt samarbejdsform i forhold til covid-19. Videre bar forløbet præg af, at Miljø- og Fødevarerministeriet blev trængt noget i baggrunden og ikke var genstand for særlig interesse, uanset at mink og aflivning af mink henhørte under Miljø- og Fødevarerministeriets ressort.*

*Forholdene omkring koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 var i øvrigt langt fra optimale. Mødet, som startede kl. 21.30, blev som nævnt afholdt virtuelt. Materialet til brug for mødet var udarbejdet under hastværk og fremkom meget sent. Således modtog mødedeltagerne første gang materiale ved en mail kl. 20.12 fra Statsministeriet. Materialet indbefattede et cover og et antal bilag.*

*De to sidste bilag samt et revideret cover fremkom kl. 21.24.*

*Udvalgets faste kreds på det pågældende tidspunkt bestod af statsminister Mette Frederiksen (formand), finansminister Nicolai Wammen, udenrigsminister Jeppe Kofod, skatteminister Morten Bødskov og justitsminister Nick Hækkerup. Sidstnævnte var fraværende ved det konkrete møde på grund af sygdom. Foruden den faste kreds af ministre deltog også erhvervsminister Simon Kollerup, sundhedsminister Magnus Heunicke, miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen og forsvarsminister Trine Bramsen. Ministrenes departementschefer deltog også, heriblandt Barbara Bertelsen, Peter Stensgaard Mørch, Lars Gert Lose, Johan Legarth, Michael Dithmer, Per Okkels og Henrik Studsgaard, ligesom bl.a. departementsråd Pelle Pape og de særlige rådgivere Martin Justesen og Sara Vad Sørensen fra Statsministeriet og særlig rådgiver Søren Andersen fra Miljø- og Fødevarerministeriet deltog.*

*Samlet set er det efter kommissionens opfattelse klart, at det pres, hvorunder koordineringsudvalgsmødet blev forberedt og gennemført, øgede risiko for fejl på en uhensigtsmæssig måde.*

*På koordineringsudvalgsmødet blev det besluttet, at alle mink skulle aflives, inkl. avlsdyr, og at beslutningen skulle meldes ud på et pressemøde dagen efter med deltagelse af statsministeren. Tempobonus blev også besluttet. Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at beslutningen blev truffet med hans indforståelse. Færdigbehandling af tiltagene i forhold til den humane sundhed i Nordjylland blev udskudt til et nyt koordineringsudvalgsmøde, og de blev først meldt ud på et pressemøde den 5. november 2020.*

*Kommissionen lægger til grund, at spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne ikke blev nævnt og heller ikke blev rejst på koordineringsudvalgsmødet 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. Der er således blandt de afhørte mødedeltagere enighed om, at man ikke diskuterede spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink. Spørgsmålet om hjemmel til tempobonus blev heller ikke diskuteret.*

*Med hensyn til beslutningen på koordineringsudvalgsmødet lægger kommissionen til grund, at aflivning af alle mink ikke var et udkomme, som var behandlet i materialet udarbejdet til brug for koordineringsudvalgsmødet.*

*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 koordineringsudvalgsmødet. 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 compensation 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 KUSagens 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.*

*I tiden mellem koordineringsudvalgsmødet og pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 var der efter kommissionens opfattelse anledning til at overveje hjemmelsgrundlaget, også henset til at det efter koordineringsudvalgsmødet 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. Det skete ikke, eller det skete i hvert fald ikke i tilstrækkelig grad.*

*Med hensyn til Miljø- og Fødevareministeriet lægger kommissionen til grund, at Miljø- og Fødevareministeriet var ressortministerium i forhold til mink, ligesom miljø- og fødevareministeren på pressemødet den 4. november 2020 tog aktiv del i vildledningen af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder i forhold til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne og i særdeleshed tempobonus. Kommissionen lægger vægt på, at Miljø- og Fødevareministeriet i nogen grad blev kørt ud på et sidespor i dagene mellem den 2. og 4. november 2020, men samtidig finder kommissionen, at Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium havde både anledning og pligt til så vidt muligt at sikre sig, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 ikke forudsatte en hjemmel til aflivning af mink eller en hjemmel til tempobonus, som ikke forelå. Kommissionen finder, at det ikke var tilstrækkeligt, at spørgsmål om hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne den 4. november 2020 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 koordineringsudvalgsmødet, eksempelvis i et cover til et møde i regeringens coronaudvalg (CU) den 1. oktober 2020. Uanset Miljø- og Fødevareministeriet og Fødevarestyrelsen ifølge forklaringer for kommissionen ikke havde forudset, at der på koordineringsudvalgsmødet 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 koordineringsudvalgsmødet havde delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel, både til aflivning af mink og tempobonus, som var en idé undfanget dagen før. Efter kommissionens opfattelse 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 tog en 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 noterer sig, at der i løbet af den 4. november 2020 faktisk var drøftelser i Fødevarestyrelsen, som bekræftede vurderingen af, at der ikke var hjemmel, hvilke drøftelser indbefattede Miljø- og Fødevareministeriet. Samlet er det kommissionens vurdering, at Miljø- og Fødevareministeriet har handlet særdeles kritisabelt i forløbet, som førte til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020. 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 2020, og det er yderligere kritisabelt, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke gjorde noget i den forbindelse, ligesom det er yderligere kritisabelt, at Miljø- og Fødevareministeriet den 5. november 2020 tilrettelagde en forhøjelse af tempobonus i syv nordjyske kommuner og efterfølgende meldte dette ud, uanset at der ikke var tilvejebragt hjemmel, materielt og finansielt.*

*I forhold til miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar. Kommissionen finder, at Mogens Jensens udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 objektivt set var groft vildledende, men at Mogens Jensen subjektivt ikke den 4. november 2020 havde viden herom eller hensigt hertil. Kommissionen har ikke foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed. Det er kommissionens vurdering, at departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard, afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup og kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriet Paolo Drostby hver især har begået tjene-*



*steforseelser af en sådan grovhed, at der foreligger grundlag for, at det offentlige søger dem draget til ansvar, for så vidt angår Henrik Studsgaard og Tejs Binderup også henset til Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til minkavlerne og miljø- og fødevareministerens presseudtalelse den 8. november 2020, der omtales nedenfor i afsnit 2.2 og 2.6. Med hensyn til Statsministeriet lægger kommissionen til grund, 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. Udmeldingen var groft vildledende henset til den manglende hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne. Kommissionen lægger vægt på, at Statsministeriet fra den 2. november 2020 foranledigede indkaldelse til departementschefmøder og koordineringsudvalgsmøde, tildelte koordineringsopgave til Justitsministeriet, kommenterede og godkendte coveret til brug for koordineringsudvalgsmødet, gennemførte og ledede koordineringsudvalgsmødet samt indkaldte, tilrettelagde og gennemførte det efterfølgende pressemøde, alt imens ressortministeriet trådte noget i baggrunden og eksempelvis ikke godkendte materiale til brug for koordineringsudvalgsmødet, ligesom miljø- og fødevareministeren på selve koordineringsudvalgsmødet først tog ordet forholdsvis sent og ved pressemødets indledning var den fjerde af seks talere. Videre lægger kommissionen vægt på, at Statsministeriet var bekendt med, at der på koordineringsudvalgsmødet 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 lægger 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 lægger kommissionen vægt på, at det var en del af beslutningen på koordineringsudvalgsmødet, 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 finder 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 Mil-*

*jø- og Fødevarerministeriet som ressortministerium, men kommissionen finder, at dette faktatjek, som fandt sted på lavere niveau i ministerierne, under de anførte omstændigheder 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. Samlet er det kommissionens vurdering, at Statsministeriet har handlet meget kritisabelt i forløbet, som førte til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020.*

*I forhold til statsminister Mette Frederiksen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar. Kommissionen finder, at Mette Frederiksens udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 objektivt set var groft vildledende, men at Mette Frederiksen subjektivt ikke den 4. november 2020 havde viden herom eller hensigt hertil. Kommissionen har ikke foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed.*

*Det er kommissionens vurdering, at departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage hende til ansvar.*

*Med hensyn til Sundhedsministeriet lægger kommissionen til grund, at Sundhedsministeriet ikke på samme måde som Statsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet tog aktiv del i vildledningen. I forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 og dagene forinden havde Sundhedsministeriet fokus på eget ressort i form af selve risikovurderingen samt tiltag i Nordjylland i forhold til den humane sundhed, hvorimod beslutningen om aflivning af alle mink og eksekveringen heraf blev forestået af andre. Kommissionen lægger vægt på, at der gennem et halvt år forud havde været et nært samarbejde mellem Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet om smitte i mink, som var blevet intensiveret gennem efteråret, og kommissionen lægger til grund, at Sundhedsministeriet i dette forløb også modtog oplysning om, at der ifølge Miljø- og Fødevarerministeriet ikke ville være hjemmel til aflivning af alle mink. Videre lægger kommissionen vægt på, at Sundhedsministeriet var centralt placeret i forhold til håndteringen af covid-19, i vidt omfang i samarbejde med Justitsministeriet og også Statsministeriet, hvilket også konkret var tilfældet i dagene mellem den 2. og 4. november 2020, og at det var på*

*Sundhedsministeriets klare anbefaling, at der på koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 blev truffet den meget vidtgående og intensive beslutning om, at alle mink skulle aflives. Samtidig bemærker kommissionen, at Sundhedsministeriet tog en aktiv interesse i spørgsmål om hjemmel til aflivning af alle mink, således også i forbindelse med afdelingschefmødet den 4. november 2020. Det havde således efter kommissionens opfattelse også været hensigtsmæssigt, om Sundhedsministeriet omkring selve koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 eller i hvert fald før pressemødet den 4. november 2020 havde rejst spørgsmål om hjemmel til aflivning af alle mink og i øvrigt deltaget mere åbent i drøftelsen den 4. november 2020, også henset til beslutningens meget vidtgående og intensive karakter. Samtidig lægger kommissionen imidlertid også vægt på, at Sundhedsministeriet i forløbet havde fokus på eget ressort og ikke i nævneværdigt omfang kan siges at have taget del i og medvirket til den grove vildledning, som fandt sted på pressemødet den 4. november 2020. Samlet er det kommissionens vurdering, at der ikke i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 er fuldt fornødent grundlag for at kritisere Sundhedsministeriet i anledning af den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder, hvoraf ingen henhørte under Sundhedsministeriet. Sundhedsministeriet var også bekendt med udfaldet den 5. november 2020 af drøftelserne mellem Justitsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet om hjemmel til aflivning af mink, men henset til Sundhedsministeriets involvering omkring pressemødet den 4. november 2020 finder kommissionen heller ikke i den anledning fuldt fornødent grundlag for kritik af Sundhedsministeriet.*

*Med hensyn til Justitsministeriet bemærker kommissionen, at Justitsministeriet ikke deltog i pressemødet den 4. november 2020, mens Rigspolitiet deltog. Kommissionen lægger 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 koordineringsudvalgsmødet og udarbejdelsen af cover til brug herfor, alt imens ressortministeriet trådte noget i baggrunden og eksempelvis ikke godkendte materiale til brug for koordineringsudvalgsmødet. Kommissionen lægger også vægt på, at Justitsministeriet ifølge en række forklaringer fra embedsmænd i ministeriet havde fokus på tiltag i Nordjylland i forhold til den humane sundhed (Nordjyllandspakken), idet kommissionen dog bemærker, at Justitsministeriet klart nok også koordinerede sagen for så vidt angik aflivning af mink samt beskæftigede sig hermed. Videre lægger kommissionen vægt på, at Justitsministeriet var bekendt med, at*

*der på koordineringsudvalgsmødet 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, hvilken delplan indgik som KU-sagens bilag 4. Yderligere lægger 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 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 er ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriet, blot fordi Justitsministeriet koordinerede sagen, men kommissionen finder, 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 arbejds-tese om det modsatte, altså at der var hjemmel, idet kommissionen lægger til grund, at det 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. Samlet er det kommissionens vurdering, at Justitsministeriet har handlet kritisabelt i forløbet, som førte til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020. Efter at Justitsministeriet den 5. november 2020 havde vurderet og ikke tilsidesat Miljø- og Fødevarerministeriets 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 det er under de ovennævnte omstændigheder yderligere kritisabelt, at Justitsministeriet intet gjorde.*

*Det er kommissionens vurdering, at departementschef i Justitsministeriet Johan Legarth og afdelingschef i Justitsministeriet Anne-Mette Lyhne Jensen hver især har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage dem til ansvar.*

*Med hensyn til Finansministeriet bemærker kommissionen, at Finansministeriet ikke deltog i pressemødet den 4. november 2020. Kommissionen lægger 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 koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 blev spørgsmål om kompensation udtrykkeligt udskudt, hvorimod tempobonus fremgik af coveret til brug for koordineringsudvalgsmødet og også blev besluttet på mødet. Med hensyn til tempobonus havde dette været behandlet konkret i Finansministeriet tidligere samme dag, som koordineringsudvalgsmødet 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. Sådan finansiel hjemmel kunne allerede foreligge, men eftersom tempobonus var en ny idé, og eftersom tempobonus hverken var kompensation 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 lægger kommissionen vægt på, at Finansministeriet var bekendt med, at KU-sagen havde været forberedt under stor hast, og at det på koordineringsudvalgsmødet blev besluttet at aflive alle mink i Danmark, hvilket havde betydelige økonomiske konsekvenser, ligesom det på koordineringsudvalgsmødet blev besluttet at afholde et pressemøde den følgende dag og uden forbehold stille minkavlerne en tempobonus i udsigt, såfremt de selv aflivede deres mink. Der er ikke grundlag for at kritisere Finansministeriet, blot fordi Finansministeriet forestod almindelig udgiftspolitisk kontrol, men kommissionen finder, 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 hen-*

*blik på at sikre, at der var fornøden finansiell 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 minkavlere i de umiddelbart efterfølgende dage, hvilket efter kommissionens opfattelse var en yderligere anledning til at rejse spørgsmålet om finansiell hjemmel. Samlet er det kommissionens vurdering, at Finansministeriet har handlet kritisabelt i forløbet, som indebar grov vildledning af minkavlere og offentlighed i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020.*

*I forhold til finansminister Nicolai Wammen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar. Kommissionen lægger til grund, at Nicolai Wammen havde modtaget oplysning om tempobonus som led i Finansministeriets almindelige og nødvendige udgiftsstyring, ligesom pressemødet den 4. november 2020 ikke involverede ham. Kommissionen finder, at Nicolai Wammen ikke subjektivt havde viden om, at der manglede finansiell hjemmel til tempobonus. Kommissionen har herved ikke foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed.*

*Efter en samlet vurdering er det kommissionens opfattelse, at der ikke er fuldt fornødent grundlag for, at det offentlige søger nogen embedsmand i Finansministeriet draget til ansvar.*

*Kommissionen har overvejet, om der kan rettes kritik mod Statens Serum Institut, Rigspolitiet og Erhvervsministeriet, der alle deltog i pressemødet den 4. november 2020, men henset til ressortområde samt grad af involvering i pressemødet og forberedelsen heraf finder kommissionen, at der ikke er fornødent grundlag herfor. Det gælder også Rigspolitiet, selvom det generelt må være ønskeligt, at i særdeleshed Rigspolitiet spørger ressortmyndigheden ind til hjemmel, forinden der ydes bistand til omfattende indsats, som der allerede er planlagt for.*

*Men netop fordi Rigspolitiet var bekendt med udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020, finder kommissionen, at det er kritisabelt, at Rigspolitiet efter et møde i Den nationale operative stab morgenen efter, den 5. november 2020 kl. 08.00, hvor Fødevarestyrelsen orienterede om, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne, ikke tog skridt til at orientere Justitsministeriet og i øvrigt få afklaret betydningen heraf i forhold til den omfattende opgave, som Rigs-*

*politiet i regi af Den nationale operative stab var blevet instrueret om at bistå med.*

*Det er kommissionens vurdering, at rigspolitichef Thorkild Fogde har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage ham til ansvar, også henset til det efterfølgende pressemøde den 7. november 2020, der omtales i afsnit 2.4 nedenfor.*

## *2.2. Fødevarestyrelsens brev til minkavlerne den 6. november 2020*

*På initiativ af Miljø- og Fødevarerministeriet udsendte Fødevarestyrelsen fredag den 6. november 2020 pr. mail et brev til alle minkavlere i Danmark. Brevet var underskrevet af veterinærdirektør Hanne Larsen. I brevet indledning stod: "Regeringen har meldt ud, at alle mink i landet skal aflives af hensyn til folkesundheden. Det er vigtigt, at aflivningen foregår hurtigst muligt". For så vidt angik "minkfarme uden for zonerne" stod bl.a.: "Aflivningen af alle mink (også avlsdyr) skal være overstået den 16. november 2020. Du skal derfor begynde på aflivning og pelsning af besætningen hurtigst muligt. Du skal være særlig opmærksom på, at der ikke er mink, der undslipper og løber ud i naturen".*

*Kommissionen finder, at brevet af 6. november 2020 må forstås efter sin ordlyd, og at Fødevarestyrelsen således i brevet kommunikerede, at alle mink skulle aflives, også mink på farme uden for sikkerhedszonerne, hvilket måtte forstås som et påbud eller en tilkendegivelse af lignende retlig karakter til minkavlerne om, at alle mink skulle aflives, også mink på farme uden for sikkerhedszonerne.*

*Kommissionen bemærker i den forbindelse, at brevet blev udsendt i forlængelse af to pressemøder den 4. og 5. november 2020 samt pressemeddelelser udsendt den 4. november 2020, hvor det utvetydigt var blevet kommunikeret, at alle mink skulle aflives, og i øvrigt efter anmodning fra minkavlere om klar vejledning.*

*Som allerede nævnt finder kommissionen, at det var klart, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink.*

*Med hensyn til Fødevarestyrelsen lægger kommissionen vægt på, at ledende embedsmænd i Fødevarestyrelsen i dagene forud for brevet af 6. november 2020 havde haft anledning til at drøfte spørgsmålet om hjem-*

*mel til aflivning af alle mink, og at man havde bekræftet hinanden i, at der ikke var hjemmel. Justitsministeriet havde den 5. november 2020 fundet ikke at kunne tilsidesætte denne vurdering. Kommissionen finder, at det er særdeles kritisabelt, at Fødevarestyrelsen alligevel den 6. november 2020 sendte et brev, som så bort fra, at der manglede hjemmel, og at minkavlere med farme uden for sikkerhedszonerne således ikke skulle ("skal") aflive mink. Videre finder kommissionen det kritisabelt, at Fødevarestyrelsen stillede minkavlere en tempobonus i udsigt, al den stund der ikke var hjemmel hertil, materielt og finansielt, ligesom der ikke forelå statsstøttebedømmelse. Det burde have været afklaret, forinden brevet blev afsendt, eller udtrykkeligt forbehold herom burde have været anført.*

*Det er kommissionens vurdering, at veterinærdirektør i Fødevarestyrelsen Hanne Larsen har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage hende til ansvar.*

*Efter kommissionens vurdering kan kritik i anledning af Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 ligeledes rejses mod Miljø- og Fødevareministeriet, der tog initiativ til brevet, og som godkendte det endelige brev. Miljø- og Fødevareministeriet var bekendt med drøftelserne i Fødevarestyrelsen af spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink og udfaldet heraf.*

*I forhold til miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar.*

*Kommissionen finder, at Mogens Jensen den 5. november 2020 blev orienteret om, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink, og at Mogens Jensen dermed den 5. november 2020 fik en viden, som gjorde, at han måtte indse, at hans – og også statsministerens – udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 var groft vildledende. Kommissionen lægger til grund, at Mogens Jensen ikke godkendte Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020, inden det blev sendt ud til minkavlerne, men at han modtog brevet den 7. november 2020, hvor han orienterede sig i det, og at han ikke tog skridt til korrektion.*

*Med hensyn til departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard og afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup, der godkendte brevet af 6. november 2020 til minkavlerne, finder*



*kommissionen, som nævnt i afsnit 2.1 ovenfor, at de hver især har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der foreligger grundlag for, at det offentlige søger dem draget til ansvar.*

### *2.3. Rigspolitiets actioncard af 6. november 2020*

*Rigspolitiet overtog fra Fødevarestyrelsen en opgave med at kontakte minkavlere med farme uden for sikkerhedszonerne, og til brug for denne kontakt udarbejdede Rigspolitiet en instruktion, der skulle danne grundlag for telefonisk kontakt, det såkaldte actioncard, som forelå fredag den 6. november 2020. Ifølge actioncardet, der havde form af intern kommunikation, skulle den telefoniske kontakt indledes med bemærkning om, at "Regeringen af hensyn til folkesundheden har truffet beslutning om at alle mink i Danmark skal aflives". Videre skulle der ifølge actioncardet orienteres om bonus ved hurtig aflivning (tempobonus). Hvis minkavleren tillod, at en myndighedsperson optalte mink, skulle der indhentes nogle oplysninger, mens beskeden i tilfælde af et "nej" fra minkavleren skulle være: "Det er jeg ked af at høre, men beslutningen er truffet. Manglende medvirken vil derfor betyde, at du ikke får mulighed for at opnå bonusen, og du kan forvente, at myndighederne så kommer og foretager tømning af besætningen alligevel. Jeg vil derfor høre, om dette får dig til at ændre beslutningen?"*

*Kommissionen finder, at actioncardet må forstås efter sin ordlyd, og at politiet således ifølge actioncardet kommunikerede, at alle mink skulle aflives, uanset at der var tale om farme uden for sikkerhedszonerne, hvilket blev betonet i tilfælde af, at minkavlere ikke umiddelbart indgik aftale om optælling. Henset til at den telefoniske kontakt ifølge actioncardet blev indledt med bemærkning om, at "regeringen af hensyn til folkesundheden har truffet beslutning om at alle mink i Danmark skal aflives", finder kommissionen, at det i hvert fald ikke med actioncardet blev sikret, at minkavlere i forhold til aftaler om optælling handlede frivilligt. Tværtimod var den telefoniske kontakt med til at forstærke indtrykket hos minkavlerne af, at alternativet var indgreb fra myndighedsside.*

*Som allerede nævnt finder kommissionen, at det var klart, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink på farme uden for sikkerhedszonerne, hvilket var de farme, som actioncardet angik.*

*Med hensyn til Rigspolitiet lægger kommissionen vægt på, at ikke blot rigspolitichefen og politidirektøren i Rigspolitiet, men også politiinspektør Uffe Stormly og juridisk sektionsleder Birgitte Buch, der begge kon-*

*kret godkendte actioncardet, på mødet i Den nationale operative stab den 5. november 2020 kl. 08.00 havde fået oplyst af veterinærdirektøren i Fødevarerstyrelsen, at der ikke var hjemmel til at aflive mink uden for sikkerhedszonerne. Kommissionen finder, at det er særdeles kritisabelt, at Rigspolitiet alligevel udformede og anvendte et actioncard, som så bort fra, at der manglede hjemmel, og at minkavlere med farme uden for sikkerhedszonerne således ikke skulle ("skal") aflive mink.*

*Det er kommissionens vurdering, at politiinspektør Uffe Stormly og juridisk sektionsleder Birgitte Buch hver især har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage dem til ansvar. Justitsministeriet har efter de oplysninger, som foreligger for kommissionen, ikke haft indsigt i udarbejdelsen af actioncardet eller brugen heraf, og kritikken kan efter kommissionens opfattelse ikke udstrækkes til Justitsministeriet.*

#### *2.4. Pressemødet den 7. november 2020*

*Lørdag den 7. november 2020 blev der afholdt et pressemøde (pressebriefing) kl. 16.00. På pressemødet, som angik covid-19-situationen, restriktioner og minkmutationer, deltog sundhedsminister Magnus Heunicke, miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen, afdelingsleder i Statens Serum Institut Thyra Grove Krause, direktør i Styrelsen for Patientsikkerhed Anette Lykke Petri og rigspolitichef Thorkild Fogde. Kommissionen lægger til grund, at pressemødet den 7. november 2020 var en opfølgning på pressemødet den 4. november 2020 – og et mellemliggende pressemøde den 5. november 2020 angående situationen i Nordjylland, hvor statsministeren havde gentaget beslutningen om aflivning af alle mink – som blev afholdt i lyset af kritik i medierne, herunder af det sundhedsfaglige grundlag for beslutningen om at aflive alle mink.*

*Efter kommissionens opfattelse indebar pressemødet lørdag den 7. november 2020 i forhold til mink en fortsættelse af den grove vildledning, som var igangsat på pressemødet den 4. november 2020, hvilket er kritisabelt. Det gælder så meget desto mere, da det i tiden mellem de to pressemøder var blevet bekræftet i Miljø- og Fødevarerministeriet, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, hvilket Justitsministeriet havde vurderet og fundet ikke at kunne tilsidesætte, ligesom i øvrigt oplysning herom var delt med bl.a. Rigspolitiet på et møde i Den nationale operative stab den 5. november 2020 kl. 08.00.*

*Kommissionen finder, at der kan rettes særskilt kritik mod Miljø- og Fødevarerministeriet i anledning af fortsættelsen af den grove vildledning på pressemødet den 7. november 2020, hvor miljø- og fødevarerministeren deltog. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at pressemødet blev afviklet få timer efter, at Miljø- og Fødevarerministeriet den 7. november 2020 havde rettet henvendelse til Statsministeriet om et hastelovforslag, som skulle rette op på den manglende lovhjemmel.*

*I forhold til miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar. Kommissionen finder, at Mogens Jensen forud for pressemødet den 7. november 2020, nemlig den 5. november 2020, var blevet orienteret om, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink, og at Mogens Jensen dermed den 5. november 2020 havde fået en viden, som gjorde, at han måtte indse, at hans – og også statsministerens – udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 havde været groft vildledende. Kommissionen lægger til grund, at Mogens Jensen ikke på pressemødet den 7. november 2020 tog skridt til korrektion, men i stedet bakkede op om den igangværende aflivningsindsats.*

*Kommissionen finder ikke grundlag for at rette særskilt kritik mod Statsministeriet, uanset at det var Statsministeriet, som tog initiativ til pressemødet den 7. november 2020, idet det bemærkes, at Statsministeriet ikke i øvrigt var involveret i forbindelse med forberedelsen heraf. Der er efter kommissionens opfattelse heller ikke grundlag for særskilt kritik af Justitsministeriet eller Finansministeriet, som ikke ses at have haft en rolle i forbindelse med pressemødet. Med hensyn til Sundhedsministeriet finder kommissionen fortsat ikke fuldt fornødent grundlag for kritik, henset til Sundhedsministeriets involvering omkring pressemødet den 7. november 2020, ganske som pressemødet den 4. november 2020.*

*For så vidt angår Rigspolitiet bemærkes, at Rigspolitiet var direkte involveret i aflivning af mink, og at rigspolitichefen på pressemødet den 7. november 2020 gav en status på arbejdet. Eftersom Rigspolitiet i tiden efter pressemødet den 4. november 2020 havde fået kendskab til, at der efter i hvert fald Fødevarerstyrelsens opfattelse ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, finder kommissionen, at Rigspolitiet kan kritiseres for desuagtet og uden forbehold på pressemødet den 7. november 2020 at basere sig på og støtte op om de udmeldinger, som var givet på pressemødet den 4. november 2020, og som var groft vildledende. Rigspolitiet*

*havde i forbindelse med pressemødet den 7. november 2020 selvstændig anledning til at rejse spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink, i første række over for Justitsministeriet, med henblik på at bringe minkavlere og offentlighed ud af vildfarelsen, og det er kritisabelt, at Rigspolitiet ikke sikrede dette forud for pressemødet eller i hvert fald umiddelbart efter, da det samlede indhold af pressemødet var kendt.*

*Med hensyn til rigspolitichef Thorkild Fogde finder kommissionen som nævnt i afsnit 2.1, at han har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage ham til ansvar.*

#### *2.5. Kommunikation med Folketinget*

*Kommissionen har gennemgået kommunikation med Folketinget, idet kommissionen kan begrænse sig til det følgende:*

*På et samråd den 11. november 2020 indkaldt af Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg sagde Mogens Jensen flere gange, at han først blev gjort opmærksom på den manglende hjemmel til at aflive alle mink "i weekenden".*

*På et nyt samråd den 17. november 2020 sagde Mogens Jensen: "I forhold til det præcise tidspunkt for, hvornår jeg fik denne her viden, det vil jeg gerne afvente med præcist at tilkendegive, indtil denne her redegørelse kommer i morgen. Jeg har jo sagt, at det var i weekenden, men i redegørelsen der vil det præcise tidspunkt, eller i hvert fald så præcist som vi kan opgøre det, fremkomme, så, så det må afvente redegørelsen i morgen".*

*I forhold til miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar. Kommissionen finder, at Mogens Jensen i hvert fald under samrådet den 11. november 2020 afgav urigtige oplysninger til Folketinget, idet Mogens Jensen som nævnt efter kommissionens vurdering den 5. november 2020, som var en torsdag, var blevet orienteret om, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink.*

*Folketinget har ved flere lejligheder spurgt statsminister Mette Frederiksen ind til, hvornår hun blev bekendt med, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink, herunder ved spørgetimen den 10. november 2020 samt*

*under forespørgselsdebatten den 25. november 2020. Kommissionen lægger som nævnt til grund, at Mette Frederiksen først blev bekendt med den manglende hjemmel den 8. november 2020.*

*I forhold til statsminister Mette Frederiksen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar. Kommissionen finder, at Mette Frederiksen ikke har afgivet urigtige oplysninger til Folketinget om, hvornår hun blev bekendt med den manglende hjemmel.*

## *2.6. Øvrig kommunikation*

*Kommissionen har gennemgået kommunikation med minkavlere og offentligheden, idet kommissionen kan begrænse sig til det følgende:*

*Da det den 8. november 2020 kom frem i offentligheden, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, godkendte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen en udtalelse til pressen, hvoraf det om beslutningen om aflivning af alle mink fremgik: "Regeringen har besluttet at det hastede, situationens alvor taget i betragtning. Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte dette ud. Regeringen har skrevet rundt til de enkelte minkavlere med en opfordring til at påbegynde aflivninger, og parallelt hermed arbejdet på at tilvejebringe det nødvendige lovgrundlag til at påbyde dette – herunder også så minkavlerne kan få den nødvendige compensation".*

*I forhold til miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar. Kommissionen finder, at Mogens Jensen med pressecitatet den 8. november 2020 lod et svar til pressen passere med en urigtig oplysning om, at regeringen havde vurderet ikke at kunne afvente ny lovgivning.*

*Med hensyn til departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard og afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup, der godkendte pressecitatet den 8. november 2020, finder kommissionen som nævnt i afsnit 2.1, at de har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage dem til ansvar.*

## *2.7. Andre myndigheder og embedsmænd*

*Kommissionen har ikke fundet fornødent grundlag for at rejse kritik af andre myndigheder eller at søge ansvar gjort gældende over for andre embedsmænd, ud over de myndigheder og embedsmænd, der er nævnt i afsnit 2.1-2.6 ovenfor.”*

## 5 Bevisvurderingen foretaget af Minkkommissionen i forhold til ministre

30 Minkkommissionen har i sin beretning, bind 2, kapitel 8.9, s. 722ff, anført følgende:

### *”8.9.1. Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen*

*Mogens Jensen blev udnævnt som miljø- og fødevareminister den 27. juni 2019 i forbindelse med tiltrædelsen af regeringen Mette Frederiksen, hvilken post han beklædte frem til den 19. november 2020, og han var således i første halvdel af november 2020 minister i det ministerium, der efter kommissionens opfattelse havde ressortansvar for behandling af mink.*

*Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet arbejdede løbende på sager vedrørende håndteringen af smitte med covid-19 i danske minkbesætninger. I Miljø- og Fødevareministeriet godkendte Mogens Jensen den 22. september 2020 en sag, som var vedlagt et internt cover af 20. september 2020, nemlig ”Bilag 2 – Omkostninger ved opstillede scenarier”. Heri var opstillet tre scenarier, hvoraf scenarie 3 var ”Aflivning af alle danske minkbesætninger”. Der stod, at ”For scenarie 3 vil aflivning af alle danske besætninger, inklusive besætninger, der ikke er beliggende i området omkring et udbrudssted, eller ikke er under mistanke, ikke kunne ske efter gældende regler i lov om hold af dyr”, og at ”Iværksættelse af scenarie 3 vil derfor kræve en lovændring”. Mogens Jensen har herom forklaret, at han ikke husker, at han modtog dokumentet, og at han slet ikke var nede i bilag. Mere generelt har Mogens Jensen forklaret, at på dette tidspunkt og op til koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 havde han, departementschef Henrik Studsgaard, afdelingschef Tejs Binderup og andre medarbejdere i Miljø- og Fødevareministeriet ikke drøftet aflivning af samtlige mink.*

*På et ØU-møde den 30. september 2020, hvor finansminister Nicolai Wammen var mødeleder, deltog Mogens Jensen sammen med sundhedsminister Magnus Heunicke i et dagsordenspunkt om mink. Det fremgik af coveret af 28. september 2020 til brug for dagsordenspunktet, og hvor kantet parentes<sup>7</sup> var fjernet for Miljø- og Fødevareministeriet, at ”et næste skridt kan være aflivning af smittede besætninger ... eller alle danske minkbesætninger”. Mogens Jensen har herom forklaret, at han ikke husker specifikt at han har set bilaget, men han har set og clearet dokumentet. Mogens Jensen har også forklaret, at han ikke husker, at han skulle*

---

<sup>7</sup> Hvorved forstås, at materialet er godkendt af det pågældende ministerium, jf. beretningens s. 71.

være blevet orienteret om, at der den 28. september 2020 var blevet afholdt møde mellem bl.a. departementschef i Miljø- og Fødevarerministeriet Henrik Studsgaard og departementschef i Sundhedsministeriet Per Okkels vedrørende håndtering af covid-19-smittede minkbesætninger. Generelt blev han ikke orienteret om sådanne møder. På ØU-mødet den 30. september 2020 bad finansministeren ifølge sin egen og flere andres forklaringer om, at "der blev påbegyndt et arbejde, hvor man forberedte alle de scenarier, som kunne komme, lige fra den lille del af værktøjskassen og op til, at man kunne slå alle mink ned". Mogens Jensen har forklaret, at han ikke husker, om der blev rejst bekymring om de nuværende tiltag, og at alle mink måske skulle slås ned.

På et CU-møde den 1. oktober 2020, hvor sundhedsminister Magnus Heunicke var mødeleder, deltog Mogens Jensen sammen med Tejs Binderup i dagsordenspunktet vedrørende mink. Coveret til brug herfor var udarbejdet af Miljø- og Fødevarerministeriet, og det var blevet godkendt af Mogens Jensen den 1. oktober 2020 kl. 11.51. Mogens Jensen har forklaret, at han til CU-mødet læste coveret, som var det væsentligste arbejdsredskab for en minister. Det fremgik af coveret til CU-mødet, 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", og at "MFVM vurderer endvidere, at et sådant tiltag forudsætter ændret lovgivning på området", ligesom der stod, at "MFVM, JM og SUM forbereder 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". Af det interne cover til brug for ministerens godkendelse af CU-coveret var teksten: "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" gentaget. På CU-mødet blev der, i overensstemmelse med indstillingen i coveret, truffet beslutning om iværksættelse af aflivning af alle minkbesætninger, der var konstateret covid-19-smittede såvel som mink på farme i en sikkerhedszone på 7,8 km. Mogens Jensen har forklaret, at på CU-mødet drøftede man zoneinddelingen, og hvad dette ville betyde økonomisk for de minkfarme, som befandt sig inden for zonerne. Det økonomiske aspekt ved aflivning af samtlige mink fyldte ikke noget på CU-mødet. Ifølge sin forklaring kan Mogens Jensen ikke afvise, at der blev stillet spørgsmål til, om zoneinddelingen var tilstrækkelig, og der blev hurtigt på mødet skabt opbakning til zoneinddelingsstrategien.



*Kommissionen lægger til grund, at det på mødet den 30. september 2020 var blevet drøftet, at aflivning af alle mink kunne være et muligt næste skridt, og at det blev besluttet på mødet, at et scenarie med aflivning af alle mink skulle forberedes, hvad også fandt vej ind i coveret til CU-mødet dagen efter, den 1. oktober 2020. Kommissionen kan konstatere, at en sådan forberedelse beklageligvis ikke skete. Samtidig lægger kommissionen til grund, at Mogens Jensen, ligesom øvrige deltagere i CU-mødet, modtog oplysning om, at der ikke på daværende tidspunkt var hjemmel til aflivning af alle mink, og at Mogens Jensen faktisk læste det cover, hvori oplysningen stod.*

*Mogens Jensen deltog sammen med blandt andre Henrik Studsgaard, Tejs Binderup og veterinærdirektør Hanne Larsen i et møde med København Fur den 2. november 2020 om aftenen, der handlede om de nye oplysninger om fund af mutation. Mogens Jensen har om mødet forklaret, at Tage Pedersen på mødet oplyste, at Kåre Mølbak havde meldt ud på et møde tidligere på dagen, at der var mutationsfund, og at Mogens Jensen blev meget overrasket over at få udmeldingen på mødet og ikke fra sundhedsmyndighederne. Mogens Jensen har samtidig forklaret, at det blev nævnt, at Kåre Mølbak skulle have sagt, at smitte blandt mink kunne blive et nyt Wuhan, hvilket gjorde stort indtryk.*

*Mogens Jensen har videre forklaret, at han ikke husker, at han blev orienteret om departementschefmødet den 2. november 2020, men han kan sagtens have fået en tilbagemelding fra dette møde. Han har også forklaret, at særligt efter at Statens Serum Institut kom med sin nye risikovurdering, begyndte det at gå meget stærkt med et højt arbejdstempo. Kommissionen lægger herefter til grund, at Mogens Jensen var bekendt med, at sagen til koordineringsudvalgsmødet blev forberedt under stort hastværk.*

*Om forberedelsen af koordineringsudvalgsmødet har Mogens Jensen forklaret, at han ikke husker, hvornår han fik at vide, at Justitsministeriet skulle stå for at forberede sagen. Han var normalt inde over forberedelsen af det materiale, som skulle indgå i en udvalgssag, og hvis sagerne vedrørte hans eget ressort, ville han være meget involveret. Mogens Jensen har forklaret, at han ikke husker meget fra forløbet omkring koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020, mens Henrik Studsgaard har forklaret, at han som departementschef ikke tidligere havde deltaget i et regeringsmøde, hvor der skulle træffes en så stor beslutning. Kommissi-*

*onen lægger herefter til grund, at Mogens Jensen ikke deltog i forberedelsen af sagen til koordineringsudvalgs mødet den 3. november 2020.*

*Mogens Jensen modtog et cover og en kommenteret dagsorden fra sit ministerium, og i dette var den mulighed, at alle mink, inkl. avlsdyr, skulle aflives ikke omtalt. Det fremgik, at ministeren kunne støtte op om, at den igangværende aflivningsindsats blev suppleret med en incitamentsordning, der gav minkavlerne en ekstra compensation pr. dyr for hurtig aflivning af dyrene. Under et punkt om minkbranchens fremtid fremgik:*

*”Ift. Minkbranchens fremtid generelt tror jeg vi alle er enige om, at udgangspunktet er folkesundheden. Derfor er det jo også helt afgørende, hvilken vurdering, som sundhedsmyndighederne kommer med. Hvis mink er totalt uacceptabelt, så er det jo sådan det er, men der er jo tit nuancer, og dem mener jeg vi bør have frem”, og at ”Tidligere har meldingen jo i hvert fald været, at der nok ikke var noget i vejen for, at man havde en mindre pulje af avlsdyr i 2021, som blev holdt under særlige forskrifter, men det kan jo have ændret sig”.*

*Mogens Jensen deltog i koordineringsudvalgs mødet den 3. november 2020 kl. 21.30. Han modtog under mødet kl. 21.37 en sms fra sin særlige rådgiver: ”Hun kommer simpelthen til at kalde os uansvarlige og sige at vi ikke tager det alvorligt nok, når du foreslår vores linje. Det er altså vildt.” Den særlige rådgiver, Søren Andersen, har herom forklaret, at han ville sikre, at Mogens Jensen ikke begyndte at tale om dvalemodellen under mødet. Mogens Jensen har forklaret, at ”hans oplevelse af koordineringsudvalgs mødet var, at det meget hurtigt stod klart for alle mødedeltagere, at det var nødvendigt at aflive samtlige mink, og at han ikke selv gennemgik bilag 2 og 2a på mødet eller i øvrigt brugte sine talepunkter. Han ville kunne huske, hvis han selv havde fremlagt noget.” Der var også sms-korrespondance med Henrik Studsgaard. På den baggrund, og i overensstemmelse med noter fra mødet taget af Magnus Heunicke, lægger kommissionen til grund, at Mogens Jensen i det hele taget først tog ordet på selve mødet forholdsvist sent, og at han ikke nævnte dvalemodellen eller lignende.*

*På koordineringsudvalgs mødet blev det besluttet, at alle mink skulle aflives inkl. avlsdyr, og at beslutningen skulle meldes ud på et pressemøde dagen efter med deltagelse af statsministeren. Tempobonus blev også besluttet.*

*Mogens Jensen har forklaret, at hjemmelsspørgsmålet slet ikke blev diskuteret på koordineringsudvalgs mødet den 3. november 2020, idet det*

*var hans egen opfattelse, at hvis der var et hjemmelsproblem, så skulle det fremgå af indstillingen i coveret, og at han ikke havde nogen tanker om, at der kunne være et hjemmelsproblem, eller at mødet ikke var ordentligt forberedt. Samtidig har Mogens Jensen dog også forklaret, at den beslutning, som blev truffet på koordineringsudvalgsmødet, ikke var indstillet i coveret. Mogens Jensen har forklaret, at "Der ville normalt have været fremsat en ny KU-sag i de efterfølgende uger, men situationen muliggjorde ikke dette".*

*I Miljø- og Fødevarerministeriet blev der i forlængelse af koordineringsudvalgsmødet afholdt et virtuelt debriefingmøde ifølge en mail sendt senere med deltagelse af blandt andre Mogens Jensen, Søren Andersen, Henrik Studsgaard, Tejs Binderup og Paolo Drostby. Mogens Jensen har om mødet forklaret, at det kan godt være ham, som har sagt, at "branchen de facto vil blive lukket", idet der var tale om en de facto lukning af minkerhvervet for en periode. Tejs Binderup har forklaret, at "Ingen af deltagerne på debriefingmødet havde set KU-beslutningen komme, og i forberedelsen til koordineringsudvalgsmødet var det slet ikke der, de var. Bskeden skulle lige sænke sig.*

*Mogens Jensen deltog i pressemødet den 4. november 2020. Mogens Jensen sagde på pressemødet, at 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". Mogens Jensen sagde også, at "For nuværende, der vil aflivningsprocessen fortsætte som hidtil, men hastigheden den skal øges, og derfor arbejder Fødevarerstyrelsen og Beredskabsstyrelsen lige nu på højtryk for at få aflivet flest mulige mink hurtigst muligt. Ligesom politiet og Forsvaret nu intensiverer deres indsats for at sætte ekstra gang i aflivningerne." Mogens Jensen introducerede tempobonus: "Derudover har regeringen besluttet, at minkavlere i hele landet, der afliver deres mink hurtigt, vil få en ekstra kompensation, og den ordning vil gælde både indenfor og udenfor zonerne."*

*Om betydningen af pressemødet har Mogens Jensen forklaret, at "Han ikke ved, om han blev overrasket over, at myndighederne gik i gang med at gennemføre den beslutning, som regeringen havde truffet den 3. november 2020 og meldt ud på pressemødet den 4. november 2020", og at "Det var en praktisk udførelse af den truffede beslutning, og det lå i NOST".*

*Som det fremgår af afsnit 8.3.1 ovenfor, lægger kommissionen efter en samlet vurdering til grund, at intentionen med pressemødet den 4. november 2020 fra regeringens side var at eksekvere beslutningen om aflivning af alle mink, hvilket blev underbygget af rigspolitichefens deltagelse på pressemødet. Som det ligeledes fremgår af afsnit 8.3.1, finder kommissionen, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020, og ikke mindst Mogens Jensens ovennævnte udmeldinger, må forstås på den måde, at alle mink nu skulle aflives si konsekvens af regeringens beslutning, og at minkavlerne kunne opnå en bonus ved selv at aflive mink, idet myndighederne ellers ville forestå aflivningen Tempobonus blev også fremhævet i den efterfølgende pressemeddelelse, der den 4. november 2020 blev lagt ud på Miljø- og Fødevarerministeriets hjemmeside med titlen "Corona-virus: Alle mink i Danmark skal aflives".*

*I overensstemmelse med det anførte i afsnit 8.3.1 finder kommissionen, at miljø- og fødevarerminister Mogens Jensens ovennævnte udmeldinger om aflivning af alle mink var groft vildledende, idet der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, ligesom der ikke var hjemmel til tempobonus.*

*Kommissionen forstår Mogens Jensens forklaring sådan, at han ikke den 4. november 2020 var bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink. Det er ikke i overensstemmelse med coveret til CU-mødet den 1. oktober 2020, men kommissionen må forstå Mogens Jensens forklaring sådan, at han ikke i november 2020 kunne huske indholdet heraf. På den baggrund finder kommissionen, at der ikke er fornødent grundlag for at konkludere, at Mogens Jensen den 4. november 2020 vidste, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink. Uden viden om den manglende hjemmel havde Mogens Jensen heller ikke viden om de forhold, som gjorde hans og andres udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 vildledende, endsige groft vildledende.*

*Kommissionen finder således, at Mogens Jensens udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 objektivt set var groft vildledende, men at Mogens Jensen subjektivt ikke havde viden herom eller hensigt hertil. Kommissionen har herved ikke foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed.*

*Om spørgsmålet om efterfølgende orientering af Mogens Jensen om den manglende lovhjemmel til aflivning af alle mink bemærker kommissionen: Mogens Jensen har for kommissionen forklaret, at "han blev orienteret om den manglende lovhjemmel på mail lørdag den 7. november 2020 kl.*

*18.31. Han var ikke blevet orienteret mundtligt inden dette tidspunkt. Det var en overraskelse for ham, at der ikke var lovhjemmel, og han fokuserede på at få skaffet denne lovhjemmel hurtigt.” Herved henviser Mogens Jensen til mailen, som han modtog den 7. november 2020 kl. 18.31, og som omhandlede talepapir vedrørende kontakt til ordførerne vedrørende fremsættelse af hastelovforslag.*

*Mogens Jensens forklaring for kommissionen om tidspunktet afviger i nogen grad fra oplysningerne i det materiale, der er indgået i kommissionens arbejde, ligesom Mogens Jensens forklaring afviger fra andre forklaringer samt Mogens Jensens tidligere udsagn.*

*I sms-korrespondance med statsministeren mandag aften den 9. november 2020 kl. 23.01 oplyste Mogens Jensen således, at han mente, at han blev gjort opmærksom på den manglende hjemmel torsdag den 5. november 2020. Mogens Jensen skrev således i sin sms: ”Hej Mette, Jeg kan ikke lige på stående fod sige præcis hvornår men jeg mener det var torsdag (og det checker jeg lige op på) men jeg har fået at vide at mine folk – op til regeringsbeslutningen – gjorde justitsministeriet opmærksom på at man ikke mente der var hjemmel i lov om dyrehold til at slå ned udenfor zonerne. Det var JM uenig i og derfor foregik der afklaring af dette frem til torsdag.” Paolo Drostby skrev i en mail til Mogens Jensen mandag aften den 9. november 2020 kl. 23.44, hvilket var kort tid efter Mogens Jensens personlige sms til statsministeren: ”Du har formentlig fået besked torsdag den 5. hvor vi satte i værk med at lave lovforslaget.” Tejs Binderup sendte ca. en time senere tirsdag den 10. november 2020 kl. 00.47 og kl. 00.58 et forslag til ”Talelinje” til bl.a. Mogens Jensens særlige rådgiver Søren Andersen. Det hedder i Tejs Binderups forslag: ”Miljø- og Fødevareministeriet får torsdag d. 5. november, i dialog med Justitsministeriet afklaret, at der ikke vurderes at være hjemmel til at påbyde nedslagning uden for zonerne, og at der skal et hastelovforslag til. Samme dag bliver jeg orienteret herom.” Henrik Studsgaard tilføjede kl. 01.07 og kl. 01.19 kort tid efter til Tejs Binderups forslag: ”På pressemødet onsdag var jeg ikke klar over den manglende hjemmel. Det blev jeg torsdag ...”. Om morgenen den 10. november 2020 kl. 07.01 sendte Søren Andersen imidlertid en ny version til Martin Justesen, hvorefter Mogens Jensen først blev klar over manglende lovhjemmel om fredagen. En time efter, kl. 08.18, sendte Mogens Jensen en mail med yderligere rettelse, så det nu fremgik, at Mogens Jensen først blev orienteret ”sidst på ugen”. Af denne version fremgik således, at ”På pressemødet onsdag var jeg ikke klar over den manglende lovhjemmel. Det blev jeg sidst på*

*ugen ...”, ligesom det fremgik, at ”Jeg blev ikke orienteret om den manglende lovhjemmel af mit ministerium før fredag”. I den sidstnævnte sætning blev ordene ”før fredag” senere udskiftet med ”før sidst på ugen”. Under et åbent samråd i Miljø- og Fødevareudvalget onsdag den 11. november 2020 oplyste Mogens Jensen, at han først blev bekendt med den manglende hjemmel ”i weekenden”.*

*Henrik Studsgaard, Tejs Binderup og Paolo Drostby har under deres genafhøringer for kommissionen den 8. april 2022 afgivet detaljerede forklaringer om, hvornår det må antages, at Mogens Jensen blev gjort bekendt med den manglende hjemmel. Henrik Studsgaard og Tejs Binderup har begge forklaret, at det ville være naturligt at informere Mogens Jensen på det tidspunkt, hvor Miljø- og Fødevareministeriet havde påtaget sig at udarbejde lovforslaget. Henrik Studsgaard har således forklaret, ”at det ville være naturligt, hvis Mogens Jensen var blevet orienteret torsdag den 5. november 2020, men han kan ikke huske, om det skete den dag”. Tejs Binderup har forklaret, at ”Det ville være naturligt at informere ministeren på det tidspunkt, hvor Miljø- og Fødevareministeriet havde påtaget sig at udarbejde lovforslaget”, og at ”Det kan være foregået uformelt”. Tejs Binderup har endvidere forklaret, at ”Han kan ikke huske, at han konkret har orienteret Mogens Jensen om, at de gik i gang med at udarbejde lovforslaget i perioden mellem den 4. november 2020 og 7. november 2020, da man jo snakkede mink hele tiden”.*

*Efter indholdet af Mogens Jensens sms til statsminister Mette Frederiksen sendt den 9. november 2020 kl. 23.01, som understøttes af bl.a. oplysningerne i både Paolo Drostbys og Tejs Binderups mails sendt på samme tid som Mogens Jensens sms og de afgivne forklaringer, lægger kommissionen til grund, at orienteringen af Mogens Jensen om den manglende hjemmel fandt sted den 5. november 2020.*

*Kommissionen finder således, at Mogens Jensen den 5. november 2020 fik en viden, som gjorde, at han måtte indse, at hans – og også statsministerens – udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 var groft vildledende.*

*Kommissionen noterer sig, at Mogens Jensen ikke delte oplysningen om manglende hjemmel med nogen, eksempelvis statsministeren, som gentog budskabet om aflivning af alle mink på et nyt pressemøde den 5. november 2020 kl. 18.30, ligesom kommissionen noterer sig, at Mogens Jensen*

*ikke tog skridt til at berigtige den vildfarelse, som minkavlere og offentlighed var blevet efterladt i.*

*Kommissionen finder at der tilmed var konkret anledning til at tage sådanne skridt.*

*Mogens Jensen medvirkede i to landsdækkende TV-programmer den 5. november 2020 om aftenen. Det ene program blev bragt samtidig med pressemødet kl. 18.30. I begge TV-programmer medvirkede der minkavlere. I det ene af programmerne medvirkede også tre medlemmer af Folketinget.*

*Med hensyn til Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til alle minkavlere har Mogens Jensen forklaret, at han ikke godkendte brevet, men at han modtog det den 7. november 2020, og at han orienterede sig i det. Kommissionen har efter Mogens Jensens forklaring og de øvrige foreliggende oplysninger ikke grundlag for at fastslå, at Mogens Jensen skulle have godkendt brevet af 6. november 2020, inden det blev sendt ud til minkavlerne, men det ændrer ikke på, at Mogens Jensen kunne have taget skridt til at korrigere brevet den 7. november 2020, da han orienterede sig i brevet. Det skete imidlertid ikke.*

*Brevet af 6. november 2020 til minkavlerne modtog Mogens Jensen som del af en orienteringssag, som han modtog den 7. november 2020 og godkendte kl. 14.54. Det fremgik, at sagen var til orientering forud for pressemødet. Ud over brevet var sagen vedlagt et notat om aflivningsstrategi for mink. I notatet stod om "aflivning af mink i resten af Danmark", at "Der har ikke tidligere været en aflivningsstrategi for raske besætninger uden for zoner, hvorfor ovenstående er nyt og derfor mangler juridisk afklaring", og at "Der arbejdes i departementsregi på et nyt lovforslag, som forventeligt bliver behandlet tirsdag d. 10. november 2020". Kommissionen lægger til grund, at Mogens Jensens således også med denne sag modtog oplysning om manglende hjemmel til aflivning af alle mink. Den 7. november 2020 kl. 16.00 deltog Mogens Jensen i et pressemøde sammen med blandt andre sundhedsminister Magnus Heunicke og rigspolitichef Thorkild Fogde. Det skete på statsministerens initiativ, bl.a. som følge af, at der i pressen var blevet udtalt tvivl om det veterinærfaglige grundlag for regeringens beslutning truffet på koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020. Til brug for pressemødet havde Mogens Jensen modtaget brief fra sit ministerium, der ikke nævnte hjemmelsspørgsmål. På pressemødet bakkede Mogens Jensen op om den igangværende*

*aflivningsindsats idet han intet sagde om den manglende hjemmel til aflivning af alle mink. Thorkild Fogde har forklaret, at Mogens Jensen efter pressemødet sagde til ham, at de ikke kunne pålægge minkavlerne selv at aflive deres dyr.*

*Da det den 8. november 2020 kom frem i offentligheden at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, godkendte Mogens Jensens en udtalelse til pressen, hvoraf det om beslutningen om aflivning af alle mink fremgik, at "Regeringen har besluttet at det hastede, situationens alvor taget i betragtning. Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte dette ud. Regeringen har skrevet rundt til de enkelte minkavlere med en opfordring til at påbegynde aflivninger og parallelt hermed arbejdet på at tilvejebringe det nødvendige lovgrundlag til at påbyde dette – herunder også så minkavlerne kan få den nødvendige kompensation". Henrik Studsgaard har om presseцитatet forklaret, at det mildest talt var upræcist. Mogens Jensen har forklaret, at "Pressemeddelelsen kunne godt have været skrevet klarere", og at "Tingene gik meget stærkt i de dage". Kommissionen lægger til grund, at Mogens Jensen med det pågældende presseцитat lod et svar til pressen passere med en urigtig oplysning om, at regeringen havde vurderet ikke at kunne afvente ny lovgivning.*

*Som anført sagde Mogens Jensen på et samråd den 11. november 2020 flere gange, at han først blev gjort opmærksom på den manglende hjemmel til at aflive alle mink "i weekenden". På et nyt samråd den 17. november 2020 sagde Mogens Jensen: "I forhold til det præcise tidspunkt for, hvornår jeg fik denne her viden, det vil jeg gerne afvente med præcist at tilkendegive, indtil denne her redegørelse kommer i morgen. Jeg har jo sagt, at det var i weekenden, men i redegørelsen der vil det præcise tidspunkt, eller i hvert fald så præcist som vi kan opgøre det, fremkomme, så, så det må afvente redegørelsen i morgen." Kommissionen har lagt til grund, at Mogens Jensen fik koplysningen tidligere, nemlig den 5. november 2020, og kommissionen finder således, at Mogens Jensen i hvert fald under samrådet den 11. november 2020 afgav urigtige oplysninger.*

- 31 Om Minkkommissionens bevisvurdering ift. statsminister Mette Frederiksen fremgår det af Minkkommissionens beretning, bind 2, kapitel 8.9.2, s. 732ff, at:

*"Statsminister Mette Frederiksen har været statsminister siden den 27. juni 2019, og hun var således også statsminister i november 2020.*



*Om Statsministeriets rolle har Mette Frederiksen forklaret, at hun i 2019 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. Tilsvarende har Barbara Bertelsen, der tiltrådte som departementschef i Statsministeriet i januar 2020, 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 skal i regeringens koordinationsudvalg (KU) og økonomiudvalg (ØU).*

*Mette Frederiksen blev forelagt en sag om håndtering af covid-19-udbrud på minkfarm, som hun godkendte den 17. juni 2020, ligesom hun den 19. juni 2020 godkendte en sag om overvågningsstrategi for covid-19 i mink med forbeholdet "Ok. Vil dog betvivle om det er nok". Mette Frederiksen har forklaret, at forelæggelsen den 19. juni 2020 var et udtryk for, at sagen havde en sådan karakter, at statsministeren skulle have lejlighed til at gennemgå sagen samt have mulighed for at reagere.*

*Mette Frederiksen har forklaret, at hun i forlængelse af ØU-mødet den 30. september 2020 fik en mundtlig tilbagemelding fra Barbara Bertelsen, som fortalte, at der havde været en længere diskussion om og øget opmærksomhed vedrørende mink, og at Finansministeriet og finansministeren ønskede at få redegjort for forskellige udfaldsrum og scenarier i forhold til minksmitte. Mette Frederiksen har også forklaret, at hun ikke mener, at hun fik en specifik tilbagemelding om forløbet af mødet i regeringens covid-19-udvalg (CU) den 1. oktober 2020, men hun blev orienteret om etablering af zoner mv. Hun har også forklaret, at mink fyldte meget i regeringen på det tidspunkt, og at hun véd, at der er en sammenhæng mellem mødet den 30. september 2020 og mødet den 1. oktober 2020.*

*Den 2. november 2020 om formiddagen tog Mette Frederiksen initiativ til et møde internt i Statsministeriet, hvor hun bad om, at mink skulle drøftes, bl.a. i lyset af en forespørgselsdebat den 30. oktober 2020 om mink. Mette Frederiksen har forklaret, at årsagen var, at de var "virkelig bekymret for situationen". Hun har forklaret, at hun samme aften fik en opringning fra Barbara Bertelsen, som oplyste, at der kunne komme en ny risikovurdering fra Statens Serum Institut som følge af et møde i Kopen-*

*hagen Fur, hvor Kåre Mølbak havde givet udtryk for, at cluster 5 kunne udgøre en risiko for de kommende vacciner. Mette Frederiksen har også forklaret, at Barbara Bertelsen afsluttede samtalen med at sige: "Nu går vi i gang med arbejdet og får udredt, hvad der er op og ned". Ifølge Mette Frederiksen var man i højeste alarmberedskab både på grund af et terrorangreb i Wien, men også som følge af bekymringen i forhold til mink.*

*Der blev afholdt et ministermøde den 3. november 2020, kl. 10, men Mette Frederiksen har forklaret, at hun ikke husker, hvad der blev drøftet. Foreholdt noter, som sundhedsminister Magnus Heunicke tog fra mødet, har hun forklaret, at det ville have været naturligt, hvis hun fremkom med synspunkter om, at indsatsen i forhold til mink skulle accelereres. Mette Frederiksen har forklaret, at hun prøvede at forberede regeringen på, at det var en hård tid, som både landet og regeringen gik i møde.*

*Den 3. november 2020 om formiddagen, formentlig kl. 11.15, blev der afholdt et gruppemøde i Socialdemokratiets folketingsgruppe, hvor mink blev bragt op. Foreholdt noter fra Magnus Heunicke har Mette Frederiksen forklaret, at hun godt kan have sagt, at der var risiko for, at vaccinerne kunne blive undermineret, og at det handlede om tempo med nedslagning af mink i zonerne. Om forløbet den 3. november 2020 har Mette Frederiksen i øvrigt forklaret, at hendes kontakt med Barbara Bertelsen i løbet af den 3. november 2020 foregik telefonisk, og hun husker ikke, hvor mange gange hun talte med Barbara Bertelsen i løbet af dagen, men der kan have været mange henvendelser. Mette Frederiksen har forklaret, at hun først for alvor blev involveret i mink op til koordineringsudvalgs-mødet den 3. november 2020. Det var Barbara Bertelsen, som indstillede, at mødet skulle afholdes, og Mette Frederiksen var enig heri. Mette Frederiksen har forklaret, at hun godkender enhver indkaldelse til møder i regeringens koordinationsudvalg (KU), og at det er Statsministeriet, som har ansvaret for at udsende dagsorden og materiale til brug for et koordineringsudvalgsmøde.*

*Mette Frederiksen har forklaret, at hendes kalender for den 3. november 2020 blev ryddet, hvilket var udtryk for, hvor alvorlig situationen var. Det var dog først om aftenen, at hun var fuldt bekendt med alvorligheden. Mette Frederiksen har også forklaret, at hun forberedte sig til koordineringsudvalgsmødet i løbet af dagen; også rent mentalt, da der potentielt kunne blive tale om en svær beslutning.*

*Koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 var oprindeligt berammet til kl. 21, men det blev flyttet til kl. 21.30. Mødet blev afholdt virtuelt. Materiale til brug for mødet blev af Statsministeriet rundsendt ved mail kl. 20.12, og de sidste bilag, bilag 2 og 2a, som omhandlede to modeller for behandlingen af mink, og som omtalte spørgsmålet om hjemmel for disse modeller, blev rundsendt kl. 21.24 sammen med et revideret cover. Mette Frederiksen har forklaret, at hun læste coveret fremsendt kl. 20.12 samt risikovurderingen (sagens bilag 1) inden koordineringsudvalgsmødets start, idet hun ikke erindrer at have set andre bilag inden mødestart. At det ikke var ressortministeriet, men Justitsministeriet, der havde koordineret KU-sagen, fremgik af coveret, hvor det var Justitsministeriet, der stod øverst i coveret. Mette Frederiksen har 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, og at hun ikke kan forklare, hvorfor hun ikke læste bilagene. Mette Frederiksen har også forklaret, at normalvis udsendes mødemateriale til et koordineringsudvalgsmøde således ikke kun 6 minutter før mødestart, og at det ikke er en god måde at arbejde på.*

*Kommissionen lægger til grund, at Mette Frederiksen må have været bekendt med, at mødet blev tilrettelagt og materiale udarbejdet i en forceret proces.*

*Mette Frederiksen ledede koordineringsudvalgsmødet, og deltagerne skulle sende hende en sms for at få ordet. Indledningsvis var det Mette Frederiksen, der besluttede, at koordineringsudvalgsmødet skulle gennemføres, selvom at mødedeltagerne ikke havde læst alle sagens bilag, og det var Mette Frederiksen, der besluttede, at der ikke skulle gives mødedeltagerne en læsepause eller udsættelse af mødet til f.eks. om morgenen. Mette Frederiksen har forklaret, at hun indskærpede, at hun havde en forventning om, at ministrene gennemgik de elementer, som koordinationsudvalget skulle være opmærksomme på. Mette Frederiksen har også forklaret, at hastighed var en afgørende parameter, og at det var også derfor, at hun tillod, at koordineringsudvalgsmødet 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.*

*For kommissionen har Mette Frederiksen forklaret, at koordineringsudvalgsmødet forløb i stor alvor, og at KU-beslutningen den 3. november 2020 har været en af de sværeste beslutninger under pandemien. Mette Frederiksen har videre forklaret, at hun var i tvivl om, hvorvidt det var nødvendigt at slå alle mink ned, og 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 koordineringsudvalgsmødet. Ifølge Mette Frederiksen hang det sammen med, at det af coveret bl.a. fremgik, at Folketingets partier alene skulle orienteres, men Mette Frederiksen 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. Kommissionen lægger herefter til grund, at statsministeren på koordineringsudvalgsmødet spurgte, om mink skulle slås ned, men ikke om de kunne eller måtte slås ned af myndighederne.*

*På koordineringsudvalgsmødet blev det besluttet, at alle mink skulle aflives inkl. avlsdyr, og at beslutningen skulle meldes ud på et pressemøde dagen efter med deltagelse af Mette Frederiksen selv. Tempobonus blev også besluttet. Mette Frederiksen har forklaret, at de havde en handlepligt som følge af, at man skulle orientere WHO og ECDC og fordi man var bekymret for dansk eksport, og at det var naturligt, at hun som statsminister havde en rolle under et pressemøde som dette i en så alvorlig krise. Om handlepligten har Mette Frederiksen i øvrigt forklaret, at hun ikke brugte ordet som en juridisk term men politisk/moralsk. At det var regeringen som sådan, der traf beslutningen, og ikke ressortministeren, understøttes efter kommissionens opfattelse af Mette Frederiksens udtalelser til Folketinget, hendes udtalelser til pressen og af regeringens pressemeddelelse, der fremkom den 4. november 2020 efter pressemødet.*

*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". Dette kan dog efter kommissionens opfattelse næppe kræves i forhold til en beslutning, som ikke var forudset og i hvert fald ikke behandlet i materialet udarbejdet til brug for mødet.*

*Mette Frederiksen foreslog ikke på koordineringsudvalgsmødet at sende sagen tilbage til ressortministeriet med henblik på en endelig indstilling, uanset at der viste sig at være tid hertil, og der ifølge Mette Frederiksen blev afholdt koordineringsudvalgsmøder både den 4. og 5. november 2020, idet valget i stedet var i forhold til mink at afholde et pressemøde den 4. november 2020. Det kan sammenholdes med, at den del af sagen, som vedrørte tiltagene i forhold til den humane sundhed i Nordjylland, faktisk blev udskudt til et af de efterfølgende koordineringsudvalgsmøder. Herom har Mette Frederiksen forklaret, at det skyldtes, at man ikke kunne nå at blive færdig med "Nordjyllandspakken" til den 4. november 2020, idet der var mange forhold, som skulle afklares i Nordjylland, herunder bl.a. i forhold til kollektiv trafik.*

*Det var Statsministeriet, der indkaldte til pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 med en status på situationen med covid-19-smitte i mink samt håndteringen heraf, og det var Mette Frederiksen, der indledte og styrede pressemødet, hvor også erhvervsministeren, sundhedsministeren, miljø- og fødevareministeren, den faglige direktør i Statens Serum Institut og rigspolitichefen deltog.*

*I indkaldelsen til pressemødet blev det oplyst, at der på pressemødet ville blive givet en status på situationen med covid-19-smitte i mink samt håndteringen heraf. Det blev også oplyst, at statsministeren og de øvrige deltagere ville deltage virtuelt. Pressemødet blev sendt direkte på landsdækkende tv.*

*På pressemødet udtalte Mette Frederiksen, at situationen krævede "resolut handling", at det var "nødvendigt at aflive alle mink i Danmark", og at "For at understøtte den aflivningsindsats som fødevaremyndighederne allerede er i gang med at iværksætte, så, og allerede er i gang med, så 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 Beredkabsstyrelsen og fra Hjemmeværnet”. Som svar på spørgsmål sagde Mette Frederiksen bl.a., at ”nu står vi så her og, og igangsætter en, en egentlig aflivning af alle mink i Danmark”, og at ”Jeg bliver også nødt til at sige, som, 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”.*

*Mette Frederiksen har forklaret, at det den 3. november 2020 hastede med at 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”, ligesom statsministeren på spørgsmålet om, hvorvidt hun havde en holdning til, om konkret Fødevarestyrelsen ville reagere på pressemødet den 4. november 2020, svarede, at ”selyfølgelig vil en styrelse gå videre med sit arbejde”. Statsministeren har også forklaret, at ”Hun gav ikke en instruks på pressemødet”, men ”Hun refererede blot en indsats”, ligesom statsministeren i forhold til sit konkrete udsagn om, at ”nu står vi så her og, og igangsætter en, en egentlig aflivning af alle mink i Danmark”, har sagt, at ”Det er talesprog på et pressemøde”, og at ”Det ændrer ikke på formalia”.*

*Som det fremgår af afsnit 8.3.1 ovenfor, lægger kommissionen efter en samlet vurdering til grund, at intentionen med pressemødet den 4. november 2020 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.*

*Som det ligeledes fremgår af afsnit 8.3.1, finder kommissionen, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 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 med ovennævnte citater. Videre må udmeldingerne forstås på den måde, at mink-avlerne 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 2020 blev lagt ud på regeringens hjemmeside med titlen ”Danmarks minkbestand aflives grundet mutation af coronavirus” og med angivelse af Miljø- og Fødevarermini-*

*steriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Statsministeriet, Erhvervsministeriet og Regeringen.*

*I overensstemmelse med det anførte i afsnit 8.3.1 finder kommissionen, at statsminister Mette Frederiksens ovennævnte udmeldinger på pressemødet om aflivning af alle mink var groft vildledende, idet der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, ligesom der ikke var hjemmel til tempobonus.*

*Mette Frederiksen har forklaret, at hun ikke var bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink, og det er i overensstemmelse med det samlede materiale, som indgår i kommissionens undersøgelse, herunder forklaringerne, hvorfor kommissionen lægger Mette Frederiksens forklaring til grund. 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 2020 vildledende, endsige groft vildledende.*

*Kommissionen finder således, at Mette Frederiksens udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 objektivt set var groft vildledende, men at Mette Frederiksen subjektivt ikke havde viden herom eller hensigt hertil. Kommissionen har herved ikke foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed.*

*Statsminister Mette Frederiksen tog initiativ til, at bl.a. miljø- og fødevarerministeren, sundhedsministeren og rigspolitichefen holdt et pressemøde den 7. november 2020. Mette Frederiksen skrev således i en sms den 7. november 2020 kl. 10.43 til sundhedsministeren og miljø- og fødevarerministeren: "Svære, svære dage. Vi bliver nødt til at se en pressebrief i dag med myndigheder og ministre på mink. Den megen støj risikerer at underminere indsatsen derude." Mette Frederiksen har forklaret, at hun om morgenen samme dag havde en samtale med minkavlernes formand, Tage Pedersen, som i anledning af offentlig "støj" og palaver på det tidspunkt ønskede rygdækning fra regeringen om, at regeringen stod ved beslutningen. Heller ikke ved dette pressemøde, som Mette Frederiksen ikke selv deltog i, blev der sagt noget, der kunne bringe befolkningen ud af den vildfarelse, som pressemødet den 4. november 2020 havde bragt dem i.*

*Kommissionen lægger i overensstemmelse med Mette Frederiksens forklaring til grund, at hun først blev gjort bekendt med den manglende hjemmel til aflivning af alle mink søndag den 8. november 2020, hvor*

*hun blev forelagt en sag med et brev til Folketingets formand vedrørende behov for hastebehandling af et lovforslag. På spørgsmål om statsministeren søndag aften den 8. november 2020 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.*

*Under en udvidet spørgetime med statsministeren den 10. november 2020 henviste statsministeren til miljø- og fødevareministeren på et spørgsmål om, hvorfor man ikke straks standsede aflivningen da det blev klart, at der ikke var hjemmel til at fordre aflivningen af minkejerne. Dette svar finder kommissionen ligger inden for statsministerens sandhedspligt, idet kommissionen også bemærker, at ministre ikke er retligt forpligtede til at besvare spørgsmål under en spørgetime.*

*Folketinget har ved flere lejligheder spurgt statsminister Mette Frederiksen ind til, hvornår hun blev bekendt med, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink, herunder ved spørgetimen den 10. november 2020 samt under forespørgselsdebatten den 25. november 2020. Kommissionen lægger som nævnt til grund, at Mette Frederiksen først blev bekendt med den manglende hjemmel den 8. november 2020, hvorfor hendes oplysninger i svarene til Folketinget var rigtige.*

*Statsministeren var i en direkte TV-udsendelse på TV2 – Go' aften Live – den 12. november 2020. I udsendelsen havde man netop talt med statsministeren om, at der var begået fejl, da der ikke var hjemmel til at kræve aflivning hvorefter hun af en minkavler blev spurgt, om de kunne få lov til at beholde nogle af deres dyr. Statsministeren svar var: "Det korte svar er: "Nej". " Denne udtalelse, der faldt på direkte TV, kunne være med til at gøre billedet af minkavlernes forpligtelse uklar."*

- 32 Om Minkkommissionens bevisvurdering ift. sundhedsminister Magnus Heunicke fremgår det af Minkkommissionens beretning, bind 2, kapitel 8.9.3, s. 740ff, at:

*"Magnus Heunicke, der er uddannet journalist, blev den 27. juni 2019 udnævnt til sundheds- og ældreminister, og han var således også sundheds- og ældreminister i november 2020 (herefter benævnt "sundhedsminister", ligesom Sundheds- og Ældreministeriet benævnes Sundhedsministeriet).*



*Allerede den 15. juni 2020 betegnede Magnus Heunicke i en sms-tråd med medarbejdere i Sundhedsministeriet covid-19-smitte blandt mink som en "kæmpe sag", og han spurgte om alle mink skulle slås ned, ligesom han anførte, at "STM", dvs. Statsministeriet, skulle orienteres.*

*Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet arbejdede løbende på sager vedrørende håndteringen af smitte med covid-19 i danske minkbesætninger, og den 17. september 2020 forelå et cover til et forberedende CU-møde, som endte med at blive aflyst hvor det som en forsigtighedsstrategi i håndteringen af covid-19-smitte i mink, som et ud af tre forslag, blev foreslået, at alle mink skulle slås ned. Magnus Heunicke har for kommissionen forklaret, at han ikke mener at have set dette cover, men han har set og gennemgået et cover om genforelæggelse af sagen. I dette cover, hvor der også var et forslag (ud af tre) om at slå alle mink ned, var der i forbindelse med omtale af muligheden for at tilbyde test, anført, at "Det vil ligeledes skulle afklares, om der er behov for ny hjemmel til flere af de foreslåede løsninger". Om dette har Magnus Heunicke forklaret, at han ikke bemærkede, at der kunne være behov for ændring af lovgivningen, og at det ikke var hans ressortområde. Der blev den 28. september 2020 afholdt møde mellem bl.a. departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard og departementschef i Sundhedsministeriet Per Okkels vedrørende håndtering af covid-19-smitte-de minkbesætninger. Der blev på mødet truffet beslutning om behov for ny strategi for håndtering af covid-19 på minkfarme. Der blev herunder drøftet hjemmel til aflivning af mink. Magnus Heunicke har forklaret, at han fra Per Okkels fik en tilbagemelding fra departementschefmødet, hvor Per Okkels fortalte, at man nu endelig tog smitten på minkfarme langt mere alvorligt ved at forlade den hidtidige strategi og gå meget mere aggressivt til værks. Da Magnus Heunicke efterfølgende fik et cover vedrørende håndtering af covid-19-smitte i mink til et ØU-møde den 30. september 2020, og hvor der alene var en indstilling om at videreføre de hidtidige tiltag om en inddæmningsstrategi, godkendte han coveret, men med en bemærkning: "Jeg er særdeles utryg ved dette. Hvis det virkelig er den faglige indstilling, så ok. Men det forekommer letsindigt. Desuden: Indeholder denne sag det sidste nye fra samtaler mellem SUM og Fødevareministeriet på DC-niveau?" På ØU-mødet blev der, som han husker det, ikke truffet tandre beslutninger, end at de nu skulle foran og gøre alt, og at sagen skulle på CU-mødet.*

*Magnus Heunicke har forklaret, at han godkendte sagen til CU-mødet den 1. oktober 2020 mundtligt, men at han ikke godkendte coveret. Der*

*var i coveret en indstilling om iværksættelse af aflivning af alle smittede eller smittemistænkte minkbesætninger samt minkbesætninger beliggende inden for en radius af 7,8 km fra en smittet eller smittemistænkt besætning. Det fremgik af coveret, at ”MFVM, JM og SUM forbereder den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag, såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minkbesætninger i et geografisk kområde eller i hele landet.” Om CU-mødet den 1. oktober 2020 har Magnus Heunicke forklaret, at Mogens Jensen forelagde mink-sagen, og at Magnus Heunicke spurgte Kåre Mølbak, hvorvidt strategien var tilstrækkelig, og dette mente Kåre Mølbak.*

*Magnus Heunicke har videre forklaret, at han den 2. november 2020 blev ringet op sent om aftenen af Per Okkels, som fortalte, at Kåre Mølbak på et møde med minkbranchen havde sagt noget om et nyt Wuhan, og at de var nødt til at gøre noget nu. Per Okkels sagde, at der var bestilt en risikovurdering, og Magnus Heunicke skrev derfor en sms på ministertråden for at gøre alle opmærksom på sagen. Han korresponderede også med sin departementschef. Den 3. november 2020 læste han risikovurderingen fra Statens Serum Institut, ligesom han havde telefonisk kontakt til Kåre Mølbak den 3. november 2020 om aftenen, da han ønskede at forstå risikovurderingen korrekt. Magnus Heunicke deltog i koordineringsudvalgs-mødet om aftenen, men han har forklaret, at han ikke nåede at bladre i bilagene.*

*På koordineringsudvalgsmødet forelagde Magnus Heunicke risikovurderingen fra Statens Serum Institut, og på forespørgsel oplyste han, at avlsdyrene ikke kunne bevares. Dette havde han tidligere drøftet med Kåre Mølbak, der havde sagt, at det ikke var muligt, da der var over 3 millioner avlsdyr. Han blev spurgt 3-4 gange. Magnus Heunicke har forklaret, at der ikke på koordineringsudvalgsmødet blev drøftet hjemmel til aflivning af alle mink, hvilket underbygges af de noter, som Magnus Heunicke tog under mødet, og spørgsmålet om hjemmel blev heller ikke drøftet på et efterfølgende møde, som han havde med sine folk i Sundhedsministeriet.*

*På koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 blev det besluttet, at alle mink skulle aflives inkl. avlsdyr, og at beslutningen skulle meldes ud på et pressemøde dagen efter med deltagelse af statsministeren. Tempobonus blev også besluttet.*

*Magnus Heunicke deltog på pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00. Det blev på pressemødet meldt ud, at alle mink i hele landet skulle og ville blive aflivet og at minkavlerne kunne træde i myndighedernes sted og selv aflive egne mink mod at modtage ekstra betaling, nemlig tempobonus, som ikke var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, og hvilken tempobonus nærmere blev præciseret den 4. november 2020 i efterfølgende pressemeddelelser.*

*Som anført ovenfor i afsnit 8.3.1 finder kommissionen, at udmeldingerne på pressemødet var groft vildledende, ligesom de havde form af en ulovlig instruks til myndigheder. Kommissionen finder dog, at dette ikke gælder, hvad Magnus Heunicke sagde på pressemødet, idet han havde fokus på Sundhedsministeriets ressort i form af selve risikovurderingen samt tiltag i Nordjylland i forhold til den humane sundhed, hvorimod beslutningen om aflivning af alle mink og eksekveringen heraf blev forestået af andre. Det samme gælder de efterfølgende pressemeddelelser, som fremkom samme aften, og hvor Magnus Heunicke er citeret for en udtalelse om folkesundheden.*

*Magnus Heunicke deltog i et pressemøde den 5. november 2020 med statsministeren, erhvervsministeren, direktør i Sundhedsstyrelsen Søren Brostrøm og faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak. Pressemødet angik tiltag i Nordjylland, som var blevet færdigbehandlet på et koordineringsudvalgsmøde, der havde fundet sted efter koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 om aftenen. Magnus Heunicke deltog endvidere i et pressemøde den 7. november 2020 med bl.a. miljø- og fødevareministeren og rigspolitichefen. I hvert fald på tidspunktet for pressemødet den 7. november 2020 var medarbejdere i Sundhedsministeriet bekendt med, at der i Miljø- og Fødevareministeriet pågik arbejde med udarbejdelse af et hastelovforslag, men ud fra forklaringer, herunder fra Magnus Heunicke, lægger kommissionen til grund, at Magnus Heunicke ikke havde oplysning herom, idet han først hørte om ”problemer med lovhjemmel” den 8. november 2020.*

- 33 Om Minkkommissionens bevisvurdering ift. finansminister Nicolai Wammen fremgår det af Minkkommissionens beretning, bind 2, kapitel 8.9.4, s. 743ff, at:

*”Finansminister Nicolai Wammen har været finansminister siden den 27. juni 2019, og Nicolai Wammen var således også finansminister i november 2020.*

*Nicolai Wammen har forklaret, at ”I forhold til bevillinger skal man gennem to låse; den første lås er, om regeringen vil prioritere økonomien til en given sag. Først når den nøgle er drejet om, kan man gå til lås nr. 2 hos fagministeriet, som må tage hånd om lovgivning, aktstykker mv. Hvis ØU siger nej til en minister, så stopper sagen der. Hvis ØU giver grønt lys, skal sagen på plads hos fagministeriet, som skal sørge for at få alt på plads, herunder det juridiske. I ØU står man for den politiske prioritering, hvor fagministeriet står for udmøntning samt for, at hjemler og andet er på plads.”*

*I forlængelse af et forberedende ØU-møde, der blev afholdt den 23. september 2020 under ledelse af Finansministeriets departementschef Peter Stensgaard Mørch, blev minksagen af embedsmænd i Finansministeriet markeret som en gul sag, hvilke var sager, som finansministeren bør kende, undertiden betegnet ”bøvlede sager”. Nicolai Wammen har forklaret, at de drøftede den konkrete sag, da det var en meget stor sag, og at han blev orienteret om, at der var et samarbejde mellem Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet.*

*Den 26. september 2020 skrev embedsmænd i Finansministeriet på afdelings- og kontorchefsniveau vedrørende aflivning af alle mink, at de ”i denne omgang ikke [er] gået dybt ind i drøftelsen om økonomien, tidshorisonten ... og lovhjemlen (det kræver lovændring af aflive minkene + forbyde import af nye mink)”. Nicolai Wammen deltog ikke i korrespondancen, og han modtog ikke kopi. Nicolai Wammen har forklaret, at han ikke husker, at han blev orienteret om de mulige scenarier.*

*Den 27. september 2020 modtog Nicolai Wammen en mail fra sin ministersekretær, hvor der var vedhæftet materiale til brug for et såkaldt vendemøde den 28. september 2020. Nicolai Wammen har forklaret, at på et vendemøde kan man flage særlige sager, ligesom det er på disse møder, hvor han zoomer ind på sagerne. Mailen var vedhæftet ”Bilag 1: Igangsatte tiltag vedrørende håndtering af udbrud af COVID-19 på minkfarme”, hvoraf fremgik, at ”Dog vil de initiativer, hvor der er anført, at der evt. mangler hjemler, først bliver undersøgte, og såfremt der kan tilvejebringes hjemmel (via bekendtgørelse) iværksat”. Nicolai Wammen har forklaret, at det typisk ikke vil være sådan, at man foretager en gennemgang af et bilag, og han har videre forklaret, at Finansministeriet ikke koncentrerer sig om hjemmel.*

*På ØU-mødet den 30. september 2020 var Nicolai Wammen mødeleder. Departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen deltog i mødet, og under punktet om mink deltog blandt andre miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen og sundhedsminister Magnus Heunicke. Nicolai Wammen har om mødet forklaret, at han bl.a. på baggrund af de indspark, der kom fra mødedeltagerne, bad om yderligere tiltag, og han bad om, at man allerede næste dag mødtes i CU med henblik på at træffe beslutninger om disse spørgsmål. Han bad også om, at der blev påbegyndt et arbejde, hvor man forberedte alle de scenarier, som kunne komme, lige fra den lille del af værktøjskassen og op til, at man kunne slå alle mink ned. Det var i særlig grad Miljø- og Fødevarerministeriet og Sundhedsministeriet, som skulle sætte dette arbejde i værk, sådan at man var klar, hvis det Senere skulle vise sig nødvendigt.*

*Nicolai Wammen har forklaret, at han hverken deltog i CU-mødet den 1. oktober 2020 eller modtog materialet til mødet, men at departementschef Peter Stensgaard Mørch deltog i mødet. Nicolai Wammen har også forklaret, at han efter mødet modtog en tilbagemelding fra sin departementschef om, hvad der var blevet diskuteret og besluttet på mødet, herunder at den økonomiske ramme forbundet med zonerne nu var steget fra 9,8 mio. kr. til ca. 500 mio. kr. Peter Stensgaard Mørch har forklaret, at han indstillede, at det var tilstrækkeligt alene at orientere ØU, hvilket Nicolai Wammen tilsluttede sig.*

*Om formiddagen den 3. november 2020 godkendte Nicolai Wammen et notat af 2. november 2020 udarbejdet af Finansministeriet. Notatet havde titlen "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink", og indstillingen i notatet var, at "Miljø- og Fødevarerministeriet afsøger mulighederne for en "tempo-bonus" på mødet med branchen d. 3. november". Finansministeriet sendte en mail kl. 10.54 til Miljø- og Fødevarerministeriet, hvori der stod: "Finansministeren har godkendt vedlagte notat om "tempo-bonus" og dermed at vi kan arbejde videre med en sådan".*

*Nicolai Wammen har om tempobonus forklaret, at "Det var en idé, som fødtes i Miljø- og Fødevarerministeriet. Han hørte om tempobonus den 3. november 2020, hvor der kom en sag over til Finansministeriet. Miljø- og Fødevarerministeriet havde brug for en positiv tilkendegivelse fra Finansministeriet, før man gik videre med det, da sagen omhandlede økonomi". I den forbindelse pegede Nicolai Wammen på, at notatet indeholdt et omkostningsskøn på mellem 80 mio. kr. og 300 mio. kr., og at det var store beløb, som det var helt naturligt, at Miljø- og Fødevarerministe-*

*riret rettede henvendelse til Finansministeriet om. Om sin godkendelse af notatet har Nicolai Wammen forklaret, at "Den første lås var låst op, idet han gav grønt lys til, at Miljø- og Fødevareministeriet kunne afsøge mulighederne med branchen. Herefter, og hvis det skulle sættes i værk, så var det på helt sædvanlig vis Miljø- og Fødevareministeriet, som skulle arbejde videre, herunder med hjemmel".*

*Afdelingschef i Finansministeriet Kent Harnisch har om tempobonus forklaret, at hvis Miljø- og Fødevareministeriet vurderede, at det var en god idé at drøfte tempobonus med branchen, stillede Finansministeriet en budgetgaranti til rådighed hertil, og den bevillingsmæssige hjemmel skulle så komme efterfølgende i et aktstykke fra Miljø- og Fødevareministeriet. Det var således alene en forhåndstilkendegivelse om, at Finansministeriet ville hjælpe med at skaffe pengene til tempobonus, men de beskæftigede sig ikke med, hvorvidt der var hjemmel. Afdelingschef i Finansministeriet Martin Ulrik Jensen har forklaret, at ved finansministerens godkendelse af, at man begynder at tale om tempobonus, ligger der ikke en godkendelse af, at der er hjemmel til at udbetale en tempobonus. Souschef i Finansministeriet Asbjørn Brink har forklaret, at notatet af 2. november 2020, som han skrev udkast til, skulle tjene som beslutningsgrundlag for en godkendelse af, at Finansministeriet ville afsætte midlerne til tempobonusmodellen, og at disse midler først ville kunne udbetales, når der forelå den bevillingsmæssige hjemmel i form af eksempelvis et aktstykke.*

*På den baggrund lægger kommissionen til grund, at finansminister Nicolai Wammen var bekendt med, at idéen om tempobonus var ny, og at det i hvert fald ikke fremgik af Finansministeriets notat af 2. november 2020 om "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink", som Nicolai Wammen selv godkendte, 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 kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, men derimod et tilskud, finder kommissionen, at det for Nicolai Wammen må have fremstået som i hvert fald temmelig usikkert, om der allerede forelå den fornødne finansielle hjemmel til tempobonus.*

*Finansministeriets notat af 2. november 2020 kom til at indgå i KU-sagen som bilag 3 (efter visse tilpasninger fra Miljø- og Fødevareministeriets side).*

*I sin forberedelse til koordineringsudvalgsmødet blev Nicolai Wammen orienteret om risikovurderingen fra Statens Serum Institut, idet han kl. 18.17 fik den tilsendt pr. mail af Peter Stensgaard Mørch, og kl. 18.29 svarede pr. mail: "Ret klar tale". Peter Stensgaard Mørch har forklaret, at han drøftede risikovurderingen med Nicolai Wammen kort før koordineringsudvalgsmødet, og at de tidligere på dagen havde talt sammen flere gange. Nicolai Wammen har forklaret, at han læste risikovurderingen, coveret og håndakten forud for mødet.*

*Det fremgik af Finansministeriets håndakt af 3. november 2020 til brug for koordineringsudvalgsmødet, som Nicolai Wammen modtog kl. 19.37, at "Der lægges op til at iværksætte følgende initiativer til håndtering på den korte bane: 1. Incitamentsordning for hurtigere aflivning ("tempobonus") til anslået ca. 100-300 mio. kr.". Under "Hovedbudskaber" stod indledningsvis, at "Først og fremmest skal vi øge tempoet for aflivningerne markant", og at "Det kan vi gøre ved at godkende "tempobonussen" nu". Peter Stensgaard Mørch har herom forklaret, at de fokuserede på at sikre tempo og eksekveringskraft, samt at de skulle arbejde videre med tempobonus-ordningen, og Nicolai Wammen har forklaret, at han fokuserede på hovedbudskaberne om, at de først og fremmest skulle øge tempoet på aflivningerne markant, herunder ved brug af tempobonus.*

*På koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020 blev det besluttet, at alle mink skulle aflives inkl. avlsdyr, og at beslutningen skulle meldes ud på et pressemøde dagen efter med deltagelse af statsministeren. Tempobonus blev også besluttet. Nicolai Wammen har forklaret, at han på koordineringsudvalgsmødet tog ordet flere gange, herunder tidligt i forløbet, fordi han gerne ville give en økonomisk vinkling på, hvad det ville betyde, hvis man skulle slå alle mink ned. Nicolai Wammen har også forklaret, at hjemmelsspørgsmål i forhold til compensation og erstatning ikke blev berørt, som han husker det, selv om det fremgår af Miljø- og Fødevarerministeriets redegørelse af 18. november 2020. Omvendt kan han ikke anfægte, om det blev nævnt.*

*Efter afslutningen på koordineringsudvalgsmødet skrev Nicolai Wammen i en sms til statsminister Mette Frederiksen kl. 23.31: "Rigtig vigtigt møde. Vi traf den rigtige beslutning på minkene. Sværere hvad de rette skridt er ifht Nordjylland...".*

*Kommissionen lægger til grund, at hverken hjemmel til aflivning af alle mink eller hjemmel til tempobonus blev rejst eller drøftet på koordine-*

*ringsudvalgsmødet. Dette til trods for, at det for Nicolai Wammen, som havde godkendt Finansministeriets notat af 2. november 2020, må have fremstået som i hvert fald temmelig usikkert, om der den 3. november 2020 var den fornødne finansielle hjemmel til tempobonus.*

*Den 4. november 2020 modtog Finansministeriet kl. 13.34, pr. mail med afdelingschef i Finansministeriet Annemarie Lauritsen i kopi, udkast til statsministerens tale til brug for pressemødet kl. 16.00 til faktatjek, som Finansministeriet svarede på kl. 13.54. Faktatjekket ses ikke at have involveret Nicolai Wammen. Derimod har Nicolai Wammen forklaret, at han modtog et faktaark til godkendelse forud for pressemødet, og at faktaarket angik bl.a. tempobonus og andre kompensationsordninger.*

*På pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 deltog blandt andre statsministeren, sundhedsministeren, miljø- og fødevareministeren og erhvervsministeren, hvorimod Nicolai Wammen ikke deltog. Det blev på pressemødet meldt ud, at alle mink i hele landet skulle og ville blive aflivet og at minkavlerne kunne træde i myndighedernes sted og selv aflive egne mink mod at modtage ekstra betaling, nemlig tempobonus, som ikke var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger. Tempobonus var et væsentligt element i udmeldingerne.*

*Som anført ovenfor i afsnit 8.3.1 finder kommissionen, at udmeldingerne på pressemødet, ligesom i de efterfølgende pressemeddelelser, objektivt set var groft vildledende, bl.a. fordi myndigheder ikke uden forbehold kan stille borgere en betaling i udsigt, når der ikke er hjemmel hertil, materielt og finansielt og der heller ikke foreligger statsstøtteretlig afklaring).*

*Kommissionen lægger til grund, at Nicolai Wammen havde modtaget oplysning om tempobonus som led i Finansministeriets almindelige og nødvendige udgiftsstyring, ligesom pressemødet den 4. november 2020 ikke involverede ham.*

*Kommissionen finder at Nicolai Wammen ikke subjektivt havde viden om, at der manglede finansiell hjemmel til tempobonus. Kommissionen har herved ikke foretaget en vurdering af, om der foreligger grov uagtsomhed.*

*Kommissionen lægger til grund, at Nicolai Wammen ikke bragte spørgsmålet om hjemmel til tempobonus op hverken på koordineringsudvalgs-*



*mødet den 3. november 2020, i tiden frem til pressemødet den 4. november 2020 eller umiddelbart herefter, eksempelvis over for statsministeren.*

*I overensstemmelse med Nicolai Wammens forklaring lægger kommissionen til grund, at Nicolai Wammen først den 8. november 2020 om eftermiddagen blev bekendt med den manglende hjemmel til aflivning af alle mink. Med hensyn til hastelovforslaget har Nicolai Wammen forklaret, at ”Han hørte første gang om hastelovforslaget søndagen den 8. november 2020 om eftermiddagen. Dels så han på sin telefon, at der var en nyhed herom. Dels blev han kort efter ringet op af sin departementschef, som var blevet orienteret om, at der var et problem, og at der skulle laves en hastelov. De var begge overraskede over, at der ikke havde været styr på det, men nu handlede det om at få styr på det. De var overraskede over, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde haft styr på, om der var hjemmel til den beslutning, som der var blevet truffet. Det er grundviden i et ministerium, at man skal have hjemmel til de beslutninger, som der træffes og han kan ikke mindes, at det er sket før i hans tid som minister.”*

## 6 Regelgrundlaget

34 Indledningsvis bemærkes det, at beskrivelsen af regelgrundlaget er begrænset til det, der vurderes nødvendigt og tilstrækkeligt i relation til nærværende vurdering af muligt ansvar på grundlag af det hændelsesforløb og bevisvurdering, der er klarlagt i Minkkommissionens beretning. Det bemærkes, at der i Minkkommissionens beretning er indeholdt en beskrivelse af retsgrundlaget i kapitel 7, som vi også har gennemgået, og det i nærværende afsnit 6 anførte både supplerer denne og gengiver derfra. Hertil bemærkes det også, at regelgrundlaget også henviser til forhold, som ikke eksplicit er medtaget i konklusionerne i forhold til de relevante ministre. Dette skyldes, at et givent forhold er generelt relevant at inddrage i forhold til arbejdet med at vurdere det faktisk passerede (og dermed er medtaget i regelgrundlaget), men ikke nødvendigvis har været relevant i forhold til de konklusioner, som vi når frem til.

### 6.1 Kort om både magtadskillelæren og hjemmelskravet

35 Først og fremmest kan det konstateres, at den retlige funktion af ministeransvaret skal ses i kontekst af magtadskillelæren, hvorefter magten i det danske samfund er tredelt, jf. grundlovens § 3. Den lovgivende magt er i overensstemmelse hermed hos kongen (regeringen) og folketinget i forening, den udøvende magt er hos kongen (regeringen), og den dømmende magt er hos domstolene. Ministrene og forvaltningens udøvende virke kræver i medfør af det ovenfor anførte, hjemmel i en lov eller bekendtgørelse udstedt i medfør af en lov, der er vedtaget i overensstemmelse med magtens tredeling,<sup>8</sup> herunder når der foretages indgreb i borgernes rettigheder. Dette betegnes legalitetsprincippet, der hertil både har en formel<sup>9</sup> og materiel side, hvor det netop anførte, vedrører den materielle (indholdsmæssige) side.

36 Ved en beslutning eller afgørelse der ikke indgribende griber ind i borgernes retsforhold, kan hjemmelskravene lempes. Er der tale om en beslutning eller afgørelse, der er til fordel for borgerne, men medfører den dog økonomiske konsekvenser, der ikke er ubetydelige, så kræves et klart materielt lovgrundlag i tillæg til de bevillingsmæssige krav, som en sådan beslutning eller afgørelse måtte fordrer.<sup>10</sup>

37 Hjemmelskravet antages<sup>11</sup> hertil at stige i intensitet alt efter hvor byrdefuldt et indgreb overfor borgerne måtte være, herunder i forhold til hvor klare holdepunkter for hjemlen,

---

<sup>8</sup> Her bortses fra regeringsprærogativer.

<sup>9</sup> Hvorved forstås, at der gælder en hierarkisk rangorden mellem de forskellige typer af retskilder.

<sup>10</sup> Jf. bl.a. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 6. udgave, 2016, s. 179 samt Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, 3. udgave, 2001, s. 28.

<sup>11</sup> Jf. bl.a. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 6. udgave, 2016, s. 180 ff.

som kræves, hvorfor der også gælder et skærpet hjemmelskrav, såfremt der skal ske væsentlige begrænsninger i retten til at udøve et ellers lovligt erhverv.<sup>12</sup> Særligt skærpet er hjemmelskravet i tilfælde af at et indgreb er direkte ekspropriativt, idet proceduren i grundlovens § 73 i så fald skal følges, der (bl.a.) fastslår, at ekspropriation kun kan ske i medfør af lov (eller en administrativ beslutning der har klar hjemmel i lov), hvortil også gælder yderligere krav.<sup>13</sup> Yderligere nuancer til hjemmelskravet kan nævnes, men det findes ikke relevant i nærværende sammenhæng.

- 38 Hjemmelskravet er helt fundamentalt i en demokratisk retsstat som den danske, og gælder for hele den offentlige forvaltning – herunder for de enkelte ministre, der er øverste forvaltningsleder for deres respektive område, jf. nedenfor. En tilsidesættelse af hjemmelskravet medfører følgelig, at der foreligger et ulovligt forhold, som der kan ifaldes ansvar for.

## 6.2 Regulering af ministres ansvar

### Den overordnede ramme

- 39 Ministres ansvar har såvel en politisk<sup>14</sup> som en retlig dimension, hvor alene den retlige dimension er relevant i denne sammenhæng. Grundloven fastslår helt overordnet, at de enkelte ministre er retligt ansvarlige for *”regeringens førelse”* samt, at *”deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov”*,<sup>15</sup> og ministre kan af *”folketinget tildales for deres embedsførelse”*, jf. grundlovens § 16, 1. pkt., jf. nærmere nedenfor om Ministeransvarlighedsloven, der i medfør af lovens § 1 angår ministres ansvars for deres embedsførelse.
- 40 Endvidere fremgår følgende af relevans for vurderingen af den uhjemlede tempo-bonus af grundlovens § 46, stk. 2:

*”Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.”*

---

<sup>12</sup> Se hertil bl.a. grundlovens § 74: *”Alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov.”* Jf. desuden Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 487 og 489.

<sup>13</sup> Herunder at formål hvortil der kan ske ekspropriation præciseres, samt krav til præcision mv.

<sup>14</sup> Varierende fra politiske konsekvenser, kritik, tildeling af en ”næse” samt mistillidsvotum, jf. til sidstnævnte grundlovens § 15, stk. 1, der fastslår, at ingen minister kan forblive i sit embede, såfremt Folketinget udtaler mistillid til den pågældende.

<sup>15</sup> Jf. grundlovens § 13, 2. pkt.

- 41 Helt simpelt betragtet er begrundelsen for behovet for at kunne statuere ministeransvar ganske simpel. Med Jens Peter Christensens ord, kan begrundelsen i alt sin enkelthed udtrykkes således:<sup>16</sup>

*”Ministeransvarets principielle begrundelse er enkel: Med magt må følge ansvar. Det vil være uacceptabelt, hvis landets øverste magthavere ikke kunne stilles til regnskab for deres handlinger.”*

- 42 I den forbindelse bemærkes generelt, at regeringens førelse sker på grundlag af ministeri-systemet, hvorefter udgangspunktet er, at en ministers beføjelse, er tillagt *den enkelte* minister, der selv er udpeget af statsministeren<sup>17</sup>, dog således, at grundlovens § 14, 3.-4. pkt., og ministeransvarlighedslovens § 4 fastslår, at flere ministre kan være ansvarlige for samme beslutning.

#### Ressortansvar

- 43 Den enkelte minister er ansvarlig for sit pågældende ministerområde; det er det, der betegnes som en ministers ressortområde. Statsministeren kan frit ændre i sagsområder og ressortfordeling, og kan selvsagt afskedige en minister, men retligt besidder de enkelte ministre selvstændig kompetence og er ansvarlig for sit eget område (ressortansvar), herunder i forhold til ministeriets departement og alle underordnede myndigheder, idet ministeren har instruktionsbeføjelse over hele embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren. Formelt set er det lederen, der udøver de beføjelser, som tilkommer myndigheden, mens de øvrige medarbejdere handler på lederens vegne i kraft af delegation.<sup>18</sup>
- 44 Over-/ underordningsforholdet indebærer herudover, at et departement er forpligtet til at føre tilsyn med sine underliggende styrelser, herunder undersøge forhold, som departementet bliver opmærksom på, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der er begået en ulovlighed.<sup>19</sup>
- 45 Systemet med ministre med eget ressortområde, som den enkelte minister er ansvarlig for, beskrives undertiden på den måde, at regeringen ikke er en enkelt pyramide, men en flerhed af sideordnede pyramider, hver med sin minister i toppen.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Jf. Jens Peter Christensen, *Ministre og Embedsmænd – pligter og ansvar*, 2022, s. 19.

<sup>17</sup> Jf. grundlovens § 14.

<sup>18</sup> Jf. Karsten Revsbech m.fl., *Forvaltningsret Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 19 ff., og Sten Bønsing, *Almindelig Forvaltningsret*, 4. udgave, 2018, side 67.

<sup>19</sup> Jf. Sten Bønsing, *Almindelig Forvaltningsret*, 4. udgave, 2018, side 380 ff., og ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 3.

<sup>20</sup> Jf. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, 1980, side 520, Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 2012, side 37-38, og Jens Peter Christensen m.fl., *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, side 76.

- 46 I den sammenhæng bemærkes endvidere, at det selvsagt er ministeren, som står for ministeriets standpunkt udadtil i forhold til offentligheden.<sup>21</sup>

Intet objektivt solidarisk retligt ansvar

- 47 I den forfatningsretlige litteratur kan hentes enkelte bidrag. Fra den lidt ældre litteratur antog Poul Andersen herom, at ministrene ikke er underlagt et objektivt solidarisk retligt ansvar for andre ministres beslutninger mv.:

*”Heller ikke paahviler der Ministrene noget solidarisk, retligt Ansvar for Regeringens Førelse ... Dette er særligt klart f. s. v. angaar Varetagelsen af de Anliggender, som er betroet dem til selvstændig Besørgelse og fordelt imellem dem i H. t. Grl. § 14, 2. Pkt.”<sup>22</sup>*

- 48 Dette synspunkt lægges også til grund af andre forfattere, herunder Max Sørensen<sup>23</sup> Peter Germer.<sup>24</sup> Poul Andersen anfører hertil, at:

*statsretligt er Ministrene i Statsraadet enkeltvis Kongens Raadgivere, og der kan ikke tages nogen for den enkelte Minister bindende Flertalsbeslutning.*<sup>25</sup>

- 49 Det ændrer dog ikke på, at ligger fast at flere ministre godt kan være ansvarlige for samme beslutning,<sup>26</sup> da der ikke er en begrænsning alene til en ministers ressortområde<sup>27</sup>, og ressortansvaret er således ikke en ansvarsfrihedsgrund for ministre fra andre ministerier, hvilket beror på en konkret vurdering, jf. ministeransvarlighedslovens § 4, hvoraf det følger: *”Ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler såvel enhver minister, der har medunderskrevet, som ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse.”*
- 50 Generelt anførte Poul Andersen om dette spørgsmål, efter – som ovenfor anført – at have konstateret, at der ikke påhviler ministrene et objektivt solidarisk retligt ansvar:<sup>28</sup>

<sup>21</sup> Jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave, 2001, side 213.

<sup>22</sup> Jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 207.

<sup>23</sup> Jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 141.

<sup>24</sup> Jf. Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, side 48 ff.

<sup>25</sup> Jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 156.

<sup>26</sup> Jf. også Minkkommissionens beretning, 537ff

<sup>27</sup> Jf. grundlovens § 14, 3. - 4. pkt.

<sup>28</sup> Jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 208.

*”Dette betyder dog kun, at Ministrene ikke paa rent objektivi Grundlag hæfter for hinanden, og udelukker ikke, at en Ministers Handlinger og Undladelser kan afføde Pligter og dermed Ansvar for andre Ministre, hvilket især bliver af Betydning under Forhandlinger i Statsraadet og i Ministermøder. Hvis saaledes en eller nogle Ministre tilraader eller foreslaar noget ulovligt eller uforsvarligt, bliver det de andre Ministres Pligt at gøre Modforestillinger.*

51 Alf Ross har bl.a. skrevet følgende:<sup>29</sup>

*”Da der efter sagens natur må påhvile ministrene en pligt til efter evne at forhindre at ulovlige beslutninger træffes må en minister også være ansvarlig i kraft af passivitet overfor beslutninger som han havde anledning til at søge forhindret. Dette vil især være tilfældet når sagen har været forhandlet i statsrådet. Det må vistnok antages at enhver minister der har været tilstede under mødet i statsrådet er ansvarlig for enhver dér truffet beslutning som han ikke har taget til orde imod – således at han ikke kan undskylde sig med på et forudgående ministermøde at have frarådet beslutningen. Da ministrene sædvanligvis optræder solidariske i statsrådet vil dette normalt føre til at samtlige ministre er ansvarlige for enhver beslutning truffet i statsrådet.”*

52 Og videre blev anført:<sup>30</sup>

*”For sine medministres handlinger kan en minister blive ansvarlig efter almindelige regler om meddelagtighed hvilket især kan blive af betydning når handlingen har været drøftet på ministermøde i hvilket tilfælde endog den blotte passivitet må være tilstrækkeligt til at begrunde ansvar.”*

### Indberetningspligt

53 Ses der på den mere nutidige juridisk litteratur er det er antaget, at en fagminister, der får kendskab til en anden fagministers embedsmisbrug mv., kan blive forpligtet til at underrette regeringschefen, selv om der ikke i øvrigt påhviler ministeren nogen almindelig pligt til tilsyn. En sådan ”indberetningspligt” i betragtning af ministrenes sideordnede stilling må formentlig reserveres tilfælde af klare ulovligheder.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 1. udgave, 1959, side 379 f., hvilket gentages i revideret form i 3. udgave, 1980, side 449 ff.

<sup>30</sup> Jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 1. udgave, 1959, side 379, hvilket gentages i revideret form i 3. udgave, 1980, side 449 ff.

<sup>31</sup> Jf. Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 107.

- 54 Endvidere må det antages, at fagministrene har pligt til at orientere andre ministre med henblik på forebyggelse af retsstridige handlinger. Dette gælder for myndigheder generelt. Tibetkommissionen anførte herom:<sup>32</sup>

*”En myndighed kan handle retsstridigt ikke alene inden for eget kompetenceområde (ressort), men også ved medvirken til en anden myndigheds retsstridige handlinger inden for denne myndigheds kompetenceområde.*

*Uden for tilfælde af medvirken kan der efter omstændighederne være en pligt for en myndighed til at give oplysning til en anden myndighed med henblik på at forebygge retsstridige handlinger inden for denne myndigheds kompetenceområde.*

*Det må i særdeleshed gælde, hvor en myndighed agerer eller i øvrigt forholder sig på en sådan måde, at det kan indebære en konkret og nærliggende risiko for, at en anden myndighed vil administrere eller handle i strid med gældende ret.*

*I vurderingen af, om en myndighed har pligt til at gøre en anden myndighed opmærksom på forhold, som indebærer en risiko for, at den anden myndighed handler retsstridigt, må antages at indgå blandt andet omfanget og karakteren af myndighedens involvering i den anden myndigheds opgavevaretagelse, myndighedernes sagkundskab og organisatoriske placering, karakteren af myndighedernes kommunikation samt forholdenes og den bagvedliggende regulerings væsentlighed.”*

#### Statsministerens tilsynspligt

- 55 Det antages, at der påhviler statsministeren en særlig tilsynspligt i forhold til fagministrene. Grundlaget for tilsynspligten skal søges i embedets særlige position og ledende stilling i forhold til de andre ministre, herunder idet, at statsministerens særlige stilling på en række punkter er markeret i grundloven, jf. bl.a. § 14 om udnævnelse og afskedigelse af minister, samt § 15, stk. 2, hvor det er fastslået, at statsministeren tegner regeringen i den forstand, at regeringen kollektivt må træde tilbage i tilfælde af et mistillidsvotum til statsministeren.

---

<sup>32</sup> Jf. Tibetkommission II, Bind 2, side 149.

- 56 Selv om statsministeren således formelt ikke har nogen retlig instruktionsbeføjelse over for regeringens øvrige ministre, er realiteten den, at statsministerens adgang til at afskedige en minister eller fratage denne et sagsområde giver statsministeren en vid adgang til at påvirke den enkelte ministers beslutninger og afgørelser.<sup>33</sup>
- 57 At der generelt gælder en tilsynspligt for statsministeren, er kommet til udtryk bl.a. i Rigsrettens dom i sagen mod fhv. indenrigsminister Sigurd Berg og fhv. statsminister (konseilspræsident) I.C. Christensen (U 1910.948 R). I.C. Christensen blev frifundet, idet Rigsretten dog udtalte kritik af, at han ikke havde opfyldt *den særlige tilsynspligt*, der påhviler statsministeren i forhold til de øvrige ministre. Det følger af denne dom, at tilsynsplikten har karakter af en pligt til under visse omstændigheder at foranledige en nærmere undersøgelse af fagministres forhold.
- 58 Tilsvarende følger af undersøgelsesrettens beretning i Tamilsagen, hvor det blev lagt til grund, at der for fhv. statsminister Poul Schlüter måtte bestå en vis tilsynspligt med fagministrene, således at det kunne komme på tale, at statsministeren burde have grebet ind over for fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansens administration af familiesammenførings-sagerne og herunder have foranlediget en nærmere undersøgelse af justitsministerens embedsførelse. Statsministerens tilsynspligt retter sig mod fagministrenes overholdelse af ministeransvarlighedslovens regler. Tilsynspligtens formål er således at sikre, at fagministrene lever op til deres embedspligter.<sup>34</sup>
- 59 Det må afhænge af en konkret vurdering, hvornår statsministeren har pligt til at reagere og udøve sit tilsyn for ikke at ifalde ansvar efter ministeransvarlighedsloven. Jens Peter Christensen har anført,<sup>35</sup> at *"Rigsrettens dom i den fjerde rigsretssag giver ikke grundlag for nogen særlig præcis beskrivelse af tilsynspligtens nærmere indhold"*, og at *"de særlige omstændigheder, hvor der kan foreligge undersøgelsespligt for regeringschefen, beskrives i Rigsrettens dom som sådanne, hvor en række oplysninger bestemt peger hen på, at en fagminister i sin embedsførelse har gjort sig skyldig i "Misbrug og Vilkårligheder" [...]"*.
- 60 Hans Gammeltoft-Hansen antager, at der formentlig skal foreligge *"indikationer af en ikke ubetydelig styrke for, at statsministerens undladelse af at reagere vil kunne være ansvarspådragende"*.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 2015, side 234 ff.

<sup>34</sup> Jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 2015, side 240, og Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, 1. udgave, 2022, side 108.

<sup>35</sup> Jf. Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, 1. udgave, 2022, side 106

<sup>36</sup> Jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 2015, side 243 ff.



- 61 Om tilsynspligten har Justitsministeriet anført i den supplerende notits af 24. november 2020 bl.a.<sup>37</sup>:

*”[... ] Med hensyn til tilsynspligtens indtræden lagde Rigsretten i ovennævnte sag som nævnt vægt på, at der var fremkommet oplysninger, der bestemt pegede på, at Alberti havde gjort sig skyldig i misbrug og vilkårligheder. Dette kan efter Justitsministeriets opfattelse også udtrykkes på den måde, at en særligt begrundet formodning om, at en minister har overtrådt ministeransvarlighedsloven, i almindelighed udløser en statsministers pligt til at føre tilsyn med de andre ministre (tilsynspligten). Det må antages, at tilsynspligten i en sådan situation i almindelighed må indebære, at en statsminister i hvert fald skal undersøge sagen nærmere.*

#### Afgørelser og faktisk forvaltning

- 62 I forhold til den offentlige forvaltning sondres der hertil mellem afgørelser af konkrete sager (afgørelsessager) og faktisk forvaltning, hvor der i relation til afgørelsessager gælder en række krav til vejledning, partsaktindsigt, notatpligt, partshøring, begrundelser for afgørelser og klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Karakteristisk for faktisk forvaltningsvirksomhed er, at den ikke tager sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til enkeltpersoner.
- 63 Overordnet set er faktisk forvaltningsvirksomhed en residualkategori for alle andre opgaver end dem, der opfylder kravene til at være afgørelsessager. Faktisk forvaltning fra politiets side er reguleret navnlig i politiloven og retsplejeloven, mens faktisk forvaltning fra militærets og det civile beredskabs side er reguleret i bl.a. forsvarsloven, hjemmeværnsloven og beredskabsloven. Hertil bemærkes, at enkelte af reglerne i forvaltningsloven dog også finder anvendelse på beslutninger, der er truffet i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed, idet de er udtryk for almindelige retsgrundsætninger. I sidste ende beror sondringen mellem faktisk forvaltning og afgørelsessager på den relevante lovhjemmel og fortolkningen heraf.
- 64 Et grundlæggende princip, der gælder både ved afgørelsessager og faktisk forvaltning, er officialprincippet – også benævnt ”officialmaksimen” eller ”undersøgelsesprincippet” – der er en uskreven retsgrundsætning, hvorefter det påhviler forvaltningen at indhente de fornødne oplysninger til at afgøre en sag korrekt – herunder selvsagt også at undersøge, om der er den fornødne hjemmel, idet formålet med officialprincippet er at sikre, at forvaltningens dispositioner materielt er lovlige og korrekte.

---

<sup>37</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, kapitel 5.11.13, s. 436-438.

65 Af relevans for tempo-bonussen kan det nævnes, at det er blevet bemærket i litteraturen, at uanset det er blevet mere og mere almindeligt, at forvaltningen indgår aftaler med borgere og virksomheder, er det juridisk tvivlsomt, hvor meget ”aftale” der reelt er tale om, al den stund at forvaltningen ofte kan skride til handlinger ensidigt, hvis borgeren ikke frivilligt vil være med, ligesom forvaltningen altid skal holde sig inden for gældende ret og ikke kan medvirke til handlinger, hvor forvaltningen er mere venlig eller skrap, end loven giver mulighed for – heller ikke, selv om alle går frivilligt med.<sup>38</sup>

### Regeringsudvalg

66 Grundloven indeholder hertil særlige bestemmelser om statsråd og ministerråd, herunder om stemmeafgivelse, jf. § 17 og § 18, men ministerråd har ikke været afholdt siden 1866.

67 Af større betydning end statsråd og ministerråd er i dag ministermøder samt regeringsudvalg, herunder ikke mindst koordinationsudvalget (KU) under forsæde af statsministeren og økonomiudvalget (ØU) under forsæde af finansministeren (samt eksempelvis i den seneste tid det såkaldte covid-19-udvalg under forsæde af sundhedsministeren).

68 Ministermøder og regeringsudvalg er uregulerede og etableringen uformel, og regeringsudvalg muliggør en adgang til fri politisk drøftelse inden for en regering. I koordinationsudvalget kan regeringen således nå ”frem til en fælles holdning til aktuelle politiske spørgsmål”.<sup>39</sup>

69 Regeringsudvalg repræsenterer en alternativ eller supplerende løsningsmulighed, når det drejer sig om at få behandlet centrale politiske spørgsmål i et mindre forum, og undertiden har udvalget ”den fulde (reelle) beslutningskompetence på vedkommende område”.<sup>40</sup>

70 Koordinationsudvalget fastlægger sammen med økonomiudvalget ”de store linjer for regeringens arbejde”.<sup>41</sup> Hvor koordinationsudvalget ”træffer beslutning om større tværgående politiske sager”, er økonomiudvalget ”regeringens ”maskinrum”, hvor regeringens daglige arbejde koordineres mellem regeringens medlemmer”.<sup>42</sup>

71 Ansvar et uden for ressortområdet bygger som ovenfor anført på en konkret vurdering, idet *enhver* minister, der medvirker til en beslutning, *kan* pådrage sig ansvar, jf. som ovenfor nævnt grundlovens § 14, 3. og 4. pkt., samt hertil også ministeransvarlighedslovens § 4..

---

<sup>38</sup> Jf. Sten Bønsing, *Almindelig Forvaltningsret*, 4. udgave, 2018, side 85.

<sup>39</sup> Jf. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* 1, 3. udgave, 2001, side 212 f.f.

<sup>40</sup> Jf. Carsten Henrichsen, *Offentlig Forvaltning – Grundbog i forvaltningslære*, 2012, side 260.

<sup>41</sup> Jf. Jens Peter Christensen m.fl., *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, s. 78.

<sup>42</sup> Jf. Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, ”Embedsmanden i det moderne folkestyre”, side 85 ff.

### Folketingets kontrolmuligheder og ministrenes sandhedspligt

- 72 I relation til spørgsmålet om ansvar knytter sig også spørgsmålet om Folketingets kontrolmuligheder, der skal ses i lyset af, at dets mulighed for at gøre et politisk og retligt ansvar gældende over for regeringen, jf. grundlovens §§ 15 og 16. Vigtige elementer i Folketingets løbende kontrol med regeringen er forespørgsler, spørgsmål og samråd. Forespørgsler har en særlig karakter i og med de er hjemlet ved grundloven, og ministre er retligt forpligtede til at besvare dem, jf. § 53, og dette er koblet sammen med ministrenes sandhedspligt, jf. nedenfor om ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Medlemmer af Folketinget har også mulighed for at stille et såkaldt § 20-spørgsmål, som ministeren dog ikke er retligt forpligtede til at besvare. Svar er som oftest skriftlige, mens mundtlige svar gives i spørgetimen. Hertil eksisterer muligheden for udvalgsspørgsmål, som ikke er reguleret i forretningsordenen, men også her må det konstateres, at ministeren ikke er forpligtet til at besvare dem.

### Udmeldinger på pressemøder – Justitsministeriets opfattelse

- 73 Justitsministeriet har i notits af 18. november 2020 om visse retlige spørgsmål i relation til Miljø- og Fødevarerministeriets redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet anført følgende om den retlige karakter af udtalelser på et pressemøde eller politiske udmeldinger<sup>43</sup>:

*”... Udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt udgør hverken administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe rettigheder eller pligter for borgerne. Udtalelser på pressemøder har ikke et retligt indhold over for borgerne, ligesom der heller ikke knytter sig retsvirkninger for borgerne til fremsættelsen heraf. Sådanne udtalelser er således efter deres karakter ikke omfattet af legalitetsprincippet krav om hjemmel. ...”*

- 74 Af den supplerende notits af 24. november 2020 fremgår endvidere<sup>44</sup>:

*”... Justitsministeriet skal hertil supplerende bemærke, at det efter ministeriets opfattelse endvidere følger af det nævnte, at en udtalelse på et pressemøde eller politiske udmeldinger i øvrigt ikke i sig selv kan kvalificeres som ulovlige, herunder grundlovsstridige, blot fordi de ville kræ-*

<sup>43</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, kapitel 5.11.10.3, s. 431-433.

<sup>44</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, kapitel 5.11.13, s. 436-438.

*ve hjemmel, hvis de havde form af et påbud eller anden retsakt rettet til borgerne. ...”*

- 75 Offentlige myndigheder er dog i alle tilfælde underlagt en sandhedspligt,<sup>45</sup> hvorfor eksempelvis oplysninger, der afgives af myndigheder på et pressemøde eller i en politisk udmelding, ikke må være urigtige eller vildledende.
- 76 Som det også er anført i Justitsministeriets notits af 18. november 2020, følger det således af forvaltningslovens § 7, at forvaltningsmyndigheder i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Bestemmelsen gælder ifølge loven alene afgørelsessager, jf. § 2, men det følger af god forvaltningsskik – og i visse tilfælde også af en ulovbestemt retsgrundsætning – at myndigheden efter omstændighederne også må vejlede på eget initiativ,<sup>46</sup> særligt hvis borgeren åbenbart befinder sig i en vildfarelse, og det gælder i hvert fald, hvis vildfarelsen må forventes at kunne få vidtrækkende konsekvenser for borgeren,<sup>47</sup> således at det undgås, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab,<sup>48</sup> og er der givet en forkert eller mangelfuld vejledning, bør myndigheden af egen drift korrigere den tidligere givne vejledning.<sup>49</sup>
- 77 Hertil kommer, at offentlighedslovens § 17 pålægger forvaltningsmyndigheder, herunder ministerielle departementer, at give borgerne information på myndighedernes hjemmesider. Denne information skal være korrekt og retvisende, og der gælder endvidere krav om, at den offentliggjorte information er lettilgængelig og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, der er relevant for den pågældende.<sup>50</sup>
- 78 Ministrenes ansvar *”for regeringens førelse”* er som anført fastslået i grundlovens § 16. En eventuel overtrædelse af de på en minister påhvilende retlige forpligtelser i forbindelse med *embedsførelsen*, f.eks. tilsidesættelse af hjemmelskravet, kan tiltales af Folketinget<sup>51</sup> og påkendelse vil herefter ske af Rigsretten under en rigsretssag.<sup>52</sup> Ved embedsførelsen forstås *”alle de funktioner, vedkommende varetager i sin egenskab af minister”*.<sup>53</sup>

---

<sup>45</sup> Jf. bl.a. Sten Bønsing, ”Når sandheden skal frem – om sandhedspligten og vildledningsforbuddet” (U 2017B.376).

<sup>46</sup> Jf. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 384.

<sup>47</sup> Jf. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 385.

<sup>48</sup> Jf. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 387.

<sup>49</sup> Jf. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 388.

<sup>50</sup> Jf. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 393.

<sup>51</sup> Grundloven § 16, 1. pkt.

<sup>52</sup> Grundloven § 16, 2. pkt. samt § 60, stk. 1.

<sup>53</sup> Jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, s. 90.

79 Som ovenfor nævnt og allerede berørt fastsættes ministrenes ansvar nærmere ved lov. Dette er sket ved ministeransvarlighedsloven,<sup>54</sup> der ”angår ministres ansvar for deres embedsførelse”, jf. lovens § 1.

### 6.3 Ministeransvarlighedsloven

80 Som ovenfor anført regulerer ministeransvarlighedsloven det retlige ansvar i forbindelse med embedsførelsen, der overordnet er fastslået i grundloven. Bortset fra en ændring, der var en følge af, at hæftestrafen blev afskaffet som strafsanktion i 2001, har ministeransvarlighedsloven i dag samme ordlyd, som da loven blev vedtaget.<sup>55</sup>

81 På den ene side er ministeransvarlighedsloven udtømmende i forhold til ministres ansvar, men på den anden side er loven ganske kort og indeholder alene §§ 1-9, der ikke leverer meget konkret vejledning. Om dette valg udtales det i lovforslagets fremsættelsestale:<sup>56</sup>

*”Det er betragtet som vigtigt, at den særlige ministeransvarlighedslov bliver udformet således, at den på udtømmende måde gør op med ministres retlige ansvar. Dette kan dog ikke ske, uden at forslaget ligesom tidligere forslag indeholder regler, der alene er henvisninger til de almindelige ansvarsregler, navnlig i straffeloven og i erstatningsretten.  
[...]*

*Ved forslagets udformning er spørgsmålene om ministres ansvar som forvaltningschefer og ansvaret vedrørende deres forhold over for folketinget tillagt særlig betydning.”*

82 Overensstemmende hermed fremgår blot følgende af lovforslagets bemærkninger:

*” Forslagets bestemmelser har ligesom reglerne i de tidligere lovforslag i et vist omfang måttet udformes som henvisninger til regler i straffeloven og den almindelige erstatningsret, men bortset herfra tilsigtes det ved loven at give udtømmende regler om ministrenes retlige ansvar. Ved forslagets udformning er der under hensyn til den almindelige forfatningspolitiske udvikling lagt særlig vægt på spørgsmålene vedrørende ministrenes ansvar som forvaltningschefer og ansvaret for deres virksomhed over for folketinget.”*

---

<sup>54</sup> Lov om ministres ansvarlighed, lov nr. 117 af 15. april 1964.

<sup>55</sup> For så vidt angår lovens tilblivelseshistorie henvises generelt til Jens Peter Christensens, Ministeransvar, 1997, s. 39-42, og til samme forfatter, Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar, 2022, s. 27-34.

<sup>56</sup> Jf. bemærkningerne ved fremsættelsen af lovforslaget (tillæg F 788): [https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L104/19631\\_L104\\_fremsaettelsestale.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L104/19631_L104_fremsaettelsestale.pdf)

83 I forhold til den enkelte ministers ansvar er udgangspunktet også her, at en minister er ansvarlig i alle tilfælde, hvor dette måtte følge af straffelovens medvirkensregler,<sup>57</sup> jf. ministeransvarlighedslovens § 2, der fastslår, at den borgerlige straffelovs almindelige del – og herunder også medvirkensreglerne – finder anvendelse, herunder den almindelige bestemmelse om strafferetlig medvirken i § 23, der fastsætter følgende:

*”Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Straffen kan nedsættes for den, der kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt, samt når forbrydelsen ikke er fuldbyrdet eller en tilsigtet medvirken er mislykkedes.”*

84 Medvirkensreglerne har betydning, når et strafferetligt ansvar skal vurderes i forhold til en eller flere, der ikke nødvendigvis har taget aktiv del i den strafbare handling. Medvirken udstrækkes ikke til at gælde bistand, råd eller dåd der foretages efter, at den kriminelle handling er ophørt, medmindre det på forhånd er aftalt mellem de involverede. Medvirken skal vurderes individuelt for hver person, der kan tænkes at være omfattet af bestemmelsen.

85 I ministeransvarlighedsloven § 3 er tre væsentlige situationer endvidere særskilt præciseret i relation til medvirkensreglerne, der i sin helhed har følgende ordlyd:

*”Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til 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”*

86 Som det fremgår af det anførte nedenfor, behandles ministeransvar uden for eget ressort sædvanligvis som et medvirkensansvar.

87 Om medvirkensreglers anvendelsesområde anføres i forarbejder, at:

---

<sup>57</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1851 af 20. september 2021 (straffeloven): <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1851>

*”[...] det forhold, at en minister undlader at protestere mod en beslutning, bør i et vist omfang medføre ansvar. På den anden side er det ikke muligt for dette passivitetsansvar at formulere en afgrænsning, som betyder en præcisering af straffelovens medvirkensregler, eller i øvrigt er at foretrække fremfor disse regler.”*

88 Videre fremgår det af lovforslagets bemærkninger:

*” Det er dog også her udgangspunktet, at ministrene er ansvarlige i alle tilfælde, hvor dette følger af straffelovens medvirkensregler, jfr. Forslagets § 2.*

*[...]*

*I tidligere forslag er optaget en bestemmelse om, at en minister er ansvarlig for en underordnet handling, når denne er foretaget i henhold til en speciel bemyndigelse fra ministeren. I de tilfælde, der her haves for øje, følger ministerens ansvar imidlertid klart af straffelovens medvirkensregler, jfr. Forslagets § 2, og en speciel præciserende regel er således upåkrævet.”*

89 Overensstemmende hermed anfører Alf Ross, at lovens § 3 ikke fortrænger straffelovens almindelige regler, hvorfor der ikke kan sluttet modsætningsvis til lovens § 3.<sup>58</sup>

90 Spørgsmålet om ministres ansvar for medvirken blev også behandlet i den forudgående betænkning nr. 312/1962 om ministrenes ansvar for regeringens førelse, samt om hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres. Betænkningen indeholder følgende gennemgang af den statsretlige teori i forhold til ”Medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse”<sup>59</sup>:

*”Det synes at være den almindelige opfattelse i den statsretlige teori, at den kontrasignerende minister betragtes som gerningsmand og ikke som medvirker, jfr. Således navnlig Matzen II, p. 132. Dette spørgsmål må imidlertid anses for at være betydningsløst efter den gældende straffeloves regler om medvirken, jfr. Straffelovens § 23.*

---

<sup>58</sup> Jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. ved Ole Espersen, 1980, s. 451.

<sup>59</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 540ff.

*Det er tidligere nævnt, at det er den almindelige opfattelse i den statsretlige teori, at grundlovens regler om ansvar for den kontrasignerende minister ikke er udtømmende, men kan suppleres med straffelovens almindelige regler om medvirken. Herefter opstår spørgsmål om, i hvilket omfang disse regler fører til ansvar for andre ministre end den kontrasignerende. Dette spørgsmål er ikke behandlet særlig indgående i den statsretlige teori. Hos Holck I, p. 178, anføres således blot: "De almindelige Regler om Delagtighed i Forbrydelser ... medføre nu aabenbart, at Ministeren maa være ansvarlig, naar han har deltaget i at fatte Beslutningen om den paagjældende Handlings Foretagelse, selv om han ikke har deltaget i dens Udførelse ...". Holck stiller imidlertid i tilslutning hertil det spørgsmål, om ikke det må være en følge af de almindelige regler om ministres ansvarlighed for regeringens førelse, at en minister kan pådrage sig ansvar, selv om han hverken har deltaget i at fatte beslutningen eller kontrasigneret den (eller medvirket til dens udførelse), nemlig "blot fordi han ikke nedlægger sin Post". Holck konkluderer dog i, at ministeren ikke blot på grund af sin passivitet kan drages til ansvar for de af andre ministre foretagne handlinger. "Der imod følger det ... at Ministeren meget vel kan drages til Ansvar for Undladelser, forsaavidt han nemlig derved tilsidesætter sin egen Pligt til at handle; thi i saa Fald er det jo hans egen Embedsførelse, for hvilken han drages til Ansvar, . . . Som Følge heraf vil den Minister, hvem det nærmest paalaa at træffe en eller anden Foranstaltning, ikke kunne frie sig for Ansvar for Undladelsen heraf ved at lade sig overstemme af sine Kolleger, men kun ved at nedlægge sin Portefeuille." Spørgsmålet behandles ikke nærmere hos Goos og Hansen eller hos Aschehoug. Matzen udtaler, II, p. 133, at ministrene er ansvarlige "paa enhver Maade, paa hvilken Ansvar efter almindelige Regler kan paadrages, altsaa navnlig ved at gøre Indstilling om Beslutninger eller positivt tilraade dem i Statsraadet, saavel som ved ikke at fraraade dem, men forholde sig tavs, naar de forhandles samme Steds." Ross I, p. 379, anfører, at de almindelige regler om medvirken må føre til, at enhver minister, som 542 Retsgrundlag positivt ved forslag eller råd har bidraget til, at en beslutning blev taget, må være ansvarlig for den, og tilføjer, at der efter sagens natur må påhvile ministeren pligt til efter evne at forhindre, at ulovlige beslutninger træffes, og at en minister derfor også må være ansvarlig i kraft af passivitet over for beslutninger, som han havde anledning til at søge forhindret. Der peges på, at en sådan anledning navnlig vil foreligge, når sagen forhandles i statsrådet. Det udtales i forbindelse hermed, at det vistnok må antages, at enhver minister, der har været til stede under mødet i statsrådet, er ansvarlig for enhver dér truffen beslutning, som han ikke har taget til orde im-d - så-*



*ledes at han ikke kan undskylde sig med på et forudgående ministermøde at have frarådet beslutningen.”<sup>60</sup>*

- 91 Med udgangspunkt i ovennævnte litteratur udtalte et flertal i udvalget om ”Ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse”<sup>61</sup>:

*”Det følger af grundlovens § 14, at enhver minister, der har kontrasigneret en kongelig beslutning, bærer ansvaret (som ”gerningsmand”) for beslutningen. Flertallet er – på linie med den almindelige opfattelse i den statsretlige teori – af den mening, at § 14 ikke på udtømmende måde gør op med ansvaret for kongelige beslutninger. Hvorvidt andre ministre end den kontrasignerende er ansvarlige, må bero på de erstatningsretlige og strafferetlige regler om medvirken – for strafansvarets vedkommende på straffelovens § 23, hvorefter ”Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen”. Det er klart, at denne bestemmelse vil omfatte den minister, der har foreslået, tilskyndet til eller tilrådet en beslutning. I overensstemmelse med den almindelige strafferetlige teori og praksis må det imidlertid antages, at passivt forhold efter omstændighederne kan ligestilles med den aktive medvirken, straffelovens § 23 har for øje. Spørgsmålet herom vil navnlig foreligge, hvis sagen er behandlet i statsråd (ministerråd) eller ministermøde ... Den minister, der har undladt at protestere mod en beslutning, vil antagelig kunne blive ansvarlig for beslutningen, hvis denne er et væsentligt led i regeringens principielle politik. Og det samme tør formentlig antages, hvis beslutningen, uanset at den falder uden for den pågældende ministers forretningsområde, dog berører dette; der sigtes herved til tilfælde, hvor nærbeslægtede sagsområder hører under forskellige ministerier. Denne opfattelse er videregående end bestemmelsen i § 3 i ministeransvarlighedsloven af 1939 (»forslag, råd eller stemme«), men på den anden side mindre vidtgående end tidligere forslag til ministeransvarlighedslov, der generelt gjorde den minister, som i statsråd havde undladt at gøre indsigelse mod en beslutning, ansvarlig for denne. Er sagen ikke behandlet i statsråd eller ministermøde, kan en minister, der hverken har foreslået eller kontrasigneret den kongelige beslutning, formentlig kun blive ansvarlig, hvis han var*

<sup>60</sup> Jf. Betænkning nr. 312 om ministrenes ansvar for regeringens førelse, 1962, side 46.

<sup>61</sup> Jf. Betænkning nr. 312 om ministrenes ansvar for regeringens førelse, 1962, side 67 og Minkommissionens beretning, bind 1, s. 542-543.

*bekendt med forberedelsen af beslutningen, og denne vedrørte hans forretningsområde, jfr. ovenfor.”<sup>62</sup>*

92 I forhold til ”Ansvar for andre ministres beslutninger” blev det tilføjet:

*”Med hensyn til beslutninger, der træffes af ministrene (uden kongelig resolution), finder behandling i statsråd ikke sted. Med den forskel, der følger heraf, kan der henvises til det under pkt. 1 anførte, herunder bemærkningerne vedrørende den ansvarsmæssige betydning af behandling i ministermøde.”*

93 Med ministeransvarlighedsloven blev det i § 4 udtrykkeligt fastlagt, at der ikke alene påhviler den kontrasignerende minister et ansvar, men også ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse.

94 Herom skrev Max Sørensen:<sup>63</sup>

*”Til overflod fastslår lovens § 4 udtrykkeligt, at ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler ikke blot enhver minister som har medunderskrevet, men også ministre der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse. Sådant anden medvirken kan navnlig tænkes at ske ved sagens behandling i statsråd. På den anden side medfører de strafferetlige regler om medvirken, at en minister ikke kan blive ansvarlig, hvis han ikke på den i strfl. § 23 nævnte måde har medvirket til det strafbare forhold. Der er altså ikke tale om noget solidarisk retligt ansvar påhvillende samtlige ministre. [...]*

*I forholdet mellem ministrene indbyrdes vil straffelovens regler om medvirken også kunne anvendes. Hvis flere ministre i fællesskab har truffet en beslutning eller foretaget en handling, er hver enkelt ansvarlig for sin deltagelse i den fælles beslutning eller handling. Det kan dog tænkes, at en minister er ansvarsfri, hvis hans handling kun er et underordnet led i gennemførelsen af en beslutning, som en anden minister har ansvaret for.”*

95 I samme retning Henrik Zahle:<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Jf. Betænkning nr. 312 om ministrenes ansvar for regeringens førelse, 1962, side 67.

<sup>63</sup> Jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 141

<sup>64</sup> Jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, 3. udgave, 2001, side 198 ff.

*“En minister fungerer i et kollegium, regeringen. Politisk står alle ministre bag regeringens politik. Det heraf følgende samarbejde mellem regeringens medlemmer kan indebære, at den enkelte minister er ansvarlig for handlinger, som formelt udgår fra en anden minister. Hvor det drejer sig om kongelige resolutioner, er dette udtrykkeligt fastslået i ministeransvarlighedslovens § 4 ... Men også i forbindelse med andre handlinger end retsakter gælder de almindelige regler om medvirken såvel i forhold til regentens handlinger som i forhold til andre ministres handlinger. Ministrenes ”medvirken” til kollegers beslutninger afspejler sig undertiden ved, at de pågældende beslutninger bliver drøftet og godkendt i statsråd, og i den hidtidige forfatningsretlige litteratur fokuseres stærkt på behandlingen i dette organ, men også behandling ved ministermøde eller i øvrigt drøftelser mellem ministrene er et tilstrækkeligt – og mere praktisk – grundlag for et fælles ansvar. ... Den enkelte minister er forpligtet til at udvise en vis opmærksomhed med hensyn til andre ministres virksomhed, uanset om disse drøftes ved ministermøde eller i statsråd, eller blot omtales i den almindelige offentlige debat. Opstår mistanke om ulovlige forhold, bør statsministeren gøres særlig opmærksom på forholdet.”*

96 Peter Germer har anført:<sup>65</sup>

*”Der påhviler ikke ministrene et solidarisk retligt ansvar, men en minister kan blive retligt ansvarlig, hvis han har medvirket til en anden ministers retsstridige handling.”*

97 I Justitsministeriets supplerende notits af 24. november 2020 om ”visse statsretlige spørgsmål med relation til forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet” er i relation til spørgsmålet om medvirken anført<sup>66</sup>:

*“Af ministeransvarlighedslovens § 4 følger det, at ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler såvel enhver minister, der har medunderskrevet, som ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse. Ministeransvarlighedslovens § 4 gælder efter sin ordlyd alene for beslutninger underskrevet af kongen, men også i forbindelse med andre handlinger end retsakter gælder de almindelige regler om medvirken ved tilskyndelse, råd eller dåd, jf. ministeransvarlighedslovens*

<sup>65</sup> Jf. Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, side 55.

<sup>66</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, kapitel 5.11.13, s. 436-438.

§ 2. *En minister er også under deltagelse i møder i regeringsudvalg underlagt reglerne om ministeransvar. I alle fald forudsætter ministeransvar, at ministeren har handlet forsætligt eller ved grov uagtsomhed, jf. ministeransvarlighedslovens § 5. Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 56, anfører i den forbindelse, at der i hvert enkelt tilfælde må foretages en selvstændig bedømmelse af, om ministeren forsætligt eller groft uagtsomt har tilsidesat de pligter, der påhviler ham efter lovgivningen og stillingens beskaffenhed. Det vil i den forbindelse kunne indgå i vurderingen, at der ikke i almindelighed vil kunne stilles særlige krav til, at ministeren sætter spørgsmålstejn ved eller selv opsøger nærmere faktuelle oplysninger og/eller juridisk viden, og at der navnlig ikke vil kunne stilles sådanne krav i tilfælde, hvor der fra embedsværkets side er givet en redegørelse, der ikke bringer problemstillingerne frem i lyset, jf. i denne retning Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 385. Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at en fagminister ikke er retligt ansvarlig for at undersøge, om et initiativ på en anden ministers område, der behandles i f.eks. et ministermøde eller et møde i et regeringsudvalg, hvor førstnævnte minister også deltager, har den fornødne lovhjemmel, medmindre der er en helt særlig anledning til det. Den pågældende minister må således være berettiget til at gå ud fra, at dette spørgsmål i fornødent omfang er undersøgt af det pågældende ressortministerium, herunder navnlig embedsværket på det ansvarlige ministerområde.*

- 98 Ministeransvarlighedslovens § 4 – der også skal ses i sammenhæng med grundlovens § 14, 3.-4. pkt., jf. ovenfor, har følgende ordlyd:

*”Ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler såvel enhver minister, der har medunderskrevet, som ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse.”*

- 99 Det er udtømmende fastslået i lovens § 5, hvornår en minister kan straffes. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*”En minister straffes, hvis han **forsætligt** eller af **grov uagtsomhed** tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.*

*Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister 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.”*

- 100 Bestemmelsen indeholder således dels et krav om, (i) at et *objektivt gerningsindhold* skal være realiseret (kravet om, at der skal foreligge en ”tilsidesættelse af de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed”), og dels et krav om, (ii) at der skal foreligge et *subjektivt tilregnelserkrav* (kravet om, at der skal foreligge (en grad af) forsæt eller grov uagtsomhed).
- 101 Betingelserne om en objektiv tilsidesættelse af embedspligterne og et krav om subjektiv tilregnelser er såkaldt kumulative betingelser, hvilket vil sige, at begge betingelser skal være opfyldt, førend strafansvar kan komme på tale. En meget grov overtrædelse begået ved simpel uagtsomhed er således ikke strafbar, mens en lille overtrædelse begået ved – som minimum – grov uagtsomhed omvendt er strafbar, jf. nedenfor om den tidligere tvivl om hvorvidt der gælder en ”alvorlighedsbetingelse”.
- 102 I det følgende knyttes først bemærkninger til betingelsen om et *objektivt gerningsindhold*, hvorefter der knyttes bemærkninger til det *subjektive tilregnelserkrav*.
- 103 Om det objektive gerningsindhold i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, fremgår af forarbejderne til loven, at:<sup>67</sup>

*”Efter denne bestemmelse kan en minister – forudsat at han har handlet forsætligt eller af grov uagtsomhed, jf. nedenfor – straffes for enhver tilsidesættelse af embedspligt.”*

- 104 Forarbejderne til loven nævner hertil bl.a. følgende:

*”[... ]der påhviler ministrene pligter, der ikke er positivt fastslået i lovgivningen, men som dog efter en forfatningsretlig bedømmelse må anses forbundet med stillingen som minister, og at også tilsidesættelse af sådanne pligter kan medføre strafansvar.*

- 105 Det – relativt åbenlyse forhold – at en minister skal overholde lovgivningen følger af legalitetsprincippet, herunder den formelle lovs princip og kravet om lovhjemmel, jf. ovenfor herom. Lovgivningen skal forstås i bred forstand. Forvaltningen skal overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper, hvilket ministeren følgelig også skal

---

<sup>67</sup> [https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L104/19631\\_L104\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L104/19631_L104_som_fremsat.pdf)

respektere, og brud herpå kan medføre ansvar, hvis de øvrige betingelser herfor er opfyldt.<sup>68</sup>

- 106 Som det også blev bemærket i præmisserne i Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen, så medfører henvisningen i § 5, stk. 1 henvisning til pligter, der påhviler en minister iht. lovgivningen eller *”stillingens beskaffenhed”*, at der her er tale om retlig standard, hvor der er behov for at foretage skønsmæssige vurderinger, og som påpeget af Jens Peter Christensen,<sup>69</sup> kan grænsen mellem den kritisable adfærd og den strafbare adfærd være vanskelig at fastlægge i praksis.
- 107 Det anførte om normerne der kan kræves overholdt af en minister – særligt i medfør af *”hans stillings beskaffenhed”* - må afsøges i først og fremmest de seks tidligere Rigsretsdomme, dernæst i beretningerne fra de mange dommerledede undersøgelser af såkaldte politiske *”skandalesager”*<sup>70</sup>, og herefter til en vis grad i den juridiske litteratur (en del af hvad der kan udledes fremgår allerede ovenfor), samt ud fra friere overvejelser omkring hvad der konkret – efter en nutidig standard – må antages at være indeholdt af pligter efter *”stillingens beskaffenhed”*, jf. hertil også det anførte af Max Sørensen om, at der her er tale om en dynamisk størrelse, der må ses som

*”en henvisning til den til enhver tid herskende opfattelse og praksis med hensyn til en ministers pligter”.*

- 108 I samme retning påpeger Henrik Zahle, at ministeransvar<sup>71</sup>

*”[...] må efterlade sådanne åbenheder i regelgrundlaget, at ministeransvaret kan udvikle sig i overensstemmelse med den forfatningsretlige udvikling.”*

- 109 Her ses speciallitteraturen igen at være begrænset i forhold til nærmere autoritativ vejledning, om end det synes af relevans, idet Peter Germer dog anfører, at længden af en mini-

---

<sup>68</sup> Jf. Jens Peter Christensen, *Ministeransvar*, 1997, s. 373.

<sup>69</sup> Jf. Jens Peter Christensen, *Ministre og Embedsmænd – pligter og ansvar*, 2022, s. 40.

<sup>70</sup> Jf. hertil Jens Peter Christensen, *Ministre og Embedsmænd – pligter og ansvar*, 2022, s. 48, der herom bl.a. anfører følgende: *”Selv om der ikke af de dommerledede undersøgelser ved kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og undersøgelseskommissioner mv. for ministrenes vedkommende er foretaget en udtrykkelig subsumtion under ministeransvarlighedslovens bestemmelser, er materialet velegnet til at belyse de spørgsmål, der i praksis knytter sig til rækkevidden af en ministers pligter og ansvar [...] I realiteten er de dommerledede undersøgelser imidlertid ofte kommet ganske tæt på en retlig vurdering af ministerens ansvar, idet den i formen rent faktuelle beskrivelse af det passerede naturligt nok er blevet foretaget i lyset af de retlige regler.”*

<sup>71</sup> Jf. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* 2, 3. udgave, 2001, s. 201 ff.

sters funktionsperiode og arbejdsopgavernes mere eller mindre komplicerede karakter må tages i betragtning ved ansvarsbedømmelsen. Dertil anføres, at:

*”ministeren har en selvstændig pligt til som øverste forvaltningschef at sikre en sådan tilrettelæggelse af arbejdsgangen, at han bliver orienteret om alle væsentlige spørgsmål inden for sit sagsområde. [...] kravene til personlig indgriben fra ministerens side er derfor svagere når det drejer sig om ministeriets faste praksis, end når der er tale om at gennemføre ændringer af hidtidig praksis eller fastlægge administration af ny lovgivning”<sup>72</sup>*

- 110 Samme synspunkt har Justitsministeriet endvidere givet udtryk for i besvarelsen af to spørgsmål, der blev stillet af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i forbindelse med den såkaldte Dagpengesag i folketingsåret 1984-1985, jf. udvalgets betænkning og indstilling med tilhørende bilagshæfte, (udvalgsspørgsmål nr. 4 og 8 og ministeriets svar herpå).<sup>73</sup>
- 111 Hertil kommer, at ministerens pligt til at overholde lovgivningen i nogle tilfælde kan indebære en særskilt *initiativpligt*. Underrettes ministeren af sine embedsmænd om ulovligheder inden for sit ressort, vil ministeren have pligt til at handle.<sup>74</sup>
- 112 En minister antages desuden at have en *situationsbestemt spørgepligt*, der går ud på, at der er pligt til at udspørge dennes embedsfolk i det særlige tilfælde, hvor det står eller burde stå ministeren klart, at embedsfolkene sandsynligvis sidder inde med oplysninger af væsentlig betydning for behandlingen af en foreliggende sag, og disse oplysninger ikke er tilgængelige for ministeren. Ministeren kan således ikke holde sig i bevidst uvidenhed om væsentlige forhold.<sup>75</sup>
- 113 Max Sørensen opsummerer ganske sigende det objektive gerningsindhold i ordet ”pligtforømmelse” – som ikke behøves at være af særlig grov karakter, hvortil det også anføres, at henvisningen til ”[...] efter hans stillings beskaffenhed” er en dynamisk størrelse der må ses som ”en henvisning til den til enhver tid herskende opfattelse og praksis med hensyn til en ministers pligter”, men hvortil han anfører, at dette dog ikke yder megen konkret vejledning i sig selv.

---

<sup>72</sup> Jf. Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, s. 54 ff.

<sup>73</sup> Jf. nærmere herom og om Dagpengesagen i Jens Peter Christensens doktordisputats, Ministeransvar, 1997, kapitel 11.

<sup>74</sup> Jf. Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 96

<sup>75</sup> Jf. Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 92.

114 I relation til kravet om, at for at pålægge strafansvar skal et objektivt gerningsindhold være realiseret, er det værd at bemærke, at forsvarerne for fhv. minister Inger Støjberg i Rigsretssagen mod nævnte, der blev afgjort ved dom af 13. december 2021, fremførte det anbringende, at der i relation til ministeransvarlighedslovens § 5 gælder en ”alvorlighedsbetingelse”, hvilket – efter forsvarernes opfattelse – kunne udledes af Rigsrettens dom af 22. juni 1995 mod Erik Ninn-Hansen.<sup>76</sup>, hvor følgende fremgik af præmisserne:

*”Gennem henvisningen til de pligter, der påhviler en minister efter lovgivningen eller efter stillingens beskaffenhed, får reglen karakter af en retlig standard, hvis forståelse i nogen grad afhænger af skønmæssige vurderinger. 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, jf. herved bemærkningerne til lovforslagets § 4, nu lovens § 5 (Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 263). At et forhold er kritisabelt, indebærer således ikke i sig selv, at der foreligger en overtrædelse af ministeransvarlighedsloven. Fastlæggelsen af grænsen mellem den blot kritisable adfærd og den strafbare adfærd kan være vanskelig at drage, og der kan være tale om en glidende overgang. Ved vurderingen af, om forholdet er så alvorligt, at grænsen er overskredet, må det tillægges betydning, om ministeren har forfulgt usaglige formål, ligesom forholdets tidsmæssige udstrækning og konsekvenser for de berørte selvsagt vil være af betydning.”*

115 Med henvisning til ”alvorlighedsbetingelsen” blev det herefter gjort gældende som anbringende, at:

*”De separate indkvarteringer var i overensstemmelse med menneskerettighedskonventionens artikel 8, og der var ikke tale om så alvorlige konsekvenser, at alvorlighedsbetingelsen i ministeransvarlighedsloven er opfyldt.”<sup>77</sup>*

116 ”Alvorlighedsbetingelsen” ses dog ikke gengivet i forarbejderne, jf. ovenfor, hvilket da også blev påpeget af Jens Peter Christensen i dennes doktordisputats fra 1997, ”Ministeransvar”, hvor det blev påpeget, at udtalelsen i præmisserne om, at strafansvar må forudsætte, at der er tale om en overtrædelse som alvorligt kan bebrejdes ministeren - der altså blev begrundet med henvisning til bemærkningerne til forslaget om ministeransvarlighedsloven - nødvendigvis må ses i lyset af det faktum, at de pågældende bemærkninger til lov-

---

<sup>76</sup> Jf. Rigsrettens dom af 13. december 2021, s. 127.

<sup>77</sup> Ibid, s. 128.



forslaget vedrørte den foreslåede afgrænsning af det subjektive tilregnelserkrav – og ikke det objektive gerningshold.

- 117 Det kan da også konstateres, at Rigsretten i sagen mod fhv. minister Inger Støjberg valgte eksplicit at forholde sig til anbringendet omkring en sådan ”alvorlighedsbetingelse” – selvom sanktionen i sagen med 60 dages fængsel nok i sig selv må medføre, at alvorlighedsbetingelsen (i fald en sådan eksisterende) måtte anses for opfyldt, hvorfor en behandling af spørgsmålet næppe har været nødvendig for sagens afgørelse - hvorom Rigsretten udtalte følgende som begrundelse for at afvise, at der gælder en sådan betingelse<sup>78</sup>:

*”1.3. Gælder der en alvorlighedsbetingelse?*

*Inger Støjberg har anført, at hun alene kan dømmes, hvis der er tale om en alvorlig overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1.*

*Af bestemmelsen fremgår, at en minister straffes, hvis vedkommende forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ministeren efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter stillingens beskaffenhed.*

*Ministeransvarlighedsloven blev vedtaget som lov nr. 117 af 15. april 1964, og det fremgår af bemærkningerne til det vedtagne lovforslag (Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 257 ff.), at en minister – hvis vedkommende har handlet forsætligt eller groft uagtsomt – efter bestemmelsen i § 5, stk. 1, kan straffes for enhver tilsidesættelse af sin embedspligt. Der stilles således ikke efter § 5, stk. 1, noget krav om, at en pligtforsømmelse skal være af særlig grov karakter for at være strafbar. Som anført i bemærkningerne adskiller § 5, stk. 1, sig herved fra straffelovens § 157, der tidligere fandt anvendelse også på ministre, og hvorefter kun ”grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed” var strafbar. I henseende til de subjektive ansvarsbetingelser er § 5, stk. 1, derimod udtryk for en begrænsning i forhold til straffelovens § 157, idet der som nævnt efter § 5, stk. 1, alene kan straffes for forhold, der er begået med forsæt eller af grov uagtsomhed.*

*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.*

---

<sup>78</sup> Ibid, s. 139-140

*Det er således ikke en betingelse for at finde en minister skyldig, at der er tale om en alvorlig lovovertrædelse.”*

- 118 Det følger af det ovennævnte, at det endeligt må afvises, at der i relation til det objektive gerningsindhold gælder en ”alvorlighedsbetingelse”, hvorefter med sikkerhed følger, at enhver overtrædelse af en ministers embedspligter – stor som lille - kan straffes, da der ikke i relation til spørgsmålet om der kan ifaldes et strafansvar sondres mellem grovheden af en overtrædelse.
- 119 Endvidere er det for en strafferetlig vurdering i henhold til ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, irrelevant hvorvidt der kan påpeges en eventuel folkelig eller politisk opbakning til en given handling, hvis foretagelse måtte være i strid i med ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, jf. hertil Rigsrettens dom af 22. juni 1995 mod fhv. minister Erik Ninn-Hansen, hvor følgende fremgår af præmisserne:
- ” Erik Ninn-Hansen er ved sin administration gået ud fra, at han har haft tilslutning hertil i regeringen og hos et flertal i Folketinget. Uanset om denne opfattelse måtte have været rigtig, er en sådan tilslutning uden betydning for bedømmelsen af skyldspørgsmålet, idet den ikke kan legitimere den ovenfor beskrevne, lovstridige sagsbehandling.”*
- 120 I relation til det objektive gerningsindhold lægges Minkkommissionens konklusioner om det faktisk passerede og vurderingen af de manglende hjemler til grund, idet det bemærkes, at der ikke på det foreliggende grundlag med rette kan opstilles en forventning om, at Rigsretten under en eventuel rigsretssag vil nå en anden vurdering.
- 121 Interessen samler sig derfor herefter alene om det *subjektive tilregnelsskrav*, der som tidligere anført ikke er blevet vurderet af Minkkommissionen, som følge af de begrænsninger, som Minkkommissionen har været underlagt, omkring den retlige vurdering af et eventuelt ansvar.
- 122 Tærsklen for at ifalde et strafansvar i relation til det subjektive tilregnelsskrav er som ovenfor anført ”grov uagtsomhed”, hvorefter det indledningsvis kan konstateres, at simpel uagtsomhed i forbindelse med tilsidesættelse af en embedspligt ikke er ansvarspådragende og derfor ikke medfører strafansvar efter ministeransvarlighedsloven.
- 123 For så vidt angår spørgsmålet om betydningen af ministerens eventuelle manglende faktuelle eller retlige viden bedømmes dette med udgangspunkt i de almindelige strafferetlige principper om betydningen af faktiske og retlige vildfarelser for tilregnelsen.

- 124 I tilfælde, hvor ministeren ikke er bibragt den fornødne faktuelle viden vedrørende den foreliggende sag, vil ministeren således kunne befinde sig i en faktisk vildfarelse, hvilket vil udelukke forsæt.
- 125 Tilsvarende gælder, hvis ministeren befinder sig i en vildfarelse med hensyn til indholdet af de retsregler, der ligger uden for sanktionsbestemmelsen, men som har en præjudiciel eller forudsætningsvis betydning ved at afgøre, om der foreligger et retsbrud (en såkaldt uegentlig retsvildfarelse). En ministers vildfarelse om indholdet af den speciallovgivning, der hører under hans ressort, antages i overensstemmelse hermed at måtte klassificeres som en såkaldt uegentlig retsvildfarelse. Betydningen heraf vil være, at ministeren ikke kan ifalde ansvar for forsæt, og kun hvis det med tilstrækkelig styrke kan lægges ham til last, at han ikke kendte speciallovgivningens indhold eller tog fejl af dens betydning, vil han kunne ifalde ansvar for grov uagtsomhed.<sup>79</sup>
- 126 I den forbindelse er det også værd at bemærke, at der ikke i almindelighed kan stilles særligt høje krav til ministerens faktuelle eller juridiske viden, hvilket særligt gælder, hvis ministerens embedsmænd har givet ministeren en redegørelse, der ikke bringer problemerne frem i lyset.<sup>80</sup>
- 127 I relation til nærværende vurdering er det vores opgave at svare på, om en tiltale må kunne forvente at medføre, at der sker domsfældelse. Interessen samler sig derfor ikke så meget om at vurdere hvorvidt der måtte foreligge en lavere grad af forsæt end direkte forsæt – sandsynlighedsforsæt eller dolus eventualis – eller grov uagtsomhed, men snarere om hvorvidt det faktisk passerede som minimum juridisk kan kategoriseres således, at handlingerne er udtryk for, at grænsen for ”simpel uagtsomhed” er passeret, således at handlingerne overstiger tærsklen for som minimum at være foretaget ved ”grov uagtsomhed”, idet denne sondring herefter er afgørende for, om der kan svares ”ja” eller ”nej” til spørgsmålet om, hvorvidt en tiltale må påregnes at medføre domsfældelse.
- 128 Det i forarbejderne til loven anførte omkring den tidligere regulering i medfør af straffelovens §§ 155 – 157, der forud for vedtagelsen af ministeransvarlighedsloven regulerede en ministers ansvar, skal ikke nævnes her, bortset fra at det bemærkes, at i forhold til den tidligere regulering blev kravene fra og med 1964 til det objektive gerningsindhold lempet (da enhver overtrædelse af embedspligter nu kunne sanktioneres, mod tidligere ”oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed”), men modsvaret hertil var, at det subjektive tilregnelseskrav blev skærpet (således at simpel uagtsomhed ikke længere var tilstrækkeligt

---

<sup>79</sup> Jf. *Ministre og embedsmænd*, 1. udgave, 2022, side 112.

<sup>80</sup> Jf. Jens Peter Christensen m.fl., *Dansk Statsret*, 3. udgave, 2020, side 96, og samme i *Ministre og embedsmænd*, 1. udgave, 2022, side 112 f.

for at statuere ansvar). De nærmere begrundelser og betragtninger for lovgivers valg gives ikke her.<sup>81</sup>

- 129 Lovens forarbejder bidrager ikke i stort omfang til en nærmere afklaring af det præcise indhold i det subjektive tilregnelserkrav indeholdt i § 5, stk. 1. Dog nævnes det af relevans for nærværende vurdering som begrundelse for, at tærsklen er “grov uagtsomhed”, at:

*”Hertil kommer, at forseelser, der alene er begået af ringe uagtsomhed, og som derfor ikke alvorligt kan bebrejdes ministeren, må skønnes at finde deres tilstrækkelige reaktion gennem det politiske ansvar”<sup>82</sup>*

- 130 Bo von Eyben konstaterer sammenfattende, at ”grov uagtsomhed” i strafferetlig sammenhæng ses at befinde sig i midten af de to begreber *culpa lata* og *culpa levissima*.<sup>83</sup> Bo von Eyben opsummerer forståelsen af det strafferetlige uagtsomhedsbegreb således:

*”Med udgangspunkt i en karakteristik af uagtsomhed som en normafvigelse (en afvigelse fra de adfærdsnormer, som gerningsmanden burde have levet op til) betegnes den grove uagtsomhed som en særligt markant normafvigelse (f.eks. som en ”høj grad af uagtsomhed, en særlig klar eller forkastelig afvigelse fra en tænkt standard for pligtmæssig optræden”<sup>84</sup>*

- 131 Videre bemærker Bo von Eyben, at sondringen mellem grov og simpel uagtsomhed ikke er sammenfaldende med sondringen mellem bevidst og ubevidst uagtsomhed, men at bevidst uagtsomhed kan indgå som element ved vurderingen af, om uagtsomheden kan anses for at være grov.

- 132 Hertil bemærkes også, at den bevidste uagtsomhed danner grænsefladen til forsættets nedre grænse i form af forsætsgraden *dolus eventualis*,<sup>85</sup> om end også andet end bevidst uagtsomhed efter omstændighederne vil kunne anses for grov uagtsomhed. Grov uagtsomhed i

---

<sup>81</sup> Der henvises til Jens Peter Christensen, *Ministre og Embedsmænd – pligter og ansvar*, 2022, s. 36- 38, og mere dybdegående, samme forfatter, *Ministeransvar*, 1997, s. 43 – 49.

<sup>82</sup> [https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L104/19631\\_L104\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L104/19631_L104_som_fremsat.pdf)

<sup>83</sup> Bo von Eyben, i artiklen *Begrebet grov uagtsomhed på forskellige retsområder*, Det 33. nordiske Juristmøde i København, 18. – 20. august 1993, s. 613.

<sup>84</sup> Bo von Eyben, i artiklen *Begrebet grov uagtsomhed på forskellige retsområder*, Det 33. nordiske Juristmøde i København, 18. – 20. august 1993, s. 591.

<sup>85</sup> Bo von Eyben, i artiklen *Begrebet grov uagtsomhed på forskellige retsområder*, Det 33. nordiske Juristmøde i København, 18. – 20. august 1993, s. 592.

særlovgivningen knytter sig ofte til tilfælde, hvor der gives urigtige eller vildledende oplysninger om bestemte forhold til offentlige myndigheder mv.<sup>86</sup>

- 133 Endvidere kan henvises til almindelige culpabetragtninger, hvorefter det bl.a. har betydning hvilken risiko der er for en skades indtræden, det sandsynlige omfang af skaden hvis den indtræder, muligheden for at indse skadesrisikoen samt mulighederne for at undgå skaden.<sup>87</sup>
- 134 Overensstemmende med lovens forarbejder bemærker Bo von Eyben også, at brugen af grov uagtsomhed i den strafferetlige særlovgivning er at betragte som en afkriminalisering af den simple uagtsomhed (*culpa levissima*), hvor der ikke findes behov for at ramme lavere grader af uagtsomhed, der – som ovenfor nævnt – i forarbejderne er nævnt blot bør sanktioneres politisk.<sup>88</sup>
- 135 I relation til ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, om sandhedspligten overfor Folketinget – der hjemler strafansvar for urigtige eller vildledende oplysninger, eller fortielse af oplysninger, der er af væsentlig betydning for folketingets bedømmelse af en sag - er der tale om en pligt, der allerede er indeholdt i stk. 1, hvorfor stk. 2 ”blot” er at betragte som en præcisering af denne specifikke pligt.
- 136 Det forhold, at sandhedspligten overfor Folketinget har fået sin egen præciserende bestemmelse, skal ses i lyset af ministeransvarlighedslovens tilblivelseshistorie, hvor spørgsmålet om en ministers sandhedspligt var det centrale tema i Kjærbølsagen, der var den reelle udslagsgivende begivenhed, der ledte frem til vedtagelsen af ministeransvarlighedsloven, herunder bl.a. idet den retlige forankring af ministres sandhedspligt på daværende tidspunkt ikke på daværende tidspunkt var – med Jens Peter Christiansens ord – ”overvældende klar”.<sup>89</sup>
- 137 Pligten skal bl.a. ses i lyset af, at Folketinget kan udøve den fornødne kontrol med regeringen, hvilket sandhedspligten er fundamental for.

---

<sup>86</sup> Bo von Eyben, i artiklen Begrebet grov uagtsomhed på forskellige retsområder, Det 33. nordiske Juristmøde i København, 18. – 20. august 1993, s. 610-611.

<sup>87</sup> Bo von Eyben, i artiklen Begrebet grov uagtsomhed på forskellige retsområder, Det 33. nordiske Juristmøde i København, 18. – 20. august 1993, s. 596.

<sup>88</sup> Bo von Eyben, i artiklen Begrebet grov uagtsomhed på forskellige retsområder, Det 33. nordiske Juristmøde i København, 18. – 20. august 1993, s. 600.

<sup>89</sup> Jf. Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1997, kapitel 6, hvor sagen gennemgås. Sagen omhandlede daværende grønlandsminister Johannes Kjærbøls svar i folketinget om forsvarligheden af vintersejlad på Grønland, hvor der blev henvist til en erklæring afgivet den 11. marts 1957 af samtlige kaptajner i Den Kgl. Grønlandske Handel, men hvor det efterfølgende viste sig, at der forelå en modsatrettet erklæring af 8. marts 1957. Det i Folketinget afgivne svar gav herefter anledning til at der i 1959 blev nedsat et dommerudvalg, der afgav i alt to beretninger. Sagen startede reelt det forløb, der førte frem til vedtagelsen af ministeransvarlighedsloven i 1964.

- 138 I tilfælde, at der fremsættes vildledende oplysninger til offentligheden, ligger det fast, at et sådan forhold ikke er omfattet af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, Det *kan* dog komme på tale at kvalificere misvisende og vildledende oplysninger til offentligheden, som brud på de pligter, der påhviler en minister efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1.<sup>90</sup> En sådan pligt må gælde, når der til offentligheden kommunikeres om særdeles indgribende og væsentlige forhold. Efter vores opfattelse må den vildledning der skete på pressemødet den 4. november 2020 derfor, isoleret set, anses for at være et brud på § 5, stk. 1.
- 139 I tillæg til ministeransvarlighedslovens § 5, kan – som ovenfor anført – en minister tillige ifalde ansvar for medvirken, jf. ministeransvarlighedslovens §§ 3-4 samt straffelovens § 23, jf. ministeransvarlighedslovens § 2.
- 140 Det er videre beskrevet i ministeransvarlighedslovens §§ 6-7 hvilke sanktioner, der ved overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5 kan komme på tale:
- ”§ 6  
Straffen efter § 5 er bøde eller fængsel indtil 2 år.  
Stk. 2. Er forholdet begået af uagtsomhed, er straffen bøde eller fængsel indtil 4 måneder.  
Stk. 3. Bødestraf fastsættes efter borgerlig straffelovs regler om dagbøder*
- § 7  
Bestemmelserne i § 6 gælder kun, såfremt strengere straf ikke er hjemlet i den øvrige lovgivning.  
Stk. 2. Borgerlig straffelovs §§ 155-157 gælder ikke for ministre.”*
- 141 Sanktionerne behandles og beskrives ikke nærmere, da det isoleret set er irrelevant i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der ved tiltale kan forventes at ske domsfældelse eller ej.
- 142 Ministeransvarlighedslovens § 9, om erstatningsansvar, er ikke relevant i forbindelse med denne retlige vurdering.

---

<sup>90</sup> Jf. Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1997, s. 365 og s. 373ff.

## 7 Retlig vurdering

143 På baggrund af afsnit 6 kan følgende konstateres:

1. Manglende hjemmel i forbindelse med udøvende magt kan medføre ministeransvar
2. Ulovlige instrukser kan medføre ministeransvar
3. Overtrædelse af sandhedspligten overfor Folketinget kan medføre ministeransvar
4. Vildledning af befolkningen kan medføre ministeransvar

144 Et eventuelt ansvar vil dog afhænge af en konkret vurdering af hændelsesforløbet, i forhold til, hvorvidt kravet om fornødent subjektiv tilregnelser kan anses at være opfyldt.

145 En retlig vurdering af et muligt ansvar må naturligt tage afsæt i den beskrivelse og vurdering af de faktuelle omstændigheder, som er foretaget af Minkkommissionen, og de konklusioner, som Minkkommissionen er kommet frem til, for så vidt angår de enkelte ministres forhold. Det falder uden for vores opdrag at indhente supplerende materiale og henset til, at der fra kommissionens side er indhentet materiale fra en række ministerier og styrelser, herunder fra journalsystemer, notater samt mails og sms'er, i et større omfang, må det lægges til grund, at det faktiske forløb er fuldt ud oplyst.<sup>91</sup>

146 Ud fra det af Minkkommissionen beskrevne forløb lægges det til grund, at det den 4. november 2020 blev meddelt på et pressemøde, at alle mink skulle aflives, og at dette i realiteten medførte, at der skete en nedlukning af minkhvervet i Danmark - i hvert fald i en år-række. Derudover blev det samtidig meddelt fra regeringens side, at der blev indført en tempobonus, hvor minkavlere kunne opnå betaling ved at igangsætte aflivning med det samme. Det kan lægges til grund, at begge beslutninger har været uden fortilfælde i Danmark, og blev truffet på et koordineringsudvalgs møde den 3. november 2020 med efterfølgende udmelding på det ovenfor nævnte pressemøde den 4. november 2020.

147 Det lægges til grund, som konstateret af Minkkommissionen,<sup>92</sup> at der ikke var hjemmel til at iværksætte aflivning af alle mink, herunder raske mink, udenfor zone 1 og zone 2, ligesom det lægges til grund, som tillige konstateret af Minkkommissionen, at der ikke var hjemmel til at iværksætte den såkaldte "tempobonus".

---

<sup>91</sup> Granskningskommissionen har indhentet 1.200.000 dokument sider, mailbokse fra ca. 230 medarbejdere, sms'er fra ca. 150 medarbejdere og beskeder fra kommunikationstjenesten "WhatsApp" fra en medarbejder, jf. Granskningskommissionens beretning, s. 51ff.

<sup>92</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 485ff.

## 7.1 De faktiske begivenheder op til den 3. november 2020

- 148 Den 15. juni 2020 blev der for første gang konstateret smittede mink i Danmark i en besætning i Vendsyssel i Nordjylland. Siden da har mink været i søgelyset i relation til bekæmpelse af corona-smitte.
- 149 Statens Serum Institut har udarbejdet risikovurderinger, og der er blevet indført regler, der primært gjaldt for de nordjyske minkavlere, der på grund af smitte i deres besætninger var forpligtede til at aflive disse. Der havde derudover været indgående drøftelser om, hvorvidt minkerhvervet måske skulle lukkes ned, helt eller delvist, i en kortere eller længere periode, og det var drøftet, om man kunne foretage en delvis nedlukning, hvor det ikke var alle mink, der skulle aflives, idet avlsdyr muligt kunne beholdes.
- 150 Forud for mødet den 3. november 2020, blev det på et møde med København Fur den 2. november 2020, udtalt af Kåre Mølbak, der på daværende tidspunkt var chef for landets infektionsberedskab hos Statens Serum Institut, at minkbranchen i ”worst case” kunne risikere at blive det nye Wuhan, med reference til den kinesiske by, hvorfra man formoder, at covid-19 spredte sig til resten af verden. Baggrunden herfor var, at der var fundet coronamutationer i mink, og man frygtede at disse kunne sprede sig til mennesker med den konsekvens, at den forudgående indsats mod bekæmpelsen af covid-19 muligt kunne blive undermineret.
- 151 Derudover havde der forud for mødet været oversendelse til Finansministeriet, med en forespørgsel om, hvorvidt man kunne forvente en bevilling, hvis der skulle ske en delvis aflivning af alle mink i de såkaldte zoner (*hvorved må forstås zone 1 og zone 2*), nemlig en zone på 7,8 kilometer, ud fra afstand til besætninger, hvori der var smittede mink.
- 152 Endelig bør det bemærkes, at der i perioden fra den første udmelding i relation til corona på pressemødet i Statsministeriet den 12. marts 2020, er blevet vedtaget mindst 30 lovændringer, der var en direkte følge af corona-epidemien i Danmark. Folketinget har udgivet en særskilt liste herom, og i den omtales tillige mulighederne for hastebehandling af lovforslag, for at disse kan blive til lov. Dette var sket med en stor del af de mere end 30 love, der var vedtaget i perioden fra marts til september 2020.<sup>93</sup>
- 153 Det var således ikke ukendt for nogle af de ministre, der deltog på koordinationsudvalgets møde den 3. november 2020, at der var praksis for og nødvendighed af, at sikre sig at lovgivningen, også i relation til covid-19, havde været gennem folketingets behandling.

---

<sup>93</sup> På Folketingets hjemmeside findes en samlet oversigt over alle de lovforslag, relateret til Covid-19, der har været fremsat: <https://www.ft.dk/da/aktuelt/tema/folketinget-og-coronasituationen>



- 154 Om arbejdsgangen i regeringen i øvrigt fremgår det af Minkkommissionens beretning, at statsminister Mette Frederiksen generelt havde foretaget en styrkelse af statsministerens og Statsministeriets rolle i regeringen. Det fremgår bl.a. af, at det på et samråd den 27. september 2019 af statsminister Mette Frederiksen blev oplyst, at baggrunden for den styrkelse af Statsministeriet, som kan konstateres sket, bundede i ønsket om at give regeringen de bedste mulige rammer for at få sin politik gennemført. Statsministeriet skulle gives flere muskler, og hun ønskede at sidde for bordenden. Det var hendes ansvar at lede og drive landet, hvorfor hun ønskede at mange beslutninger blev trukket ind til der, hvor hun selv sad – dog selvsagt altid i samspil med Folketinget.
- 155 Det er derudover blevet oplyst af statsminister Mette Frederiksen, at hun ville stå for at konkludere på regeringens overordnede politik, og det ville – efter eget udsagn<sup>94</sup> - ikke være ved optælling af stemmer for eller imod et givent forslag. Hun havde ansvaret, og ligegyldigt hvor regeringen måtte træffe beslutningerne, så ville det være den enkelte minister, som stod til ansvar efterfølgende. Hun har endvidere udtalt, at Statsministeriet ikke skulle overtage opgaver fra de øvrige ministerier, men hun ønskede, at Statsministeriet skulle være drivende, idet hun havde ansvaret og mandatet som statsminister. Hun mente derfor, at det var nødvendigt, at flere af processerne blev startet, drevet og afsluttet omkring hende, da det var hendes ansvar, at processerne blev ført ud i livet.
- 156 I forhold til en retlig vurdering af et muligt ansvar, er det vores vurdering, at ovennævnte omkring organiseringen af regeringens arbejdsgang *generelt* er et relevant moment i forhold til forståelsen af, hvordan regeringens beslutningsproces for vigtige regeringsbeslutninger generelt tog sig ud, og skal tages i betragtning, herunder når selve den konkrete beslutningsproces, og den konkrete beslutning, vurderes. Dette gælder særligt for så vidt angår ansvarsvurderingen for statsminister Mette Frederiksen, jf. nedenfor. Derudover skal forløbet op til det tidspunkt, hvor beslutningen *specifikt* tages, tages i betragtning.
- 157 Vi har endvidere noteret os, at der den 30. oktober 2020 – om fredagen - var en forespørgselsdebat i Folketinget, hvor der blev vedtaget et beslutningsforslag med følgende ordlyd (foreslået af Socialdemokratiet):
- ”Folketinget pålægger regeringen at indkalde alle Folketingets partier til drøftelse af mulighederne for fremtidig minkproduktion i Danmark. Folketinget støtter en fremtidig minkproduktion under hensyntagen til sundheds- og veterinærmyndighedernes anbefalinger.”*
- 158 Mandag den 2. november blev der afholdt et internt møde i Statsministeriet, hvor minksituationen på baggrund af forespørgselsdebatten var på dagsordenen. Det var statsminister

---

<sup>94</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 80.

Mette Frederiksen, der tog initiativ til, at mink var på dagsordenen, hvilket kan lægges til grund på baggrund af forklaringerne.<sup>95</sup> Overvejelser om mulighederne for fremtidig minkproduktion i Danmark var således kendt for statsminister Mette Frederiksen allersenenest den 2. november 2020.

- 159 Derudover er det noteret, at statsminister Mette Frederiksen ryddede sin kalender den 3. november 2020 for at forberede sig til mødet i KU, da der potentielt på mødet kunne blive truffet vidtgående beslutninger.

## 7.2 Møde i koordineringsudvalget (KU) den 3. november 2020

- 160 Vurderingen af et muligt ansvar, og eventuel placering heraf, tager afsæt i forløbet op til, at beslutningen blev meddelt til offentligheden på pressemøde afholdt den 4. november 2020 kl. 16.00. Baseret på beskrivelsen af det faktiske forløb kan det konstateres, at der var en forudgående drøftelse af situationen i regeringens koordineringsudvalg (KU), hvor det blev besluttet, at samtlige mink i Danmark skulle aflives, og at der skulle ydes en tempobonus.

- 161 Statsminister Mette Frederiksen har til kommissionen om regeringens udvalg oplyst, at

*”På regeringsudvalg havde man en politisk drøftelse, hvor man til sidst nåede frem til en konklusion. Retligt traf regeringsudvalgene ikke en beslutning. Hun medgav, at regeringsudvalgene traf beslutninger, men regeringsudvalgene var rent retligt ikke tillagt en kompetence hertil. Det var således den enkelte ressortminister, som formelt tog beslutningen, hvilket gjorde sig gældende i alle sager.”<sup>96</sup>*

- 162 Den betragtning er vi enige i, kan lægges til grund så langt, at regeringsudvalgene er politiske af art, og ikke rent retligt er tillagt kompetence til at træffe juridisk gældende regeringsbeslutninger på et område, der henhører under en ministers ressortansvar. Træffes en beslutning på et møde afholdt i et regeringsudvalg, vil det fortsat være den ansvarlige fagminister, der efterfølgende formelt træffer beslutningen, og så at sige ”retliggør” beslutningen. Det ændrer dog ikke på, at flere ministre under visse omstændigheder kan være ansvarlige for den samme beslutning, jf. grundlovens § 14, 3. – 4. pkt. samt ministeransvarlighedslovens § 4.

---

<sup>95</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 167-168.

<sup>96</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 74.

- 163 Anvendelsen af regeringsudvalg er ikke lovreguleret, og det er op til en regering selv, hvordan den ønsker at tilrettelægge sin arbejdsform. Det er dog et grundlæggende krav, at der sker en forsvarlig tilrettelæggelse, da ministrene skal overholde gældende lovgivning i bred forstand, herunder forvaltningsretlige grundsætninger og principper, og de pligter der følger ”*efter hans stillings beskaffenhed*” for at undgå at ifalde et retligt ansvar i medfør af Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1.
- 164 Statsminister Mette Frederiksen er formand for KU, hvilket ud fra det beskrevne må forstås således, at statsministeren har ansvaret for udsendelse af dagsorden og materiale til brug for udvalgets møder. I relation til dette koordineringsudvalgsmøde blev opgaven dog af departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen tildelt Justitsministeriet. Det blev herefter Justitsministeriets opgave at indhente input fra de forskellige ministre og samle KU-sagen.<sup>97</sup>
- 165 Det er oplyst, at møder ordinært har været afholdt om onsdagen kl. 9.00-11.30. Forberedelse til møderne blev typisk varetaget af Det Forberedende Koordineringsudvalg (FKU) med behandling på et møde en til to uger forud for, at sagen forventes drøftet i KU, idet der dog kunne ske afvigelser derfra, hvilket i et vist omfang også var sket i forbindelse med håndteringen af Covid-19 situationen. Formålet med forberedelsen i FKU er bl.a. at fremme kvaliteten af det skriftlige materiale, som drøftelsen i KU baserer sig på, samt at få et overblik over de involverede ministres forventede synspunkter.
- 166 For at sikre at ministrene har rimelig tid til at læse og forholde sig til sagerne, fastlægger Statsministeriet tidsfrister for udsendelse af materiale til KU, og det er oplyst, at materiale i et ordinært forløb skulle være Statsministeriet i hænde senest mandag kl. 12.00 med henblik på, at Statsministeriet kan udsende materialet mandag eftermiddag til KU.<sup>98</sup> Det er dog også oplyst, at der kan ske afvigelser heraf, og at der også faktisk skete regelmæssige afvigelser herfra i relation til håndteringen af Covid-19 situationen.
- 167 Om det konkrete møde i KU lægges det til grund, at dette blev indkaldt med et meget forkortet varsel på under en dag, hvorved det normale varsel blev fraveget i betydelig grad. Dette er dog i sig selv ikke ansvarspådragende. For de involverede har det – berettiget eller ej – fremstået som værende nødvendigt, henset til den betydning som de nye oplysninger og den nye risikorisikovurdering fra SSI blev tillagt af ministrene. Det kan konstateres, at KU-sagen samles i et hastigt tempo og at der i den forbindelse også sker fejl i kommunikationen på embedsmandsniveau, idet centrale medarbejdere fra Miljø- og Fødevarerministeriet ikke bliver sat på relevante e-mailtråde, hvilket muligvis har haft betydning for,

---

<sup>97</sup> Hermed forstås et emne, som sammenfattes omkring et aktuelt emne, der skal forelægges koordineringsudvalget – en såkaldt KU-sag.

<sup>98</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 71.

at det ikke i sagens ”cover”<sup>99</sup> for ministrene blev synliggjort, at de beskrevne modeller – dvalemodellen og forbud mod minkhold – begge forudsatte tilvejebringelse af relevant lovhjemmel. Det fremgår også, at på foranledning af departementschef Barbara Bertelsen i coveret blev slettet en sætning, der rettelig vedrørte et spørgsmål, som henhørte til Fødevarer- og Miljøministeriet. Coveret blev ikke derefter genfremsendt til Fødevarer- og Miljøministeriet med henblik på endelig godkendelse. Disse forhold kan for ministrene efter vores vurdering dog kun have mindre betydning, når forholdet skal ses i lyset af, at der på mødet skulle træffes en beslutning, som overhovedet ikke var forberedt.

- 168 Det forhold, at der træffes beslutninger, som ikke er behandlet i indstillingen til KU-mødet, må alt andet lige medføre, at der skal udvises en større agtpågivenhed, og at der sikres en tilstrækkelig oplysning af sagen – til trods for presserende udefrakommende be-  
givenesser – og der er et særligt ansvar for at sikre et forsvarligt beslutningsgrundlag, hvilket er tilfældet uanset et eventuelt tidspres.
- 169 Selve den forcerede optakt til KU-mødet i regeringens koordineringsudvalg er grundigt beskrevet i minkkommissionens rapport<sup>100</sup> men særligt væsentligt er det, at til det konkrete møde, som blev afholdt den 3. november 2020 kl. 21:30, blev de resterende bilag, bilag 2 og 2 a udsendt kl. 21.24. Der forefindes ikke et mødereferat, som det er oplyst ikke udfærdiges, og sundhedsminister Magnus Heunicke's kortfattede noter har alene en begrænset værdi.
- 170 Af bilag 2, bilag 2 a samt bilag 3 vedlagte bilag, fremgik det, at Miljø- og Fødevarerministeriet skulle afsøge mulighederne for indførelse af en tempobonus, og at økonomisk støtte bl.a. forudsatte statsstøttegodkendelse, der ikke forelå på dette tidspunkt, ligesom det fremgik, at ”dvale-modellen” og lukning af minkerhvervet forudsatte tilvejebringelse af hjemmel.
- 171 På mødet blev det besluttet, at alle mink skulle aflives, inkl. avlsdyr, og at der skulle indføres en tempobonus. Begge beslutninger skulle meldes ud på pressemødet dagen efter med deltagelse af statsminister Mette Frederiksen. Beslutningen, som blev truffet på mødet, var ikke indstillet i coveret, og det kan lægges til grund, at det ikke var et af de scenarier, som forud for mødet var forberedt, som et muligt udfald. Bl.a. har fhv. miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen forklaret, at:

---

<sup>99</sup> Et cover er et ”forklæde”, som danner baggrund for den politiske drøftelse på KU-møde, og indeholder en central sagsfremstilling, væsentlige overskrifter, bilag og en indstilling til KU. Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 75.

<sup>100</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, kapitel 5.4.10-5.4.16, s. 205-227.

*”hans oplevelse af KU-Mødet var, at det meget hurtigt stod klart for alle mødedeltagere, at det var nødvendigt at aflive samtlige mink, og at han ikke selv gennemgik bilag 2 og 2a på mødet eller i øvrigt brugte sine talepunkter”.*

- 172 Begge beslutninger – aflivning af mink og anvendelse af tempobonus - forudsætter, at der er lovmæssig hjemmel. For så vidt angår udbetaling af tempobonus, der må anses som en støttebeløb, og ikke en erstatning for aflivning, skal der tillige være bevillingsmæssig lov-hjemmel. Det kan lægges til grund, som også gjort af Minkkommissionen, at der ikke skete en udsættelse af koordineringsudvalgsmødet med henblik på, at mødedeltagerne kunne læse materialet, eller i øvrigt skete en udskydelse af beslutningerne.
- 173 Hjemmelsspørgsmålet i relation til de trufne beslutninger blev ikke drøftet på mødet, selvom tilvejebringelse af hjemmel må anses for at være et af de grundlæggende krav, som den samlede regering såvel som den enkelte minister skal iagttage i forhold til de beslutninger, der træffes – og det uanset om emnet er presserende. Til trods for at KU formelt ikke har beslutningskompetence, er det vores vurdering, at der på mødet i realiteten er truffet egentlige beslutninger af en sådan art, at de kan medføre et ansvar i medfør af ministeransvarlighedslovens – og ikke blot kan ses som politiske drøftelser. Det skal ses i lyset af beslutningen om, at der skulle ske en udmelding af den trufne beslutning på et pressemøde, der skulle afholdes allerede den efterfølgende dag den 4. november kl. 16.00 med statsminister Mette Frederiksen i spidsen.
- 174 Vi deler Minkkommissionens kritik af, at mødet forløb uhensigtsmæssigt, og at dette kan tilskrives den meget forcerede proces, som det kan konstateres, har fundet sted.<sup>101</sup>

### 7.3 Pressemøde den 4. november 2020

- 175 Det lægges desuden til grund, at intentionen med pressemødet den 4. november 2020 var at bekendtgøre beslutningen overfor offentligheden om at aflive alle mink, hvilket bl.a. blev underbygget af Rigspolitichefens deltagelse på pressemødet.<sup>102</sup>
- 176 Baseret på den bevisvurdering, som der er foretaget af Minkkommissionen, er vi som anført enige i, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 fra henholdsvis fhv. miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen og statsminister Mette Frederiksen var groft vildledende, og at der fra statsminister Mette Frederiksens side og fhv. miljø- og fødeva-

---

<sup>101</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 31

<sup>102</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 2, kapitel 8.3.1, s. 606ff.

reminister Mogens Jensen endvidere blev givet en klart ulovlig instruks rettet mod myndighederne, som herefter igangsatte eksekveringen af den truffne beslutning.

#### 7.4 Retlig vurdering

- 177 Beslutningen om, at mink skulle aflives, blev truffet på mødet afholdt den 3. november 2020, hvilket må anses for at ligge fast henset til Minkkommissionens undersøgelser af hændelsesforløbet.
- 178 Vi er enige med Minkkommissionen i, at beslutningen om aflivning af mink, og de facto nedlukning af minkerhvervet i Danmark samt beslutning om tempo-bonus, skete uden den nødvendige lovhjemmel, og det er vores vurdering, at beslutningerne krævede opfyldelse af et skærpet hjemmelskrav.<sup>103</sup>
- 179 Vi er endvidere enige med Minkkommissionen i, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 må anses som dels en egentlig instruks til myndighederne i strid med legalitetsprincippet<sup>104</sup>, dels var groft vildledende overfor offentligheden, hvilket må anses for at være i strid med almindelige forvaltningsprincipper og det heri liggende forbud mod vildledning.
- 180 Det forcerede forløb af KU-mødet med fremsendelse af materiale kort før afholdelse af mødet, uden mulighed for at deltagerne på mødet blev indrømmet den fornødne tid til at orientere sig i materialet, må anses for at være udtryk for en endog meget uhensigtsmæssig mødeledelse, og det burde under disse omstændigheder stå klart for alle deltagende ministre, at der muligvis ikke var tilvejebragt et forsvarligt beslutningsgrundlag, særligt set i forhold til beslutningens indgribende karakter og væsentlige samfundsmæssige betydning.
- 181 Det er ikke i relation til det retlige ansvar i sig selv en ansvarsfrihedsgrund, at det fra regeringens side blev vurderet, at der var tale om en situation af ekstraordinær hastende karakter og/eller at forløbet eventuelt kan begrundes med et væsentligt hensyn til folkesundheden på baggrund af de foreliggende oplysninger om muligheden for mutation ifm. COVID i mink, der muligt kunne have betydning for vacciners effektivitet.
- 182 Ved uagtsomhedsvurderingen har vi noteret os, at der er tale om aktører, der har en oplevelse af et behov for meget hurtigt at reagere på udefrakommende begivenheder, som potentielt kunne have endog meget stor betydning for folkesundheden, men også at dette ikke fritager for det grundlæggende krav om lovhjemmel for truffne beslutninger.

---

<sup>103</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, kapitel 6.1.1.1., s. 449ff.

<sup>104</sup> Jf. det anførte om Rigsrettens dom mod fhv. minister Inger Støjberg.

- 183 Det forhold, at beslutningerne måtte have grundlag i saglige hensyn kan selvsagt have betydning i forbindelse med selve straffeudmålingen, men sådanne hensyn påvirker ikke i sig selv selve ansvarsvurderingen, da det afgørende i relation til ansvarsvurderingen ene og alene er (i) om der objektivt er sket lovbrud, og i givet fald, (ii) om sådanne lovbrud kan tilregnes den pågældende minister som værende som minimum groft uagtsomt.
- 184 Det er tillige vores vurdering, at kravene til agtpågivenheden skærpes, når der er tale om en beslutning af så indgribende karakter overfor et helt erhverv, og at kravene derudover skærpes yderligere, når der træffes beslutninger, som ikke er blevet forberedt af embedsværket. Hertil kommer tillige et hensyn til alvorligheden af den beslutning, som skal træffes, både i forholdet til samfundet, borgerne og de økonomiske konsekvenser, som efter vores vurdering i betydelig grad skærper kravene til agtpågivenhed, herunder i forhold til om beslutningerne hviler på et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag henset til intensiteten og rækkevidden af den truffe beslutning. Det må i øvrigt lægges til grund, at ministre til koordineringsudvalgsrådet forstod konsekvenserne af deres handlinger, og det forekommer os derfor ganske problematisk, at et fokus på som minimum at orientere sig i det skriftlige materiale, der er udarbejdet til brug for koordineringsudvalgsrådet, helt er fraværende.
- 185 De truffe beslutninger om aflivning af mink kombineret med tempo-bonus har været uden fortilfælde i danske ret, hvorfor der må stilles særlige høje krav til agtpågivenhed inden en sådan beslutning træffes.
- 186 Det må derudover tillægges betydning, at beslutningsprocessen har været forceret, idet forceringen må antages at være en medvirkende årsag til, at beslutningerne bliver taget uden, at den fornødne hjemmel har været tilvejebragt.
- 187 Det har efter vores vurdering også betydning, at der i tidsrummet mellem afslutningen af KU-mødet og afholdelse af pressemødet dagen efter, tilsyneladende ikke skete en tilstrækkelig opfølgning, herunder hverken i ressortministeriet eller i Statsministeriet, i relation til at undersøge hjemmelsgrundlaget, som den forcerede proces medførte ikke var blevet afklaret. En sådan opfølgning, som der var både anledning og lejlighed til at få foretaget, ville have afsløret, at der på daværende tidspunkt ikke var den fornødne hjemmel til at iværksætte de truffe beslutninger, jf. det forhold, at det bl.a. fremgår af mødematerialets – relativt kortfattede og letforståelige - bilag 2 a. Heraf fremgik det, at dette ikke var tilfældet i relation til de ellers af embedsværket forberedte og forudsete mulige beslutninger, som den truffe beslutning om aflivning af alle mink – uden at dette medførte et egentlig forbud mod fremadrettet at holde mink – så at sige var en mellemløsning.

## 7.5 Fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen

- 188 Indledningsvis bemærkes det, at vi har tillagt det betydning, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen var ressortminister, og i den forbindelse meget aktivt har beskæftiget sig med spørgsmål om zonerne og hjemmel mv. Fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen bragte ikke spørgsmålet om hjemmel op på koordineringsudvalgs mødet den 3. november 2020. Det forudgående hændelsesforløb viser tydeligt, at ministeren var orienteret om, at aflivning af mink udenfor zonerne forudsatte ændret lovgivning på området. Dette har bl.a. fremgået af en sag, som forinden blev godkendt af fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen den 22. september 2020, hvoraf en opstilling af de scenarier, der kunne opstå, at aflivning af mink ikke kunne ske efter gældende regler i lov om hold af dyr, og at en sådan beslutning ville forudsætte en lovændring. Selvom fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har oplyst, at han ikke har erindring herom, ændrer det ikke på, at der har været sket en orientering af ministeren, der burde have givet ministeren anledning til at rejse spørgsmål om hjemmel på koordineringsudvalgs mødet.
- 189 Der kan i den forbindelse peges på, at der forud for mødet den 3. november, har været afholdt ØU-møde den 30. september 2020 med deltagelse af fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, hvor det af coveret af 28. september 2020 bl.a. har fremgået, at næste skridt kan være at aflive alle danske mink. Til efterfølgende CU-møde, der blev afholdt den 1. oktober 2020, har det fremgået af coveret, at der ikke på daværende tidspunkt var hjemmel til aflivning af alle mink, hvilket cover fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har læst, og oplyst som værende et vigtigt arbejdsredskab.
- 190 En samlet vurdering baseret på det forløb og den viden, som har været forud for, at der blev truffet beslutning den 3. november 2020, fører til, at det må anses for at være groft uagtsomt, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen ikke oplyste på mødet eller dagen efter, at der ikke var hjemmel til den trufne beslutning eller gjorde opmærksom på, at der (muligt) var et hjemmelsspørgsmål, der skulle afklares. I den situation hvor fhv. miljø- og fødevareminister muligt ikke måtte have erindret, at der var en hjemmelsproblematik, finder vi det groft uagtsomt, at spørgsmålet ikke blev rejst på mødet eller i hvert forud for afholdelsen af pressemødet.
- 191 Det anses derudover for særskilt groft uagtsomt, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen meldte ud på pressemødet den 4. november 2020, at der skulle ske aflivning af alle mink med brug af tempo-bonus, idet udtalelsen på daværende tidspunkt var groft vildledende henset til, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, ligesom der ej heller var hjemmel til at yde tempo-bonus til minkavlerne.
- 192 Fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensens vurderes – ikke mindst som følge af beslutningernes rækkevidde og konsekvenser og hurtige eksekvering – til i tiden efter koor-



dineringsudvalgsmødet om aftenen den 3. november 2020 og frem til pressemødet den 4. november 2020 at have haft anledning og lejlighed til at spørge sit embedsværk nærmere ind til, om der var hjemmel til de trufne beslutninger, når der ikke var sikker viden om positiv hjemmel hos ressortministeren. Det fritager efter vores vurdering ikke for ansvar, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har oplyst, at arbejdet har foregået under stort hastværk, da behov for sikker hjemmel til at aflive alle mink (materiel hjemmel) og til at yde tempobonus (finansielt/økonomisk hjemmel) er helt fundamentalt, hvilket en minister på et helt generelt niveau må anses for at være vidende om er nødvendigt at sikre sig, og det kan i den forbindelse ikke medføre et andet resultat, at forberedelsen af KU-mødet var foretaget af Justitsministeriet.

- 193 I den forbindelse bemærkes det supplerende, som redegjort for i afsnit 6 om regelgrundlaget, at selvom der som udgangspunkt ikke gælder en spørgepligt for en minister overfor sine embedsmænd *i almindelighed*, så antages der at gælde en sådan egentlig spørgepligt for en minister *i særlige tilfælde*, såfremt det står eller bør stå en minister klart, at embedsmændene sandsynligvis sidder inde med oplysninger af væsentlig betydning for behandlingen af en foreliggende sag, og at denne pligt følger af "*hans stillings beskaffenhed*", jf. ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1, sidste led.<sup>105</sup>
- 194 Forløbet taget i betragtning – hvor fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen forud for koordineringsudvalgsmødet er blevet præsenteret for skriftligt materiale, der burde give Mogens Jensen anledning til at afklare hjemmelsspørgsmålet – vurderes det, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen må anses for at have haft pligt til i et sådan *særligt tilfælde*, som det foreliggende, aktivt at søge afklaring af hjemmelsspørgsmålet i tidsrummet mellem afslutningen af KU-mødet og afholdelsen af pressemødet den 4. november 2020, hvilken pligt må anses for at være tilsidesat.
- 195 Fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har haft skiftende forklaringer om, hvornår han fik positiv viden om, at der ikke var hjemmel til de trufne beslutninger. På baggrund af Minkkommissionens beretning lægges det dog til grund, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har været positivt vidende om den manglende hjemmel fra i hvert fald den 5. november 2020, og at denne viden blev opnået inden pressemødet den 5. november 2020 blev afholdt. Fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen må derfor anses for at have handlet i strid med sine embedspligter, som minimum groft uagtsomt ved ikke på pressemødet den 5. november 2020 kl. 18.30 at have berigtiget, men i stedet fastholdt den vildfarelse, som minkavlere og offentligheden var blevet bibragt trods positiv viden om, at der manglende hjemmel i forhold til de beslutninger, som pressemødet omhandlede.

---

<sup>105</sup> Jf. hertil det i afsnit 6.3 anførte om en situationsbestemt spørgepligt.

- 196 Det vurderes tillige, at det manglende rettidige initiativ til standsning af de igangsatte aktiviteter efter opnåelse af viden om manglende hjemmel tillige i sig selv må anses for at være ansvarspådragende, da fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen anses for at have fået viden herom senest den 5. november 2020. Der er tillige tale om et ansvarspådragende forhold i forbindelse med de usande oplysninger, som er blevet afgivet på pressemødet den 7. november 2020, og i forbindelse med, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen den 7. november 2020 orienterede sig i skrivelse af 6. november 2020 fra Fødevarestyrelsen til minkavlerne. Ministeren undlod dog at foretage sig noget, trods viden om, at indholdet i skrivelsen var uhjemlet og dermed groft vildledende overfor minkavlerne.
- 197 Samlet set er det vores vurdering, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen på groft uagtsomt – og dermed ansvarspådragende – vis som ressortminister har tilsidesat sine embedspligter i forbindelse med (i) manglende oplysning eller forbehold om, at der ikke forelå hjemmel i forbindelse med de politiske beslutninger truffet på koordineringsudvalgsmødet den 3. november 2020, (ii) manglende afklaring af hjemmelsspørgsmålene i tiden fra afslutningen af koordineringsudvalgsmødet og indtil afholdelse af pressemødet den 4. november 2020 (iii) groft vildledende udmeldinger på pressemødet afholdt den 4. november 2020, (iv) manglende underretning til statsministeren samt standsning af de igangsatte aktiviteter, da fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen opnår positiv viden om den manglende hjemmel, hvilket efter Minkkommissionen var den 5. november 2020, (v) gentagelse af udmelding på efterfølgende pressemøde den 7. november 2020, og (vi) orienterede sig i Fødevarestyrelsens brev af den 6. november 2020, som blev anvendt overfor minkavlerne, og ikke tog skridt til korrektion, selvom viden om, at der manglede hjemmel.
- 198 Det er endvidere i strid med de pligter, som er pålagt en minister, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen afgav urigtige oplysninger på et samråd den 11. november 2020, hvor han sagde, at han først blev gjort opmærksom på den manglende hjemmel til at aflive alle mink ”i weekenden”, og på samråd den 11. november 2020 sagde fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen:
- ”I forhold til det præcise tidspunkt for, hvornår jeg fik denne her viden, det vil jeg gerne afvente med præcist at tilkendegive, indtil denne her redegørelse kommer i morgen. Jeg har jo sagt, at det var i weekenden, men i redegørelsen der vil det præcise tidspunkt, eller i hvert fald så præcist som vi kan opgøre det, fremkomme, så, så det må afvente redegørelsen i morgen.”*
- 199 Fhv. minister Mogens Jensen gentager sit svar på et efterfølgende samråd den 17. november 2020, hvor der afgives samme oplysninger.

200 Da det samlet set er fundet af Minkkommissionen – hvilket vi er enige i -, at fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen den 5. november 2020, som var en torsdag (og ikke i weekenden), var blevet orienteret om, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink, hvorfor fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen efter vores vurdering må anses for minimum groft uagtsomt - og således på ansvarspådragende vis - at have overtrådt sandhedsplichten, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

#### 7.6 Statsminister Mette Frederiksen

201 En vurdering af, hvorvidt der måtte være ansvar for statsminister Mette Frederiksen må tage udgangspunkt i, at vi er enige med Minkkommissionen i, at der på et pressemøde den 4. november 2020 (i) blev givet en ulovlig uhjemlet instruks til myndighederne - i første række til Fødevarestyrelsen og Rigspolitiet - om iværksættelse af aflivning af mink, og (ii) skete grov vildledning af offentligheden i almindelighed, og af minkavlerne i særdeleshed omkring deres retsstilling.

202 Den juridiske vurdering i forhold til ansvar i medfør af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, er, som tidligere redegjort for, todelt: Er der sket en lovovertredelse? Hvis ja, så bliver spørgsmålet, om overtrædelsen kan karakteriseres som værende som minimum udtryk for grov uagtsomhed? Kan der også svares ja til denne del, så følger det rent juridisk heraf, at betingelserne i ministeransvarlighedslovens ansvarsregel i § 5, stk. 1 er opfyldt, hvorefter følgerne indtræder i form af et retligt ansvar.

203 I relation til pkt. (i) kan det konstateres, at der er tale om et objektivt regelbrud. Dette i kraft af, at instruks var uhjemlet, og det skal derfor vurderes, hvilken retlig betydning det har, at der er tale om en instruks, der udspringer af en beslutning truffet på KU-mødet, men som formelt henhører til ressortministeriet i form af Miljø- og Fødevareministeriet. I relation til pkt. (ii) må forholdet vurderes i lyset af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1 bestemmelsens sidste led ("*...* efter hans stillings beskaffenhed"), da sandhedsplichten i medfør af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2 er rettet mod oplysninger afgivet til *folketinget*.

204 Vi er enige med Minkkommissionen i forhold til, at der ikke ses grundlag for at statuere et direkte forsæt<sup>106</sup> i forhold til at begå eller medvirke til de i pkt. (i) – (ii) konstaterede forhold. Der ses således ikke grundlag for at tilsidesætte eller i øvrigt betvivle de tilvejebrag-

---

<sup>106</sup> Jf. det af Minkkommissionen anførte i afsnittet om Kommissionsundersøgelsens Resultater: "*Kommissionen finder, at Mette Frederiksen udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 objektivt set var groft vildledende, men at Mette Frederiksen subjektivt ikke den 4. november 2020 havde viden herom eller hensigt hertil.*"

te oplysninger om, at statsminister Mette Frederiksen først fik positivt kendskab til den manglende hjemmel den 8. november 2020.

- 205 Det følger dog som nævnt af ministeransvarlighedslovens § 4, at flere ministre kan være ansvarlige for samme beslutning. Formålet med ministeransvarsreglerne er, at de der har magten, kan holdes ansvarlige for hvordan magten forvaltes.<sup>107</sup> Det forhold, at et regeringsudvalg – konkret KU-udvalget – ikke formelt har beslutningskompetence, ændrer således ikke på, at statsminister Mette Frederiksen kan ifalde et ansvar, hvis hun kan anses for at være *”medvirkende til beslutningens tilblivelse”*, jf. ministeransvarlighedslovens § 4.
- 206 Ansvarsvurderingen for statsminister Mette Frederiksen centrerer herefter i første omgang omkring spørgsmålet om, hvorvidt hun har medvirket til beslutningernes tilblivelse i ministeransvarlighedslovens forstand, jf. ministeransvarlighedslovens § 4, og i bekræftende fald herefter om der foreligger grov uagtsomhed. Herefter må statsminister Mette Frederiksens rolle på pressemødet den 4. november 2020 vurderes i lyset af svaret på disse spørgsmål.
- 207 En vurdering af ovennævnte skal ske på baggrund af de samlede omstændigheder forbundet med de trufne beslutninger, herunder hvorledes KU-mødet blev planlagt og gennemført og fik det udfald, hvor at der blev truffet en hidtil uset og uhjemlet beslutning om de facto lukning af et helt erhverv (i hvert fald i en årrække), og beslutning om ydelse af uhjemlet økonomisk tilskud til minkavlernes ved minkavlernes aktive deltagelse i beslutningens hurtige faktiske gennemførelse, med henblik på at maksimere den hastighed, som erhvervs-mæssigt hold og avl af mink ville kunne blive afviklet med i praksis.
- 208 Det må lægges til grund, at de trufne beslutninger om aflivning af mink og den dertilhørende tempo-bonus har været af en hidtil historisk indgribende karakter ift. minkerhvervet. Det er vores vurdering, at det skal tillægges betydelig vægt, at beslutningerne havde en høj grad af konsekvens for samfundet og de berørte borgere, samt at beslutningerne blev effektueret, førend hjemmelsgrundlaget efterfølgende blev tilvejebragt.
- 209 Det er af statsminister Mette Frederiksen forklaret overfor Minkkommissionen,<sup>108</sup> at *”en regering skal ”up front” have at vide om, der var hjemmel til at træffe en beslutning”*.<sup>109</sup> Som anført af Minkkommissionen holder dette ikke i forhold til en beslutning, som var

---

<sup>107</sup> Jf. det i afsnit 6.3 anførte herom.

<sup>108</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, beretning, bind 2, s. 629.

<sup>109</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 238, og bind 8, s. 1024.

uforudset og i hvert fald ikke behandlet af embedsværket i materialet udarbejdet til brug for mødet.<sup>110</sup>

- 210 Vi vurderer endvidere, at det må anses som grundlæggende viden, at der kræves hjemmel, hvis der skal ske en de facto nedlukning af et erhverv, ligesom det må stå klart, at nye typer af udgifter for staten kræver en finansiell hjemmel. Dette må i øvrigt anses for at være gældende for samtlige ministre i regeringen, idet det bemærkes, at der på daværende tidspunkt som led i Covid-19 håndteringen allerede var truffet en række beslutninger, der krævede hastebehandling i Folketinget med henblik på vedtagelse af lovgivning, hvorfor spørgsmålet om Folketingets medvirken og rolle selvsagt ikke var nyt eller ukendt.
- 211 Det må i henhold til Minkkommissionens beretning lægges til grund, at der i udgangspunktet lå saglige hensyn bag beslutningerne, herunder også i forhold til den hastighed som beslutningerne skulle effektueres med. Det skal dog samtidigt noteres, at beslutningen blev truffet sent om aftenen den 3. november 2020, men først udmeldt på pressemødet den 4. november kl. 16. I den mellemliggende periode var der således en reel mulighed for, at embedsværket kunne have undersøgt hjemmelsspørgsmålet. Der ses således at være lagt vægt på hensynet til folkesundheden - herunder særligt de foreløbige oplysninger om minkmutationers mulige negative indvirkning på vacciners effektivitet - Danmarks omdømme i omverden, eksportensyn mv. Hvordan man måtte vægte disse hensyn rent politisk, ses dog at være irrelevant for den juridiske ansvarsvurdering.
- 212 I relation til den juridiske ansvarsvurdering må det således konstateres, at regelbrud begrundet i saglige hensyn ikke i sig selv fritager for ansvar eller påvirker selve ansvarsvurderingen i øvrigt i forhold til anvendelsen af ministeransvarlighedslovens bestemmelser. Det er også irrelevant for ansvarsvurderingen, hvorvidt der eventuelt måtte være folkelig og/eller politisk opbakning til at træffe beslutninger, der er i strid med de pligter, som en minister retligt er underlagt.<sup>111</sup>
- 213 Der er i tidligere risikovurderinger fra Statens Serum Institut beskrevet mulighed for, at mutationer kunne opstå, og udgøre en potentiel fare for folkesundheden.<sup>112</sup>, som regeringen var opmærksom på. Det, der afgørende ses at være anderledes/ændret op til KU-mødet den 3. november 2020, er det forhold, at der forelå foreløbige resultater, der faktisk viste tegn på for folkesundheden bekymrende mutationer hidrørende fra smittede mink. Dette forårsagede et meget forceret beslutningsforløb, idet man må forstå, at der ikke forelå en færdig

---

<sup>110</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 2, s. 629 og bind 2, s. 736.

<sup>111</sup> Jf. hertil det anførte i afsnittet om "Regelgrundlaget" om Rigsrettens dom mod Erik Ninn-Hansen, hvor Rigsretten konstaterede, at det var irrelevant om der måtte være opbakning i Folketinget til den politiske linje, der var årsagen til regelbrud i den sag.

<sup>112</sup> Jf. Statens Serum Instituts notat af 18. september 2020, som omtalt i Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 120.

plan, der tog højde for, at den teoretiske risiko manifesterede sig, jf. det forhold, at Miljø- og Fødevarerministeriet var i proces med at arbejde med mulige fremadrettede løsninger for minkerhvervet, jf. hertil KU-sagens bilag 2 og 2 a, men at dette arbejde ikke var færdiggjort. Dog var det allerede konstateret, at de i bilagene beskrevne løsninger forudsatte ny lovgivning, hvorfor det ville være muligt at opnå viden herom ved læsning af bilagene – både før og efter KU-mødet.

- 214 Den centralisering af beslutningsprocessen, som er sket med baggrund i ønsket om at styrke Statsministeriet, medfører efter vores vurdering en vis uklarhed om, hvor beslutninger formelt og reelt tages.
- 215 Udgangspunktet er dog, at politiske beslutninger truffet på et regeringsmøde ikke i sig selv kan være ansvarspådragende.<sup>113</sup> Hjemmelsproblematikken for så vidt de i bilagene angivne forslag fremgik ikke af coveret til koordineringsudvalgsmødet, og det må generelt kunne forventes, at politiske beslutninger truffet på et regeringsmøde følges op med relevant behandling i det konkrete fagministerium, herunder undersøgelse af om der er den nødvendige hjemmel til at eksekvere en given beslutning. Dette taler til fordel for statsminister Mette Frederiksen.
- 216 Heroverfor står, at der på mødet blev truffet beslutninger, der var uforudsete og som skulle eksekveres meget hurtigt efter pressemødet den 4. november 2020, hvor beslutningerne skulle meldes ud. Dette har muligt ikke stået klart ved mødets begyndelse, men det blev resultatet på mødet. Minkkommissionen har lagt til grund, at ressortministeriet – Miljø- og Fødevarerministeriet – reelt trådte noget i baggrunden på koordineringsudvalgsmødet, hvilket bl.a. kan ses ud fra talerækkefølgen på mødet, og at det anses som dokumenteret ved, at statsminister Mette Frederiksen i stedet tog teten i relation til de drøftede spørgsmål og de beslutninger, som koordineringsudvalgsmødet mandede ud i. På den baggrund må statsminister Mette Frederiksen efter vores vurdering være vidende om, at der ikke var tid til en reel sagsbehandling i fagministeriet forud for pressemødet, der skulle afholdes dagen efter, og at beslutningerne truffet på mødet var endelige.
- 217 Det fremgår klart af Minkkommissionens beretning, at statsminister Mette Frederiksen og Statsministeriet indtog en styrende rolle i den meget forcerede proces op til og i forbindelse med KU-mødet. Dertil er det konstateret, at det selvpålagte pres, hvorunder KU-mødet blev forberedt og gennemført, i væsentlig grad øgede risikoen for fejl på en uhensigtsmæssig måde.<sup>114</sup> Vi vurderer, at dette må have været både erkendt – eller *burde* være erkendt – og accepteret af, statsminister Mette Frederiksen, som dermed må have ønsket at gennemføre en forceret proces.

---

<sup>113</sup> Jf. det anførte herom i afsnit 6.

<sup>114</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 32, samt bind 2, s. 637-638.

- 218 Efter en samlet vurdering vurderer vi ikke, at der er fornødent grundlag til at anse beslutningen på KU-mødet for ansvarspådragende i sig selv og dermed ”aktivere” lovens § 4. Det afgørende må efter vores vurdering være, at beslutningen rent faktisk blev eksekveret, på den måde, at der på pressemødet blev givet en ulovlig instruks og blev foretaget grov vildledning af borgerne og minkavlerne. Eller sagt på en anden måde; såfremt beslutningerne alene var blevet truffet, men aldrig var blevet eksekveret eller meldt ud til offentligheden uden forbehold af nogen art, ville ”Mink-sagen” aldrig være opstået. Det er således selve udmeldingerne på pressemødet, og den der afgivne instruks, og ikke selve beslutningerne i KU-udvalget, der efter vores vurdering kan være ansvarspådragende for statsminister Mette Frederiksen.
- 219 Den forcerede proces i forbindelse med afviklingen af KU-mødet og beslutningerne truffet på mødet kan som ovenfor anført efter vores vurdering ikke et medføre ansvar *i sig selv*. Men det er dog af væsentlig betydning for ansvarsvurderingen, hvis den forcerede proces er årsagen eller en væsentlig medvirkende årsag til, at – i udgangspunktet politiske - beslutninger blev truffet uden opmærksomhed på den manglende hjemmelsproblematik, og herefter uden forbehold blev kommunikeret ud i form af en ulovlig instruks og grov vildledning af offentligheden og minkavlerne. Forløbet op til og i forbindelse med KU-mødet, er således ganske væsentligt at inddrage, når det skal vurderes, om der kan ifaldes ansvar.
- 220 Det kan lægges til grund, at statsministeren var mødeleder i forhold til gennemførelsen af mødet den 3. november 2020 i KU-udvalget, og at statsminister Mette Frederiksen konkluderede på beslutningerne, der blev truffet på koordineringsudvalgsmødet.
- 221 Det skal efter vores vurdering ses i sammenhæng med, at koordineringsudvalgsmødet var blevet forberedt i et forceret tempo, (i) der medførte, at Miljø- og Fødevareministeriets materiale i form af bilag 2 og bilag 2 a til mødedeltagerne var udsendt kort forinden mødets start (6 minutter), og (ii) at mødedeltagerne ikke havde læst materialet forud for mødet. Det er lagt til grund, at det var statsminister Mette Frederiksen, der besluttede, at der ikke skulle gives en læsepause<sup>115</sup> eller en udsættelse af mødet, hvilket der efter vores vurdering har været tidsmæssigt mulighed for.
- 222 Det fremstår under sådanne omstændigheder meget uhensigtsmæssigt, at der ikke som minimum blev taget et forbehold for en hjemmelsproblematik når der træffes meget indgribende beslutninger, herunder træffes en beslutning om aflivning af alle mink, som ikke var forudsat i det skriftlige materiale, herunder sagens ”cover”. Det er i den forbindelse noteret, at både statsminister Mette Frederiksen samt departementschef Barbara Bertelsen i deres forklaringer omtaler, at ekspropriation som begreb har været nævnt på mødet, hvilket

---

<sup>115</sup> Jf. Minkkommissionens beretning, bind 1, s. 238.

findes at burde have givet anledning til at spørgsmålet om hjemmel blev rejst. Samtidig spurgte statsministeren flere gange til, hvorvidt det var nødvendigt at alle mink skulle slås ned. Der blev dog ikke spurgt til, om der var den nødvendige hjemmel for de truffe beslutninger, hvilket spørgsmål efter vores vurdering burde være rejst, herunder af statsministeren. Det var særlig tilfældet, da en beslutning om aflivning af alle mink ikke fremgik af indstillingen i coveret til mødet.

- 223 På det foreliggende grundlag må statsminister Mette Frederiksen anses for havende en ikke ubetydelig andel i den manglende kvalitet af beslutnings- og vidensgrundlaget, som mødedeltagerne fik tilført – hende selv inkluderet - og det var i sidste ende statsministeren, der konkluderede på mødet, ligesom hun som regeringsleder må anses for at have accepteret det politiske ansvar for regeringens beslutninger, som hun efter vores vurdering selv var den drivende politiske kraft bag, og selv tog ansvar for at melde ud på pressemødet den efterfølgende dag.
- 224 Når statsminister Mette Frederiksen om eftermiddagen den 4. november 2020 kl. 16 afholdt pressemøde, og der på dette gives en ulovlig instruks til myndighederne og der samtidig sker grov vildledning af offentligheden, er det vores vurdering at det sker på baggrund af beslutninger, som statsminister Mette Frederiksen selv har medvirket til, blev truffet på et mangelfuldt grundlag og det i en sådan grad, at statsminister Mette Frederiksen må anses for på markant vis at have afvejet for den norm for agtpågivenhed, som må kunne kræves i denne situation.
- 225 Under hensyntagen til (i) den måde KU-mødet på forceret vis blev afviklet på, således at der ikke blev indrømmet tid for mødedeltagerne til at læse sagens bilag, hvilket i væsentlig grad kan tilskrives statsminister Mette Frederiksen, hvorefter (ii) der blev truffet en (politisk) beslutning om aflivning af alle mink, som ikke var forudset eller behandlet på forhånd, (iii) der blev truffet en beslutning om igangsættelse af tempobonus, som var et helt nyt koncept, (iv) der på trods af den helt ekstraordinære konsekvens forbundet med beslutningerne ikke blev spurgt til hverken materiel eller finansiell hjemmel til disse beslutninger, (v) der ikke fra statsminister Mette Frederiksens side blev taget initiativ til at få fulgt op på beslutningerne overfor Miljø- og Fødevarerministeriet i tiden efter KU-mødet og afholdelse af pressemødet – eller i øvrigt i tiden derefter - samt (vi) det forhold, at det herefter var statsminister Mette Frederiksen selv der stod i spidsen for pressemødet den 4. november 2020 og meldte en ulovlig instruks ud til myndighederne og (vii) dermed tillige groft vildledte befolkningen, herunder minkavlerne, finder vi efter en samlet vurdering, at statsminister Mette Frederiksen må anses for på grov uagtsom – og dermed ansvarspådragende - vis at have overtrådt sine embedspligter.
- 226 Det er ikke fundet nødvendigt særskilt at vurdere de enkelte momenter, der kan lastes statsminister Mette Frederiksen, i forhold til om de hver for sig er udtryk for simpel eller



grov uagtsomhed, da det som anført er en samlet vurdering af de konkrete forhold, der leder os til vores konklusion.

227 Det forhold, at ressortmyndigheden havde lejlighed til at få afklaret hjemmelsspørgsmålet efter koordineringsudvalgsmødet og forud for pressemødet – hvilket til dels skete på lave-re niveau, men ikke blev viderekommunikeret til ministeren – kan ikke føre til et andet resultat. Embedsværkets rolle i øvrigt, herunder det forhold at det ses kritisabelt at det ikke tidligere end faktisk sket blev kommunikeret op i systemet, at der manglede hjemmel kan heller ikke medføre andet resultat.

228 Statsminister Mette Frederiksen kan derfor efter vores vurdering ifalde et retligt ansvar.

#### 7.7 Finansminister Nicolai Wammen

229 Finansminister Nikolai Wammen godkendte om formiddagen den 3. november 2020 et notat omkring muligheden for at etablere tempobonus, der i sin endelige ordlyd indstillede, at Miljø- og Fødevareministeriet skulle afsøge mulighederne for en ”tempo-bonus” på mødet med minkbranchen, der skulle afholdes samme dag.

230 Ideen om en tempobonus var udtænkt i Miljø- og Fødevareministeriet og blev præsenteret på et møde mellem departementschefer om aftenen den 2. november 2020, og det fremgik ikke eksplicit af notatet, som også bemærket af Minkkommissionen,<sup>116</sup> at der manglende hjemmel, da spørgsmålet var uomtalt.

231 Det er endvidere oplyst, at finansminister Nicolai Wammen læste en håndakt forud for koordineringsudvalgsmødet, der må anses som værende forholdsvis overskuelig. I håndakten fremgår det, at Tempo-bonus var udtænkt for at øge aflivningstempoet *i de berørte områder*, hvilket må forstås som *indenfor zonerne (hvorved må forstås zone 1 og zone 2)*. Herefter nævnes det i håndakten, at hvis den ”dvalemodel”, som der blev arbejdet med i Miljø- og Fødevareministeriet, skulle indføres, ville det forudsætte tilvejebringelse af lov-hjemmel. Det i håndakten anførte kan ikke forstås som en henvisning til tempobonus, men til selve dvalemodellen. Det er dermed uomtalt i håndakten, at der muligt var en hjem-melsproblematik i forhold til ”tempo-bonus”.

232 Vi deler Minkkommissionens opfattelse af, at det er kritisabelt, at spørgsmålet om finan-siel hjemmel ikke blev rejst på koordineringsudvalgsmødet, og at der ikke i forbindelse med beslutningen på koordineringsudvalgsmøde blev taget skridt til at sikre, at der blev taget de fornødne forbehold i forhold til mulig manglende finansiel hjemmel (herunder at

---

<sup>116</sup> Jf. hertil Minkkommissionens beretning, bind 1, om Kommissionens resultater, s. 39.

der for ministeriet også var anledning til at overveje spørgsmålet i forbindelse med tiltrædelsen af forhøjelsen af tempo-bonus i syv nordjyske kommuner den 5. november 2020).

- 233 Vi finder dog også, at det i forhold til et eventuelt ministeransvar skal tillægges betydning, at det var Miljø- og Fødevareministeriet, der skulle tilvejebringe den nødvendige hjemmel, hvis tempobonus skulle iværksættes, hvilket i en vis grad gør det undskyldeligt, at finansminister Nicolai Wammen ikke var opmærksom på forholdet. Der er ikke grundlag for at tilsidesætte det af finansminister Nicolai Wammen anførte om, at Finansministeriet primært skulle give sin godkendelse af, at der var tale om et forhold, som regeringen ville give ”grønt lys” til rent økonomisk. Selvom der har været anledning til at rejse spørgsmålet om finansiel hjemmel, så har der dog ikke været positiv viden om manglende hjemmel, hvilket efter vores vurdering – de konkrete omstændigheder taget i betragtning – medfører, at finansminister Nicolai Wammen i et vist omfang nok kan anses for at have handlet kritisabelt.
- 234 Vi vurderer derudover, at det må anses som kritisabelt, at finansminister Nicolai Wammen ikke på koordineringsudvalgsrådet gjorde opmærksom på hjemmelsproblematikken i forhold til selve beslutningen om aflivning af mink, når han få timer inden mødets afholdelse rent faktisk havde læst en håndakt, der positivt anførte, at der mangler lovhjemmel til ”dvalemodellen”, når der på koordineringsudvalgsrådet træffes en mere vidtgående beslutning end hvad ”dvalemodellen” er udtryk for.
- 235 Det må dog også tillægges betydning, at der er tale om et forhold, som ligger udenfor finansminister Nicolai Wammens ressortområde, som er beskrevet i en enkel sætning, som ikke er særskilt fremhævet, og indgår i et afsnit om tiltag, som et andet ministerium arbejder med, og der ses ikke grundlag for at tilsidesætte det af finansminister Nicolai Wammen anførte om, at det var risikovurderingen fra Statens Serum Institut samt ”tempo-bonus” der havde hans opmærksomhed.
- 236 Under hensyntagen til, at (i) ansvaret for etableringen af hjemmel lå hos Miljø- og Fødevareministeriet, (ii) finansminister Nicolai Wammen ikke deltog på pressemødet den 4. november 2020, og (iii) der ikke er grundlag for at tilsidesætte finansminister Nicolai Wammens forklaring hverken helt eller delvist, er det vores vurdering, at der ikke på det foreliggende grundlag er det fuldt fornødne grundlag for at konkludere, at det subjektive tilregnelsskrav kan anses for opfyldt, hvorfor finansminister Nicolai Wammen ikke anses for at have handlet ansvarspådragende.

7.8 Sundhedsminister Magnus Heunicke, erhvervsminister Simon Kollerup, udenrigsminister Jeppe Kofod, fhv. forsvarsminister Trine Bramsen og fhv. justitsminister Nick Hækkerup

- 237 Det er vores vurdering, at sundhedsminister Magnus Heunicke som sundhedsminister ikke kan anses for at have handlet groft uagtsomt, selvom også dette ministerium var centralt involveret i håndteringen af Covid-19, primært som følge af, at Sundhedsministeriet ikke var ressortministerium for de trufne beslutninger, havde fokus på egne opgaver, og ikke på pressemødet i nævneværdigt omfang medvirkede til den grove vildledning som skete.
- 238 Det er endvidere vores vurdering, for så vidt angår erhvervsminister Simon Kollerup, at dennes involvering i beslutningerne er af tilstrækkelig underordnet karakter, i relation til nærværende vurdering, til at det vil være mere end tvivlsomt, om han ville kunne ifalde et ansvar i medfør af ministeransvarlighedsloven. Erhvervsministerens deltagelse i pressemødet ændrer ikke ved denne vurdering, da han ikke i nævneværdigt omfang medvirkede til den grove vildledning som skete.
- 239 Det er endvidere vores vurdering for så vidt angår de på KU-mødet øvrigt deltagende ministre, som ikke deltog på pressemødet, udenrigsminister Jeppe Kofod og fhv. forsvarsminister Trine Bramsen, at disse ministres involvering i beslutningerne, er af tilstrækkelig underordnet karakter i relation til nærværende vurdering, til at det vil være mere end tvivlsomt, om de ville kunne ifalde et ansvar i medfør af ministeransvarlighedsloven.
- 240 Det vurderes således, at de måske nok har udvist en grad af uagtsomhed, men at denne uagtsomhed dog ikke med rette kan betegnes som grov. Det afgørende for denne vurdering er, at de nævnte, ikke har været ansvarlige for koordineringsudvalgsmødets tilrettelæggelse, og ikke direkte har særlig anledning til at adressere hjemmelsspørgsmålet, da det ikke lå inde for deres ressortområde, ligesom det er tillagt betydning, at disse ministre var underlagt mødelederens beslutning om, at der ikke skulle holdes en læsepause, og næppe kan anses for at have en pligt til efterfølgende at følge op på beslutningerne og deres lovmæssighed, særligt i lyset af, at alle ministerier må anses for at have været fuldt beskæftigede med egne opgaver, ligesom disse ministre ikke deltog på det efterfølgende pressemøde.
- 241 Disse omstændigheder tilsammen gør, at det i højere grad er undskyldeligt, at disse ministre ikke af egen drift på noget tidspunkt – på KU-mødet eller senere - adresserede et spørgsmål om hjemmel, som de ikke ses at have haft fornødent grundlag til med føje at betragte som værende uafklaret. Henset til beslutningernes indgribende karakter havde det dog været hensigtsmæssigt, at spørgsmålet var blevet rejst, også henset til at hjemmelsspørgsmålet er af fundamental natur, hvilket det må lægges til grund, at de pågældende ministre var bekendt med, men mangel på adressering af spørgsmålet kan efter vores vurdering ikke – omstændighederne omkring mødet taget i betragtning – for disse ministre an-

ses som værende groft uagtsomt, og ej heller tilstrækkelige til at statuere et ansvar ud fra en betragtning om medvirken til beslutningen.

- 242 Særligt for fhv. justitsminister Nick Hækkerup bemærkes, at han ikke ses at have deltaget i sagsbehandlingen op til og under afviklingen af mødet, da han var sygemeldt, hvorfor der ikke er foretaget vurdering af hans embedsførelse, herunder idet fhv. justitsminister Nick Hækkerup først var fuldt arbejdsduelig igen, da det relevante hændelsesforløb der her er til vurdering, faktisk havde udspillet sig.

## 8 Sammenfatning

- 243 Det er vores samlede vurdering, at de handlinger, som er foretaget af statsminister Mette Frederiksen og fhv. miljø- og fødevareminister Mogens Jensen må anses for at være ansvarspådragende, således at der ifalder straf efter ministeransvarlighedsloven.
- 244 Det er desuden vores vurdering, at en rigsret vil komme til domfældelse, hvilket dog naturligvis er op til en rigsret at afgøre.

--o0o--

København, den 22. september 2022  
Lund Elmer Sandager

Henrik Høpner

Morten Schwartz Nielsen

Kasper S. R. Andersen