

Statsministerens tilsynspligt og ansvar i øvrigt efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1

The Prime Minister's supervisory duty and overall official duties according to Section 5 of the Ministerial Responsibility Act, subsection 1

af MADS SANKER RASMUSSEN

Formålet med afhandlingen er at undersøge og beskrive de pligter og ansvar, der påhviler statsministeren efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1. Fokus er fortrinsvis på statsministerens tilsynspligt med sine ressortministre og det vurderes endvidere, om der er grundlag for et øvrigt selvstændigt ansvarsgrundlag for statsministeren.

I relation hertil behandles generelle spørgsmål herunder afgrænsningen af det retlige ministeransvar og spørgsmålet om, hvornår statsministerens tilsynspligt aktualiseres. Det konkluderes, at statsministerens tilsynspligt gælder på ulovbestemt grundlag og følger af stillingens beskaffenhed, jf. MAL § 5, stk. 1, 3. led. Endvidere konkluderes det, at bestemmelsens 3. led skal forstås som en ikke-udtømmende angivelse af pligter for statsministeren.

På baggrund af 4. Rigsretssag konkluderes det, at tilsynspligtens indhold og rækkevidde er vanskeligt at fastlægge. Praksis fra undersøgelseskommissioner viser, at der skal foretages en samlet vurdering af alle relevante faktorer, hvor navnlig pligter for embedsværket er relevante for, hvorvidt tilsynspligten aktualiseres. Faktorerne er særligt andre ministre og embedsværkets indberetningspligter og embedsværkets rådgivning. I øvrigt vurderes anden ekstern kontrol at have betydning. Det vurderes, at faktorerne kan have enten skærpende eller lempende effekt på ansvarsvurderingen for statsministeren.

I relation til spørgsmålet om et øvrigt ansvarsgrundlag for statsministeren kan det fra praksis ved undersøgelseskommissionen i Tibet-sagen udledes, at det konkret er muligt at placere ansvaret ved et andet ministerium end det egentlige ressortministerium, såfremt der er grundlag herfor som følge af et ministeriums involvering i sagsforholdet.

Med afsæt heri vurderes det i lyset af minksagen, at statsministeren konkret kan blive pålagt en forpligtigelse til at sikre sig, at et sagsforhold er forsvarligt oplyst. Forpligtigelsen finder en vis materiel støtte i det forvaltningsretlige officialprincip og kan yderligere støttes på statsministerens styrende rolle ifm. håndteringen af sagen, beslutningens intensive karakter og ressortministeriets og embedsværkets tilbagetrukne rolle under sagsforløbet. Pligten vurderes forsigtigt at følge af stillingens beskaffenhed. Henset til at pligtens indhold og rækkevidde ikke har været til genstand for prøvelse ved Rigsretten, vurderes det udelukkende, at der fra statsministerens side er handlet uagtsomt.

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
1 Indledning.....	3
2 Problemformulering	4
3 Metode.....	4
4 Afgrænsning	4

5	Det retlige ministeransvar.....	4
6	MAL § 5, stk. 1.....	5
6.1	Lovens forarbejder og Bet. 1962 nr. 312.....	5
6.2	Det objektive og det subjektive gerningsindhold.....	6
7	Alvorlighedsbetingelse.....	7
8	Statsministerens tilsynspligt.....	7
8.1	Undersøgelles- og reaktionspligt.....	8
8.2	Reaktionsmåden.....	9
9	4. Rigsretssag.....	9
10	Tamil-sagen.....	10
10.1	Schlüters viden om nedprioriteringen.....	10
10.2	Retlig vurdering.....	11
11	Tibet-kommissionen.....	12
11.1	Sagens omstændigheder.....	12
11.1.1	TBK I - Udenrigsministeriets videreformidling af kinesiske bekymringer.....	12
11.1.2	TBK II og pligtens nærmere indhold.....	13
11.2	Statsministeriets rolle.....	14
12	Instrukssagen.....	15
12.1	Tilsynets genstand.....	15
12.2	Fagministerens indberetningspligt.....	16
12.3	Sammenfatning.....	16
13	Faktorer med indvirkning på tilsynsansvaret.....	17
13.1	Embedsværkets underretning - departementschefen.....	17
13.1.1	Underretningspligt for ledende embedsmænd.....	18
13.2	Rådgivning fra embedsværket.....	18
13.2.1	Rådgivning og ansvarsvurderingen.....	19
13.2.2	Rådgivning i U 2022.653 R.....	19
13.2.3	Sammenfattende.....	20
14	Minksagen.....	20
14.1	Tilsynspligten.....	20
14.1.1	Tilsynsansvaret og vurderingstidspunktet.....	20
14.1.2	Oplysninger tilgået Frederiksen.....	21
14.1.3	Hjemmels- og beslutningsgrundlag.....	22
14.1.4	Organiserings- og koordineringsforhold.....	23
14.1.5	Øvrige ministeriers rolle.....	24
14.1.6	Justitsministeriets notits og sammenfatning.....	25
14.2	Ansvar i øvrigt.....	26
14.2.1	Pligten og officialprincippet.....	27

14.2.2 Kommissionens vurderinger.....	28
14.2.3 Tilregnelserkravet.....	29
14.3 Hensynet til folkesundheden	29
15 Konklusion	30
16 Litteratur- og forkortelsesliste	31

Abstract

The purpose of this paper is to examine the Prime Minister's supervisory duty and whether, considering “Minksagen”, any other independent duties for the Prime Minister can be identified.

It is concluded that the legal responsibility of the Prime Minister, is derived from section 5 of “Ministeransvarlighedsloven”. To be within the scope of section 5, subsection 1, The Prime minister must be guilty of disregarding official duties with the appropriate degree of intention or negligence. A serious dereliction of duty is not required, and political considerations are not deemed relevant to the assessment of accountability. Section 5, subsection 1, third clause pertains to duties inherent to the position. The supervisory duty is concluded to be sanctioned via this clause. Because of its discretionary nature, this is only cautiously argued for in relation to the independent duty identified in “Minksagen”.

Practice indicates that the supervisory duty is a non-statutory duty, and furthermore, it can be supported by the Prime Minister’s prominent position according to the Danish Constitution. It is concluded that there must be indications of some significance to bring the supervisory duty into effect. This assessment involves multiple relevant considerations, particularly the relationship between the Prime Minister and the duties for the civil service. Therefore, it is argued that the responsibility is often placed at the civil service.

From analysing “minksagen” it is cautiously concluded that the Prime Minister may have an official duty, if the concrete circumstances are met, to establish adequate frameworks for the decision-making process and to ensure that the circumstances of the case are sufficiently illuminated. This is despite the starting point being that the specialist ministry is responsible, as practice indicates that the responsibility can also be placed at another ministry/minister because of *concrete circumstances*. These circumstances in “minksagen” include, among other things, the intensive nature of the decision and the withdrawn role of the civil service. The duty is cautiously assumed to be supported by the Prime Minister's influential role during the proceedings and might have material support in “officialprincippet”. Whether a duty with this content will be recognized by the Danish Impeachment Court cannot be concluded with certainty.

1 Indledning

Den 3. november 2020 traf regeringen en beslutning om, at alle mink skulle aflives, og en beslutning om økonomisk kompensation i form af en tempobonus til de minkavlere, der frivilligt forestod aflivningen. Minkkommissionen afgav sin beretning d. 30. juni 2022, hvor begge forhold blev vurderet ulovlige, da de savnede det fornødne retsgrundlag. Beretningen affødte bl.a. juridiske diskussioner om, hvorvidt statsministeren opfyldte kravet om tillregnelser i ministeransvarlighedsloven. Grundstriden synes at bestå i, hvorvidt statsministeren har handlet groft uagtsomt. Fremtrædende var især den retlige vurdering fra tre professorer, hvor konklusionen var, at der ikke var grundlag for en rigsretssag mod statsministeren¹. Problemstillingen ses dog ikke at være definitivt afklaret, da der også var fortalere for, at statsministeren havde handlet groft uagtsomt². Det fremhævede er dog centreret om det strafferetlige medvirkensansvar og ikke *statsministerens selvstændige pligter og ansvar*. Derfor er der anledning til at undersøge hvilke pligter, der *selvstændigt* påhviler statsministeren efter MAL § 5, stk. 1, og om minksagen giver anledning til identifikation af *et øvrigt ansvarsgrundlag* for statsministeren.

¹ Vestergaard m.fl. (2022) s. 30

² <https://www.berlingske.dk/danmark/juraprofessor-har-brugt-sommeren-paa-at-granske-minksagen-nu-aabner-han>

2 Problemformulering

Formålet med afhandlingen er at undersøge statsministerens tilsynspligt – nærmere bestemt pligtens indhold og rækkevidde. Afslutningsvist vil tilsynspligten blive vurderet i lyset af minksagen, ligesom det vil blive vurderet, om sagen giver anledning til et øvrigt selvstændigt ansvarsgrundlag for statsministeren.

3 Metode

Afhandlingen udarbejdes i overensstemmelse med den retsdogmatiske metode, hvis formål er at beskrive og analysere gældende ret³. Metoden indebærer at relevant lovgivning, forarbejder, betænkninger, praksis fra undersøgelseskommissioner, rigsretspraksis, én ombudsmandsudtalelse samt juridisk litteratur vil blive anvendt for at belyse statsministerens pligter og ansvar.

Retslitteratur har ingen selvstændig retskildemæssig værdi, men indgår som et fortolkningsbidrag i beskrivelsen af gældende ret. Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand er ikke retligt bindende for forvaltningen. Disse ses dog efterlevet i praksis, og da de er velargumenterede, har de stor retskildemæssig værdi.

Den retskildemæssige værdi af beretninger fra undersøgelseskommissioner er diskuteret i litteraturen, navnlig fordi undersøgelseskommissioner udelukkende kan afgive en faktisk begivenhedsbeskrivelse og ikke udtale sig om ministres retlige ansvar⁴. Germer anfører bl.a., at beretningerne ikke kan yde vejledning af mere principiel karakter⁵. Christensen angiver dog, at kommissioner med deres beskrivelse af faktum kan komme tæt på en retlig ansvarsvurdering. Han henviser i øvrigt til, at beretningerne er styrende for Folketingets tiltalebeslutning⁶. Af denne grund, og da beretningerne er velargumenterede med henvisning til retslitteratur samt gældende retspraksis, må de siges at udgøre væsentlige fortolkningsbidrag ved fastsættelsen af statsministerens pligter. Rigsretten er dog den autoritative instans for sager vedr. ministres retlige ansvar, jf. GRL § 16. Rigsretspraksis vil derfor fortrinsvis blive anvendt til undersøgelsen af problemstillingen.

4 Afgrænsning

Formålet med afhandlingen er at undersøge statsministerens tilsynspligt og ansvar i øvrigt efter dansk ret. Formålet angår kun statsministerens selvstændige pligter og ansvar, hvorfor medvirkensansvaret falder udenfor formålet. Øvrige ministres samt embedsværkets pligter og ansvar vil udelukkende blive behandlet i det omfang, disse pligter er accessoriske eller i øvrigt har nær sammenhæng med statsministerens pligt- og ansvarsvurdering. En generel beskrivelse af embedsmandsansvaret vil ikke blive foretaget. Formålet er at undersøge det materielle ansvar, dvs. pligternes indhold og rækkevidde, hvorfor regler for ansvarssystemer, dvs. Rigsretten og undersøgelseskommissioner, ikke behandles.

Pligterne og ansvaret er del af det retlige ministeransvar efter MAL § 5, stk. 1. Fokus er på overtrædelsen af denne bestemmelse og ikke en nærmere beskrivelse af de bagvedliggende regler, der fører til overtrædelsen. Det falder endvidere uden for formålet at behandle ministres politiske ansvar, ministres erstatningsansvar ligesom MAL § 5, stk. 2 ikke vil blive behandlet. Ift. MAL § 5, stk. 1, er det bestemmelsens 3. led, der er fokuspunktet, da dette er væsentligt for afhandlingens formål. Bestemmelsen indeholder et objektivi og et subjektivt gerningsindhold. Fokus for afhandlingen er ikke at foretage en nærmere beskrivelse og vurdering af tilregnelskravet men at inddrage de forhold, der er af betydning for vurderingen. De forskellige forsætsgrader og snitfladen mellem grov og simpel uagtsomhed, vil derfor ikke blive indgående behandlet. Da ministeransvaret imidlertid er strafferetligt, vil der være vurderinger af, om tilregnelskravet er opfyldt.

5 Det retlige ministeransvar

Ifølge grundloven er der to traditionelle forgreninger af ministeransvaret – henholdsvis det retlige og politiske ansvar. Det retlige ansvar er lovbundet, jf. forudsætningsvist GRL § 13, 2. pkt.⁷. Dette kommer til udtryk

³ Evald (2020) s. 203 ff.

⁴ Jf. Lov om undersøgelses- og granskningskommissioner § 4, stk. 4.

⁵ Germer (2012) s. 55 note 95

⁶ Christensen (2022) s. 16

⁷ Christensen (1997) s. 27

gennem ministeransvarlighedsloven, hvilken tilsiger at give en udtømmende regulering af ansvarsgrundlaget. Sondringen angives i Bet. 1962 nr. 312 ikke at være skarp, og udvalget finder det hensigtsmæssigt, at det retlige ansvar, ”er det ansvar (...) af traditionel retlig type, som gøres gældende i den i grundloven foreskrevne judicielle form, hvorefter kongen eller folketinget påtaler, og rigsretten dømmer”⁸.

Christensen finder ikke den traditionelle sondring fuldt ud tilfredsstillende. Han anfører, at der skal foretages en afgrænsning ift. ministeransvarets funktion og ansvarsordning. Han angiver, at det retlige ansvars funktion er, at sikre legaliteten af ministrenes embedsførelse. Heroverfor er ansvarsordninger, hvilket betegner de relevante sanktionsmuligheder. Han finder sondringen mere hensigtsmæssig, dersom de retlige normer for ministrenes embedsførelse også ses at have indflydelse på Folketingets vurdering af det politiske ansvar. Det er samlet Christensens opfattelse, at det politiske ansvar er blevet retliggjort, hvorfor politisk kritik kan være af relevans for det retlige ansvar, når kritikken afgives på baggrund af en beretning fra en undersøgelseskommission⁹. Formålet er herefter at behandle det retlige ansvar, som det følger af MAL § 5, stk. 1.

6 MAL § 5, stk. 1

Som angivet tilsiger ministeransvarlighedsloven at medføre en udtømmende regulering af ansvarsgrundlaget. MAL § 5, stk. 1 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.

MAL § 5, stk. 1 vedrører pligtforsømmelser efter tre led – henholdsvis pligtforsømmelse efter grundloven, lovgivningen i øvrigt og efter ministerstillingens beskaffenhed. Fokus for det følgende er bestemmelsens 3. led, dvs. pligter, der følger af *stillingens beskaffenhed*. Det bemærkes, at MAL § 5 udelukkende angår embedshandlinger, og det følger modsætningsvist heraf, at forhold uden sammenhæng med ministerembedet falder udenfor lovens anvendelsesområde, jf. MAL § 1, jf. GRL § 16. Det afgørende for denne afgrænsning er, at handlingen/undladelsen har relation til ministerfunktionen¹⁰. En nærmere afgrænsning mellem embedshandlinger og rent private handlinger vil, af pladsmæssige hensyn, ikke blive foretaget.

6.1 Lovens forarbejder og Bet. 1962 nr. 312

Det følger af bemærkningerne til MAL § 5¹¹, at en minister kan straffes for *enhver* forsætlig eller grov uagtsom tilsidesættelse af sine pligter i medfør af embedet. Med denne formulering har man har tilsigtet at udvide ministres ansvar ift. den i STRFL's § 157 fastsatte ansvarsbegrænsning, som er angivet ved formuleringen ”grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed”. Vedr. pligterne angives, ”at 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.”¹². Formuleringen bidrager ikke til en nærmere præcisering af pligternes karakter eller rækkevidde, men det kan vurderes, at pligtforsømmelsesbegrebet ikke er udtømmende. I betænkningen til lovforslaget angives det, at den præcise afgrænsning af pligterne ikke lader sig foretage i lovteksten. Det fremgår også, at der ikke blot er tale om pligter, der påhviler ministeren som forvaltningschef¹³.

Problemstillingen om pligternes nærmere indhold ses at være af betydning for flertallets opfattelse i bet. 1962 nr. 312, hvor flertallet fremhævede, at ansvarsgrundlaget ikke lod sig angive i præcise regler. Opfattelsen var, at allerede gældende regler var tilstrækkelige, navnlig under henvisning til reglerne vedr. strafansvar ifm. embedsførelse i straffeloven. En nærmere lovpræcisering ville derfor være overflødig. Flertallet fandt, at der ikke kunne opstilles præcise enkeltregler, da den nærmere fastlæggelse af ministres embedspligter, ikke alene beror på fortolkningen af grundlovens bestemmelser, men herudover et omfattende sæt lovregler, sædvaner og

⁸ Bet. 1962, nr. 312 s. 63

⁹ Christensen (1997) s. 28-30.

¹⁰ Ibid s. 497-499

¹¹ Lovforslagets § 4

¹² FT 1963-1964, Tillæg A, sp. 257 ff.

¹³ FT 1963-1964, Tillæg B, sp. 375 ff.

forholdets natur. Flertallet anførte dertil, at en særlig lov kunne medføre en fiksering af retstilstanden og hindre en tilpasning af forskellige retsopfattelser i forfatningslivet¹⁴.

Mindretallet (Poul Meyer) anførte om forholdet til de gældende regler i straffeloven, at de var særligt udformet med tjenestemandsansvar for øje, hvorfor det af ordensmæssige hensyn ville være mere træffende at udforme særlige regler med fokus på ministres embedsførelse. Dertil fandt han, at det var muligt at foretage en nærmere præcisering af gerningsindholdet i en ministeransvarlighedslov uden betænkeligheder om fiksering af retstilstanden¹⁵. Efter Meyers opfattelse skulle der derfor pålægges en minister ansvar, ”såfremt han forsætligt eller uagtsomt træffer beslutninger eller gennemfører foranstaltninger, der er i strid med gældende statsret, lovgivningen eller en af folketinget i henhold til grundloven truffet beslutning, eller han undlader at opfylde de pligter, som påhviler ham i medfør heraf, eller som følger af hans embedsforretningers karakter.”¹⁶.

Kommissoriets overvejelser viser, at det er vanskeligt at foretage en nærmere præcis afgrænsning ift. indholdet af ministres embedspligter. Det er derfor tvivlsomt, om den endelige udformning af MAL § 5, stk. 1 bidrager til en nærmere præcisering af pligternes indhold. Imidlertid forekommer det rigtigt, at loven var påkrævet af ordensmæssige hensyn.

6.2 Det objektive og det subjektive gerningsindhold

Sørensen anfører, at loven ikke har medført nogen væsentlig ændring, men at man har undgået en fiksering af retstilstanden uden præcisering af ansvaret. Sørensen tilføjer, at det afgørende for, hvad der er strafbart er, om der foreligger en pligtforsømmelse, og denne kan forekomme både som handle- og undladellespligter. De pligter, der følger af *stillingens beskaffenhed*, angives at være en henvisning til den til enhver tid herskende opfattelse og praksis, hvilket er en smidig formulering, der dog ikke gør det lettere at præcisere de ansvarspådragende handlinger. Han bemærker, at pligtforsømmelsen ikke behøver at være af grov karakter, men at der næppe vil blive rejst tiltale for mindre forseelser¹⁷.

Ross anfører, at man vil komme til samme fortolkningsresultat uden loven. Han henviser til, at der er plads til en fri skønsvurdering ift., om der foreligger en pligtforsømmelse. Han tilføjer, at dette skøn efter omstændighederne vil kunne antage politisk karakter som følge af rigsretsprocessen¹⁸. Det afgørende for den retlige vurdering i MAL § 5 er dog, at ministeren holder sig indenfor rammerne af gældende ret – dvs. lovgivningen og uskrevne retsgrundsætninger, hvilket politiske hensyn ikke bør influere på, jf. nærmere afsnit 14.3¹⁹.

Ifølge Zahle, må der efterlades åbninger i lovgrundlaget med udformningen af MAL § 5, stk. 1, 3. led, så ansvarsvurderingen kan udvikle sig i overensstemmelse med den forfatningsretlige udvikling²⁰. Germer anfører mere generelt om MAL § 5, at de spørgsmål, som hverken grundloven eller ministeransvarlighedsloven klart besvarer, i vidt omfang må besvares ud fra en konkret vurdering af de enkelte tilfælde²¹. Christensen m.fl. anfører, at det afgørende for bestemmelsens 3. led er, at den til enhver tid herskende opfattelse og praksis lægges til grund ved vurderingen af, om der foreligger en pligtforsømmelse²².

Bestemmelsens subjektive gerningsindhold er forsæt eller grov uagtsomhed. Simpel uagtsomhed er således ikke strafbart. Det fremgår af forarbejderne, at udformningen bl.a. skyldes hensynet til den komplicerede rigsretsproces, og at forseelser af ringe uagtsomhed findes at have tilstrækkelig reaktion via det politiske ansvar²³. Germer anfører ift. tilregnelseskravet, at faktorer som ministerens funktionsperiode og dennes længde samt karakteren af de relevante arbejdsopgavers kompleksitet har betydning. Han fremhæver, at lovens formulering

¹⁴ Bet. 1962 nr. 312 s. 72-80

¹⁵ Ibid s. 81 ff.

¹⁶ Ibid s. 77

¹⁷ Sørensen (1973) s. 143

¹⁸ Ross (1980) s. 451 f.

¹⁹ Christensen (2022) s. 80

²⁰ Zahle 2 (2001) s. 201 f.

²¹ Germer (2012) s. 55

²² Christensen m.fl. (2020) s. 91

²³ FT 1963-1964, tillæg A sp. 257 ff.

vedr. pligter, *der følger af stillingens beskaffenhed* indebærer, at der påhviler ministeren, som øverste forvaltningschef, en *selvstændig pligt* til sikre en sådan tilrettelæggelse af arbejdsgangen, at han bliver orienteret om alle væsentlige spørgsmål indenfor sit fagområde. Han konkluderer, at kravene til, hvornår en minister selvstændigt må gribe ind, varierer, alt efter om der er tale om ministerens faste praksis, ændring af hidtidig praksis eller gennemførelse af ny lovregulering²⁴. Christensen m.fl. tilslutter sig dette og anfører, at en minister kan blive stillet overfor komplicerede opgaver. Der henvises til, at sagers ofte komplekse karakter bevirker, at ministeren i vidt omfang må kunne stole på rådgivning fra embedsværket²⁵. Uagtet det af Germer anførte vedrører en *selvstændig pligt*, vurderes faktorerne at have generel betydning for tilregnelssvurderingen.

7 Alvorlighedsbetingelse

I U 2022.653 R blev det gjort gældende, at ministeren udelukkende skulle dømmes, såfremt der forelå en *alvorlig overtrædelse* af MAL § 5, stk. 1.

Argumentationen kan tilbageføres til Rigsrettens præmisser i sagen mod Erik Ninn-Hansen. Her fremgår det, at *”Strafansvar må forudsætte, at der er tale om overtrædelser, som alvorligt kan bebrejdes ministeren, og hvor en politisk reaktion må anses for at være utilstrækkelig (...)”*²⁶. Præmisserne ledsages bl.a. af en henvisning til forarbejderne til ministeransvarlighedsloven. Henvisningen vedrører det i forarbejderne anførte om det *subjektive gerningsindhold*. Præmisserne angår derfor udelukkende den snævre afgrænsning af det subjektive gerningsindhold – forsæt eller grov uagtsomhed. Som anført ovenfor om det objektive gerningsindhold angår dette *enhver tilsidesættelse af embedspligter*. Rettens præmisser er derfor uden betydning for afgrænsningen af det objektive gerningsindhold. Selve pligttilsidesættelsen skal derfor ikke være af grov karakter²⁷.

I U 2022.653 R angives følgende om en alvorlighedsbetingelse i dommens pkt. 1.3.:

”Ministeransvarlighedsloven blev vedtaget som lov nr. 117 af 15. april 1964, og det fremgår af bemærkningerne til det vedtagne lovforslag (...), at en minister - hvis vedkommende har handlet forsættligt eller groft uagtsomt (...) 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.”

På baggrund heraf, gælder der *ikke* et alvorlighedskriterium for overtrædelserne.

På linje hermed overvejer Gammeltoft-Hansen, om statsministerens tilsynspligt kun bør aktualiseres i *særlige tilfælde*, og derved bør reserveres til *overtrædelser af en vis væsentlighed*. Med andre ord, om der kan indfortolkes en begrænsning ift. tilsynets genstand²⁸. Om overvejselsen er stridende med ovennævnte praksis, er tvivlsomt, men det synes fornuftigt, at han konkluderer, at begrænsningen af tilsynets genstand allerede foreligger med tilregnelsskravet, der er i MAL § 5, stk. 1²⁹, jf. afsnit 8.1. Hverken overtrædelserne, der føres tilsyn med, eller tilsidesættelsen af tilsynspligten behøver derfor være af alvorlig karakter.

8 Statsministerens tilsynspligt

Regeringens organisation følger ministerialsystemet, der bevirker, at den udøvende magt er fordelt på flere ministerier, der principielt set er ligestillede og er hinanden uafhængige. Hvert ministerium har sin fagminister i spidsen, som har ansvaret på området, benævnt ressortansvaret. Systemet danner umiddelbart ikke grundlag for en tilsynspligt for statsministeren, da ansvaret er placeret ved fagministeren. Endvidere har statsministeren ikke en formel instruksbeføjelse overfor fagministeren³⁰. På trods heraf ses den gængse opfattelse at være, at der gælder en tilsynspligt for statsministeren.

²⁴ Germer (2012) s. 54 f.

²⁵ Christensen m.fl. (2020) s. 92

²⁶ U 1995.672/2 R

²⁷ Christensen (2022) s. 295 f.

²⁸ Se om tilsynets genstand afsnit 8.

²⁹ Gammeltoft-Hansen (2015) s. 247 f.

³⁰ Christensen m.fl. (2020) s. 76

Andersen antager, med støtte i rigsretssagen mod I.C. Christensen, at statsministeren har et almindeligt tilsyn med sine fagministre, og at han kan blive forpligtet til at skride ind overfor deres handlinger og undladelser³¹. Ross anfører, at statsministeren har en almindelig tilsynspligt med fagministrene. Statsministeren kan således pådrage sig ansvar ved utilstrækkeligt tilsyn eller ved ikke at foranstalte nærmere undersøgelse eller anden afværgende handling, når der er anledning hertil³².

Christensen fremhæver, at ministrene formelt er sideordnede, men at tilsynspligten i et vist omfang kan støttes på statsministerens fremskudte placering i grundloven, hvor denne er tildelt rollen som regeringsleder³³. Germer anfører, at statsministerens ledende placering bevirker, at denne har en særlig tilsynspligt med de øvrige ministre³⁴. Christensen m.fl. fremhæver, at statsministeren har kompetencen til at udnævne og afskedige sine ministre, ligesom denne bestemmer antallet af ministre, og hvordan de enkelte fagområder skal inddeles. De konkluderer på denne baggrund, at statsministeren reelt indtager en position som overordnet set ift. de øvrige ministre³⁵. Samme overvejelser ses hos Gammeltoft-Hansen, der henviser til, at pligten ikke følger direkte af grundloven eller anden lovgivning, men funderes i statsministerens særlige position og ledende stilling ift. de øvrige ministre³⁶.

I teorien er statsministerens tilsynspligt således velfunderet. Flere forfattere anfører, at *tilsynets genstand* er de øvrige ministre. Gammeltoft-Hansen henviser til, at tilsynspligten er et legalitetstilsyn, og at tilsynet udelukkende angår ministres embedsvirksomhed, hvorfor genstanden mere præcist kan beskrives som fagministres overtrædelser af ministeransvarlighedsloven. Han angiver, at dette er udtømmende. Tilsynets genstand er derfor omfattende, hvilket må ses i sammenhæng med, at pligtforsømmelsesbegrebet i MAL § 5, stk. 1 åbner for en bred angivelse af embedspligter. Tilsynspligten følger af *stillingens beskaffenhed*, jf. MAL § 5, stk. 1, 3. led. Statsministeren handler derfor ansvarspådragende, hvis tilsynspligten tilsidesættes forsætligt efter groft uagtsomt³⁷. Spørgsmålet er herefter, hvornår tilsynspligten aktualiseres.

8.1 Undersøgelses- og reaktionspligt

Den almindelige opfattelse af, hvornår statsministeren er forpligtet til at undersøge sagen er, at der skal være anledning hertil. Zahle bemærker fx, at pligten indtræder, når der ”*opstår mistanke om ulovlige forhold*”, hvorefter undersøgelse må iværksættes³⁸. Christensen anfører, med henvisning til 4. Rigsretssag, at statsministeren i visse tilfælde får en *selvstændig pligt* til at tage initiativ til en *nærmere undersøgelse af sagen*, når en række oplysninger peger hen på, at en minister har gjort sig skyldig i embedsmisbrug³⁹.

Gammeltoft-Hansen argumenterer for, at *undersøgelsespligten* er accessorisk forbundet med tilsynspligten. Han anvender begrebet reaktionspligt, som betegnelse for, at der er anledning til at reagere. Når der er anledning til at reagere, fordres herefter en relevant reaktionsmåde. Han henviser til at tilsyn i almindelighed kan være proaktivt eller reaktivt. I første tilfælde skal der føres tilsyn med ethvert forhold, i sidstnævnte kun hvis der er anledning dertil. Han slutter, at statsministerens tilsyn er reaktivt. Begrundelsen er, at statsministeren ikke kan forventes at være opmærksom på alle forhold, medmindre indikationerne har en vis styrke. Indikationer forstås her som oplysninger, der er tilgået statsministeren. Reaktionspligten er herefter en konkret vurdering af indikationernes grundlag og styrke. Han henviser fx til, at advarsler fra embedsværket oftere er af en sådan karakter, at der fordres reaktion, hvorimod medieomtale næppe har samme vægt. Forfatteren konkluderer, at statsministeren kun skal reagere, når indikationerne har en ikke ubetydelig styrke. Dette sammenholdes med, at tilregnelserkravet efter MAL § 5, stk. 1 er forsæt eller grov uagtsom, og simpel uagtsomhed derfor

³¹ Andersen (1964) s. 208

³² Ross (1980) s. 449

³³ Christensen (1997) s. 382

³⁴ Germer (2012) s. 55

³⁵ Christensen m.fl. (2020) s. 77

³⁶ Gammeltoft-Hansen (2015) s. 235 f.

³⁷ *ibid* (2015) s. 234-240.

³⁸ Zahle 2 s. 199

³⁹ Christensen (1997) s. 98

ikke er tilstrækkeligt. Derudover påpeges det, at pligten er ulovbestemt og det faktum, at statsministeren ikke generelt har en instruksbeføjelse ift. sine ministre⁴⁰.

Om forholdet benævnes en *selvstændig undersøgelsespligt* eller *accessorisk reaktionspligt* er dog udelukkende en teoretisk strid, dersom tilsidesættelse af tilsynspligten under alle omstændigheder er en overtrædelse af MAL § 5, stk. 1, såfremt tilregningskravet er opfyldt. Teorien kan, uagtet begrebsdivergens, sammenfattes til, at der skal være anledning til at undersøge sagen, før tilsynspligten aktualiseres.

8.2 Reaktionsmåden

Når der er anledning til at reagere, må det overvejes, hvordan statsministeren skal handle for ikke at blive ansvarlig. Gammeltoft-Hansen finder, at reaktionsmåden afhænger af indikationernes styrke. Han sonderer mellem reaktioner mhp. oplysning af sagen og reaktioner mhp. direkte indgriben ift. fagministrenes dispositioner. Han henviser til, at førstnævnte foretrækkes i de tilfælde, hvor der er tvivl om lovligheden, og hvor direkte indgriben ej er påkrævet. I sådanne situationer kan det være tilstrækkeligt at indhente en redegørelse el.lign. Han anfører, at et videregående skridt kan være foranstaltning af en undersøgelse af sagsforholdet, hvilket ses i 4. Rigsretssag. Med hensyn til direkte indgriben angiver forfatteren fx, at dette vil kunne gøres gennem uformelle påbud til fagministeren mv.⁴¹. Om reaktionsmåden kan udstrækkes til mere end en nærmere undersøgelse af sagsforholdet er dog tvivlsomt, da det ikke afklaret i rigsretspraksis, hvorfor mere vidtgående reaktionsmåder ikke behandles yderligere.

9 4. Rigsretssag

I sagen var der bl.a. rejst tiltale mod statsminister I.C. Christensen. Sagen omhandlede, hvorvidt han var pligtig til at føre tilsyn med justitsminister P.A. Albertis bedrageri og falskneri overfor den sparekasse, som Alberti var formand for.

Af forhold a3 fremgår at "(...)(I.C. Christensen) skønt der saavel paa Rigsdagen i Samlingen 1907-08 som i Pressen var fremsat meget graverende Beskyldninger mod Alberti, ikke alene har forsømt at lade anstille Undersøgelse, men endog bestemt modsat sig, at en saadan overhovedet fandt Sted, og til Trods for disse Sigtelser og de foreliggende mistænkelige Omstændigheder med Hensyn til Albertis Forhold som Formand for Sparekassen har opretholdt ham i hans Embedsstilling(...)"⁴².

Formuleringen må forstås som en henvisning til statsministerens tilsynspligt. Anklageren gjorde i sit foredrag gældende, at der påhviler I.C. Christensen, som statsminister, en vis tilsynspligt med sine ministre på ulovbestemt grundlag, når han "er bleven vidende om eller har faaet sikker Formodning om, at en Minister ikke er til Sinds at opfylde sin Embedspligt (...)". Anklageren præciserede samme sted, at han ikke mente, at I.C. Christensen var forpligtet til i detaljer skulle kontrollere øvrige ministres forhold, men at tilsynspligten aktualiseredes, når han fik viden eller sikker formodning om en embedsforsømmelse⁴³.

Retten fandt, at I.C. Christensen havde tilsidesat sin tilsynspligt, da der *navnlig* under Rigsdagens forhandlinger var fremkommet en række oplysninger, der bestemt pegede hen på, at Alberti havde gjort sig skyldig i embedsmisbrug, hvorfor en nærmere undersøgelse af disse forhold var påkrævet. Retten fandt derfor, at det var uforsvarligt, at han nægtede at yde bistand til en sådan undersøgelse. Dog forelå der sådanne undskyldende omstændigheder, at I.C. Christensen blev frifundet⁴⁴. Det angives ikke, hvori disse undskyldende omstændigheder består, og dommen fastslår på trods heraf, at der på ulovbestemt grundlag gælder en tilsynspligt for statsministeren med sine ressortministres dispositioner.

Christensen fremhæver med henvisning stemmeafgivningsbogen, at disse *undskyldende omstændigheder* muligvis bestod i, at statsministeren tidligere havde meddelt Alberti, at han skulle gå af i løbet af kortere tid. I øvrigt fremgår andre faktorer som statsministerens gode tro, hensynet til statsministerens parti og

⁴⁰ Gammeltoft-Hansen (2015) s. 240 ff.

⁴¹ Ibid s. 249 f.

⁴² Rigsretstidende 4. sag s. 3

⁴³ Ibid s. 597

⁴⁴ Ibid s. 804 f.

embedsforsømmelsens grovhed. Frifindelsen fremstår derfor som konkret begrundet. Ifølge Christensen, bidrager dommen ikke til en nærmere præcisering af tilsynspligtens indhold, men viser, at det efter omstændighederne kan være uforsvarligt, at regeringschefen nægter at yde bistand til at foretage en nærmere undersøgelse af ressortministres forhold. Heraf udleder forfatteren en *selvstændig undersøgelsespligt* og henviser til, at der må påhvile regeringschefen *et selvstændigt initiativ til iværksættelse af undersøgelsen*⁴⁵. Gammeltoft-Hansen anfører, at der forelå stærke indikationer, hvorfor det var ansvarspådragende at nægte bistand til en nærmere undersøgelse af Albertis forhold⁴⁶. Reaktionspligten var således indtrådt, og den relevante reaktionsmåde var, *at foranstalte en nærmere undersøgelse* af Albertis embedsforhold.

Uagtet frifindelsen viser dommen, at tilsynspligten ikke indtræder automatisk, men at der skal være anledning til reaktion. Rigsretten formulerer netop, at der *var en række oplysninger, der bestemt pegede hen på*, at Alberti havde gjort sig skyldig i *misbrug og vilkårligheder*. Med andre ord var der anledning til reaktion som følge af oplysningernes karakter, og det var tilsidesættelse af pligten, at I.C. Christensen ikke foranstaltede en nærmere undersøgelse af forholdet. Der er på nuværende tidspunkt ikke flere rigsretsdomme, der behandler tilsynspligten. Fokus i det følgende bliver derfor at inddrage kommissionspraksis mhp. en nærmere præcisering af pligtens indhold og rækkevidde.

10 Tamil-sagen

Sagen omhandler nedprioriteringen af sager vedr. tamilske familiesammenføringer, der blev foranlediget af justitsminister Erik Ninn-Hansen. Undersøgelsesretten⁴⁷ redegjorde her for statsminister Poul Schlüters kendskab til nedprioriteringen mhp. at vurdere om han, for at opfylde sin tilsynspligt som regeringschef, burde have grebet ind overfor administrationen af sagerne⁴⁸.

Undersøgelsesretten vurderede nedprioriteringsbeslutningen ud fra Ombudsmandens opstillede betingelser i FOB 1988.100. Ombudsmanden fandt her, at nedprioriteringen kun var forsvarlig og lovlig, hvis sagsbehandlingstiden efter en konkret vurdering var rimelig, og hvis prioriteringen af sagerne skete ud fra saglige kriterier. Han vurderede, at myndighedens prioritering ikke opfyldte kriterierne, men fandt det ikke tilstrækkeligt bevist, at der var tale om kvalificeret forsinkelse, altså at man nedprioriterede sagerne mhp. at få tamilerne til at rejse hjem. Undersøgelsesretten tilsluttede sig opfattelsen og henviste til, at man ikke kunne opretholde nedprioriteringen, når hjemsendelsesprojektet gik i stå. Undersøgelsesretten gik videre end Ombudsmanden og angav, at det var tilsigtet, at de tamilske ansøgere ikke skulle have deres familier til Danmark, hvilket de efter loven havde retskrav på. Hensigten med nedprioriteringen var, efter rettens opfattelse, at presse ansøgerne til at vende hjem til Sri Lanka. Undersøgelsesretten fandt derfor nedprioriteringen ulovlig, og at der forelå en kvalificeret forsinkelse⁴⁹. Tilsynets genstand er derfor den ulovlige nedprioritering, der foregik, mens Ninn-Hansen var justitsminister.

10.1 Schlüters viden om nedprioriteringen

Retten fandt, at Schlüter havde kendskab til retskravet på familiesammenføring, og at han omkring foråret 1988 og i hvert fald fra d. 30. sep. 1988 var bekendt med sagsbehandlingen, og at sagerne blev behandlet afvigende fra andre sager. Afvigelsen var dog begrundet med hensynet til manglende ressourcer hos myndigheden og situationen i Sri Lanka. Retten fandt videre, at Schlüter, mens Ninn-Hansen var justitsminister, ikke havde anledning til at betvivle, at nedprioriteringen i hvert fald *delvist* skyldtes et ressourceproblem hos myndigheden. Dog anførtes det samtidig, at Schlüter i efteråret 1988 havde en formodning om, at forholdene i Sri Lanka ikke var udelukkende positive. Præciseringen heraf vidner om, at der i hvert fald var visse indikationer på, at nedprioriteringen ikke var lovlig. Han var ligeledes bekendt med Ombudsmandens pressemeddelelse i nov./dec. 1988 om, at Ombudsmanden standsede sin undersøgelse af sagsbehandlingen, der senere blev genoptaget d. 9. dec. 1988. Schlüter eller hans embedsværk vurderedes imidlertid ikke at have kendskab til den

⁴⁵ Christensen (1997) s. 96-98

⁴⁶ Gammeltoft-Hansen (2015) s. 246

⁴⁷ Formuleringen undersøgelsesretten skyldes, at denne blev nedsat efter retsplejelovens regler. Disse benævnes i dag undersøgelseskommissioner.

⁴⁸ Tamilsagen s. 2207

⁴⁹ Ibid s. 2194 ff.

politiske finte om at bremse Ombudsmandens undersøgelse. Dog var Schlüter gennem presseomtale i jan. 1989 blevet bekendt med ”telex-sagen”, som ikke gav anledning til undersøgelse fra Statsministeriets side. Retten henviste til, at Statsministeriet ikke vidste, hvordan sagen hang sammen⁵⁰.

10.2 Retlig vurdering

Retten vurderede, at Schlüter *før* månedsskiftet i nov./dec. 1988, *ikke havde pligt til som regeringschef at foranstalte en nærmere undersøgelse* af sagsforholdet grundet den viden, han havde på dette tidspunkt; uagtet han havde kendskab til, at Ombudsmanden havde standset og senere genoptaget sin undersøgelse. Vurderingen må anses i lyset af, at nedprioriteringen var delvist lovligt begrundet. På dette tidspunkt er indikationerne altså ikke af tilstrækkelig styrke til at fordre reaktion fra Schlüters side.

Retten fandt videre, at Schlüter i tiden *efter* månedsskiftet ikke havde grund til at betvivle, at det reelle forhold bag nedprioriteringen var blevet klarlagt ifm. samrådet med Ninn-Hansen. Retten anførte, at det måtte have formodningen imod sig, at Ninn-Hansen og embedsværket administrerede i strid med retskravet på familiesammenføring, ligesom statsministeren kunne forvente, at sagen måtte blive afklaret af Ombudsmanden, der efter månedsskiftet undersøgte sagen⁵¹. Ombudsmandens kontrol må antageligt have indvirkning på, hvorvidt statsministeren skal undersøge sagsforholdet. Mere praktisk kan dette formuleres således, at hvis sagen allerede er under undersøgelse, er der ikke (nødvendigvis) anledning til reaktion, altså en lempet ansvarsvurdering⁵². Der henvistes netop til, at sagen nu ville blive afklaret. Betragtningen fritager næppe generelt statsministeren fra sin tilsynspligt, idet der i visse sagsforhold må antages at kunne foreligge indikationer af en sådan styrke, at der fordres reaktion. En lempelse af tilsynsansvaret må i givet fald kræve, at der er parallelitet ift. det relevante *undersøgelsestema*⁵³. I tamilsagen vedrører tilsynsforholdet og Ombudsmandens undersøgelse netop administrationen af familiesammenføringsagerne, hvorfor der består parallelitet.

Ud fra det anførte vurderes tilsynsoplygten ikke at være tilsidesat. Med andre ord er indikationerne ikke af en sådan styrke, at statsministeren har haft anledning til at undersøge sagen nærmere. Herom kan det præciseres, at Schlüter havde viden om nedprioriteringen, men han var blevet bibragt den opfattelse, at denne bl.a. skyldtes ressourceproblemer. Når retten anerkender dette, må det forstås som om, at der var indikationer, der dog blev ledsaget af en fornuftig begrundelse. Dette tilsluttes af Gammeltoft-Hansen, der anfører, at der var indikationer på forholdets ulovlighed, idet retten fremhævede, at Schlüter besad en vis viden om, at forholdene i Sri Lanka ikke var ubetinget positive. Han finder dog ikke, at indikationerne var tilstrækkelige til at udløse reaktionspligten⁵⁴. Betragtningen støttes også af rettens bemærkning om, at det havde formodningen imod sig, at myndighederne ikke administrerede efter loven. Schlüter kunne derfor berettiget stole på begrundelsen om ressourcehensyn. Vurderingen i tamilsagen harmonerer således med Rigsrettens dom om, at der skal være anledning til at undersøge forholdet. Undersøgelsesrettens vurdering viser tilmed, at embedsværkets forhold og øvrig ekstern kontrol, kan være relevant for vurderingen.

Christensen overvejer særligt, om der er grundlag for at udstrække tilsynsoplygten til også at være gældende efter Ninn-Hansen ikke længere var fungerende justitsminister. Han fremhæver, at Schlüter netop efter dette tidspunkt havde erhvervet en betydelig viden om administrationsforholdene. Da tilsynsoplygten formål er at kontrollere, at fagministre ikke gør sig skyldige i embedsforsøelser, synes det vidtgående at udstrække pligten til også at omfatte den situation, hvor der ikke længere er en aktuel embedsforsøelse. Christensen afviser selv udstrækningen og henviser til, at Rigsrettens dom i 4. sag ikke giver holdepunkter herfor. Han angiver dertil, at det falder udenfor formålet at søge tidligere ministres embedsførelse kulegravet, da formålet er at føre kontrol med siddende fagministres embedsoplygter⁵⁵. Overvejselsen kan formentlig læses som en kritisk bemærkning fra Christensen om, at det uagtet at Ninn-Hansen ikke længere fungerede i embedet, kunne være nærliggende

⁵⁰ Ibid s. 2149 f. – Telex-sagen vedrører den politiske finte om afskæring af Ombudsmandens kontrol.

⁵¹ Ibid s. 2207

⁵² Gammeltoft-Hansen (2015) s. 250

⁵³ Undersøgelsens genstand er forskellig, da Ombudsmanden fører kontrol med forvaltningen, hvorfor der ikke er parallelitet ift. tilsynets genstand, jf. Revsbech m.fl. (2022) s. 453

⁵⁴ Gammeltoft-Hansen (2015) s. 247

⁵⁵ Christensen (1997) s. 382

at undersøge forholdet på dette tidspunkt qua den viden, han da havde fået. Dette ændrer dog ikke på, at tilsynspligten ikke var tilsidesat.

11 Tibet-kommissionen

Sagsforholdet er behandlet i to beretninger. Eftersom formålet med gennedsættelsen af kommissionen i TBK II var at supplere undersøgelsen i TBK I, vil begge beretninger blive inddraget.

Formålet med undersøgelsen var at foretage en vurdering af politiets håndtering af anti-kinesiske demonstrationer ifm. kinesiske statsbesøg og undersøge håndteringens lovlighed. Undersøgelsestemaet er udvidet i TBK II til at omfatte flere statsbesøg. Formålet med udvidelsen var at vurdere, om tilsidesættelsen af reglerne i grundloven mv. var udtryk for en generel kultur i politiet og i andre myndigheder, og i givet fald forsøge at placere ansvaret. Begge beretninger omhandler øvrige myndigheders involvering i forløbet, hvor fokus her vil være på Stats- og Udenrigsministeriet⁵⁶.

11.1 Sagens omstændigheder

Det fremgår af TBK I, at kommissionen skulle undersøge og redegøre for baggrunden bag politiets handlinger og indholdet af de instruktioner, der var givet til politiet. Herunder tillige undersøge og redegøre for tilblivelsen af sådanne instruktioner. Følgende gennemgang af TBK I vil fokusere på det kinesiske præsidentbesøg i 2012, da dette forhold gav anledning til størst kritik.

Om besøget i 2012 lagde kommissionen til grund, på baggrund flere forklaringer fra politiets enhedsstyrker, at man fra dansk side og særligt i Udenrigsministeriet var meget fokuseret på, at besøget forløb uden komplikationer, da der var store økonomiske interesser forbundet med det kinesiske besøg. Ved PET's trusselvurderinger og anbefalinger tydeliggjordes det således, at det var vigtigt, at kineserne ikke tabte ansigt. Kommissionen fandt, at fokus herpå bidrog til en stemning hos politiet, hvor det blev særligt vigtigt, at demonstranter, der kunne identificeres med tibetanske flag eller lign., generelt skulle holdes ude af syne ifm. statsbesøget. Kommissionen fandt i forlængelse heraf, at der var givet en generel intern ordre til Københavns Politi om, at den kinesiske præsident skulle sikres mod synet af demonstranter, og at dette ikke skete på baggrund af en konkret trussels- og sikkerhedsvurdering⁵⁷. Kommissionen vurderede, at demonstranternes hensigt var at formidle et politisk budskab, hvorfor de nød beskyttelse efter grundloven mv. En generel ordre om, at demonstranterne ikke måtte være synlige under statsbesøget, var derfor i strid med grundlæggende frihedsrettigheder⁵⁸.

11.1.1 TBK I - Udenrigsministeriets videreformidling af kinesiske bekymringer

Ud fra de faktiske omstændigheder og flere overensstemmende forklaringer vedr. planlægningen af statsbesøget, vurderede kommissionen, at det blandt Statsministeriet, Udenrigsministeriet, PET og Københavns Politi var den almindelige opfattelse, at man fra kinesisk side var bekymret for demonstrationer under besøget. Disse bekymringer ses ifm. forberedelsen af besøget særligt omtalt i Udenrigsministeriet, hvorefter de er blevet videreformidlet af Udenrigsministeriet til PET, Københavns Politi og de øvrige ministerier. Af korrespondancen i Udenrigsministeriet ses der især at være fokus på, at opfylde de værdier, som man fra Kinas side lagde vægt på, og at de besøgende blev behandlet værdigt⁵⁹. Kommissionen fandt i denne sammenhæng, at Udenrigsministeriet, herunder Protokollen⁶⁰, havde ansvaret for at sikre, at PET var oplyst omkring sikkerhedsmæssige forhold, og at Udenrigsministeriet videreformidle oplysninger om kinesiske bekymringer til PET, der videregav disse til politiet. Videreformidlingen af de kinesiske bekymringer bidrog, efter kommissionens opfattelse, til en stemning der forplantede sig videre i PET og Københavns Politi, der særligt blev understreget i PET's trusselvurderinger og operationsbefalinger⁶¹.

⁵⁶ TBK II s. 163

⁵⁷ TBK I s. 51-53

⁵⁸ Ibid s. 352-353

⁵⁹ Ibid s. 81-85

⁶⁰ Organ tilknyttet Udenrigsministeriet.

⁶¹ TBK I s. 123-125

Kommissionen vurderede endvidere, at Udenrigsministeriet indtog en central rolle i planlægning af statsbesøget i 2012, og at ministeriet videregav oplysninger om kinesiske bekymringer i videre omfang. Selvom der ikke blev stillet direkte krav til politiets ageren, anførte kommissionen, at ingen i Udenrigsministeriet *tog skridt til at præcisere hensigten med videregivelsen*. Kommissionen fandt dog ikke grund til at antage, at nogen i ministeriet var vidende om den generelle ordre i politiet om, at demonstranter ikke måtte være synlige⁶². Kommissionens markering af, at ingen tog skridt til at præcisere hensigten med videregivelsen af oplysningerne, vidner om, at der kan være anledning til en sådan præcisering, når det kan have betydning for øvrige myndigheders håndtering af sagsforløbet. Denne kan mest træffende kaldes præcisionsforpligtigelsen. Kommissionen henviser imidlertid ikke til, hvad der skulle have været præciseret.

11.1.2 TBK II og pligtens nærmere indhold

Pligtens nærmere indhold præciseres i TBK II. Kommissionens ændrede vurdering skal ses i lyset af, at undersøgelsesgrundlaget udvides til også at omfatte tidligere statsbesøg, hvoraf visse vil blive fremhævet for at vise udviklingen frem til besøget i 2012.

Af materialet fra tidligere besøg ses, at kinesiske embedsmænd ofte har tilkendegivet et ønske om, at man ville undgå demonstrationer og meningstilkendegivelser ifm. statsbesøg. Tilkendegivelserne ses at være videreformidlet til Udenrigsministeriet. Viceprotokolchefen forklarede herom, at der gennem hele perioden i Protokollen fra 1998-2017 vedvarende blev sendt oplysninger fra kinesiske embedsmænd om, at man så vidt muligt ville undgå forstyrrelser, herunder demonstrationer. Protokollen sendte informationerne videre til PET, og blandede sig ikke i den sikkerhedsmæssige håndtering herefter. Endvidere fremgår det, at man fra dansk side har været særligt optaget af et handelssamarbejde med Kina, og at der fra Udenrigsministeriets side var et ønske om, at gæsterne blev behandlet værdigt. Kommissionen fremhævede særligt et tidligere besøg i 1990, hvor det i en notits fremgik, at den kinesiske ambassade ønskede, at Udenrigsministeriet brugte sin indflydelse til at forhindre en demonstration foran den kinesiske ambassade. Protokollen svarede her, at man under alle omstændigheder ville kontakte PET, selvom ministeriet ikke ville blande sig i lovlige aktiviteter⁶³.

I 2002 ifm. ASEM-IV topmødet i København ses Udenrigsministeriet at imødekomme kinesiske bekymringer for demonstrationer. Af interne notitser og mailkorrespondance fremgik, at Udenrigsministeriets direktør gerne så, at anmeldte demonstrationer blev afholdt et sted, hvor de ikke var til gene for kineserne. Besøget blev derfor tilrettelagt så muligheden for synet af demonstrationer var begrænset⁶⁴.

Ved statsbesøget i 2012 forklarede PET's sektionskoordinator, at viceprotokolchefen betonedede de kinesiske bekymringer for at tabe ansigt og informerede om de store handelsinteresser, der var på spil grundet besøget. Dette resulterede i et sikkerhedssetup, hvor der ifølge viceprotokolchefen skulle tages hensyn til de kinesiske bekymringer, og at der så vidt muligt ikke skulle være synlige demonstranter. Sektionskoordinatoren var derfor af den opfattelse, at Protokollen ønskede, at man videreformidlede oplysningerne til politiet⁶⁵.

Kommissionen fandt samlet, at Udenrigsministeriet gennem årene lagde et betydeligt pres på PET ved deres videreformidling af de kinesiske bekymringer om demonstrationer, for at PET så vidt muligt skulle sørge for, at demonstranter blev holdt ude af syne ifm. statsbesøgene. PET videreformidlede herefter bekymringerne til Københavns Politi via trusselvurderinger. Kommissionen vurderede, at ministeriet aktivt var involveret i planlægningen af statsbesøgene, hvorfor det måtte antages, at man ikke var helt uvidende om politiets ageren. Kommissionens samlede indtryk var, at Udenrigsministeriets håndtering af de kinesiske besøg var præget af en forvaltningskultur, hvor hensynet til det udenlandske samarbejde med Kina blev sat over beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. I lyset heraf, *burde* Udenrigsministeriet have præciseret, at grundloven mv. skulle overholdes, og kommissionen fandt det *kritisabelt*, at dette ikke var sket. Endvidere fandt man det *særdeles kritisabelt*, at Udenrigsministeriet aktivt havde tilskyndet til og samarbejdet om, at Københavns Politi forhindrede demonstrationer og meningstilkendegivelser. Det nærmere indhold, der skulle præciseres var, at grundloven mv. skulle overholdes. Præcisionspligten ses direkte at påhvile Udenrigsministeriet, idet ministeriet

⁶² Ibid s. 356

⁶³ TBK II s. 990-992

⁶⁴ Ibid s. 995 f.

⁶⁵ Ibid s. 1008

burde have præciseret hensigten med videregivelsen. Kommissionen fremhævede, at dette var uanset, at PET og politiet ikke henhører under ministeriets ressort⁶⁶.

Efter ministerialsystemet er udgangspunktet imidlertid, som anført, at et ministerium udelukkende er ansvarlig for sit eget ressortområde. Kommissionens betragtninger viser dog, at der kan være *en selvstændig forpligtelse* (og ikke blot et medansvar) til at præcisere informationer og orientere en anden myndighed for at forebygge retsstridige handlinger indenfor denne myndigheds fagområde. I visse tilfælde kan der derfor være grundlag for *en ansvarsplacering* hos en anden myndighed, uagtet ressortansvaret og ministerialsystemet, således at ansvaret ikke (udelukkende) placeres ved ressortministeriet. Dette må antages at være *konkret* begrundet i, at Udenrigsministeriet kommunikerer direkte med de øvrige myndigheder – her politiet og PET. Endvidere må ministeriets aktive involvering i sagsforholdet tillægges betydning samt karakteren af oplysningerne til PET, da man særligt havde betonet, at hensynet til det kinesiske samarbejde var afgørende. I en sådan situation, må der være *konkret anledning til* at sikre sig, at videregivelsen af oplysningerne ikke fører til retsstridig adfærd af en vis væsentlighed hos en anden myndighed. Henset til at politiets håndtering udgjorde indgreb i grundlæggende rettigheder efter grundloven mv., må forholdet siges at være af væsentlig karakter. Udenrigsministeriets aktive deltagelse og informationsvideregivelse kan derfor bevirke, at de ikke kan sidde øvrige myndigheders ageren overhørig. Pligten må formodes særligt at beskytte hensynet til et effektivt samarbejde mellem ministre, ministerier og underordnede myndigheder på tværs af ressortområder⁶⁷. Efter MAL § 5, stk. 1, må pligten antages at følge af *stillingens beskaffenhed*⁶⁸. Da ingen i ministeriet tog skridt til at præcisere overfor de øvrige myndigheder, at grundloven mv. skulle overholdes, var pligten *objektivt set* overtrådt.

Ud fra kritikken vurderes det, at tilregnelserkravet er opfyldt, da kommissionen angav, at Udenrigsministeriet *burde* have præciseret hensigten med videregivelsen, og at Udenrigsministeriet *havde kendskab* eller *burde i hvert fald have kendskab* til de relevante regler i grundloven mv. og forståelsen af disse⁶⁹. Formuleringerne antyder, at der foreligger grov uagtsomhed.

11.2 Statsministeriets rolle⁷⁰

Der ses ikke direkte at være taget stilling til, hvorvidt statsministeren har tilsidesat sin tilsynspligt i sagen. Der kan dog gøres visse betragtninger herom. Tilsynets genstand er her Udenrigsministeriets ageren med videreformidlingen af oplysninger, der bidrog til politiets ulovlige håndtering.

Statsministeriet havde en begrænset rolle ifm. statsbesøget i 2012, da man udelukkende deltog i det koordinerende møde og ikke aktivt havde del i selve forberedelsen af besøget. Det planlægningsmæssige aspekt var hovedsageligt hos Hofmarskallatet og Udenrigsministeriet. Værtsrollen ifm. besøgene var således ikke placeret hos Statsministeriet. Dog kendte man til de kinesiske bekymringer, dersom oplysningerne blev videreformidlet til Statsministeriet. Kommissionen fandt, at ingen i Statsministeriet var vidende om den generelle ordre om at afskærme demonstranter⁷¹. På denne baggrund kan det næppe antages, at statsministeren skulle undersøge forholdet nærmere, da der ikke var indikationer på Udenrigsministeriets overtrædelse af MAL § 5, stk. 1. Dette må være uagtet, at der er kontakt mellem Udenrigs- og Statsministeriet om de Kinesiske bekymringer, hvilket næppe opfylder kravet om, at indikationerne skal være af betydelig styrke. Det bærende argument må være, at man ikke kan foretage en nærmere undersøgelse af noget, som man ikke har faktisk kendskab til eller involvering i. I visse tilfælde må statsministeren berettiget kunne gå ud fra, at embedsapparatet følger gældende ret – især når man ikke aktivt er deltagende i foretagendet. Betragtningen harmonerer i øvrigt med undersøgelsesrettens vurdering i tamilsagen, hvor Schlüter kunne stole på, at embedsværket handlede i overensstemmelse

⁶⁶ Ibid s. 1021-1026

⁶⁷ Ibid s. 148-149

⁶⁸ Se i øvrigt om TBK II og en *konkret ansvarsplacering* ift. minksangen i afsnit 14.2.

⁶⁹ TBK II s. 1115 f.

⁷⁰ TBK II gav ikke anledning til en ny vurdering for statsministeriet s. 1110

⁷¹ TBK I s. 358 f.

med retskravet på familiesammenføring. Statsministeren har dertil næppe pligt til at føre tilsyn med PET eller Københavns Politi, der er myndigheder under Justitsministeriet og Rigspolitiet⁷².

12 Instruksagen

Sagen omhandler den af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet udsendte pressemeddelelse om, at der skulle foretages en praksisændring ift. indkvartering af asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Af pressemeddelelsen fremgik bl.a., at ingen asylansøgere under 18 år fremover måtte indkvarteres i danske asylcentre med en ægtefælle eller samlever. Der blev herefter administreret af Udlændingestyrelsen i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Instrukskommissionen skulle undersøge, om myndighedernes håndtering af sagerne var i overensstemmelse med gældende ret, og om der i øvrigt var grundlag for at søge nogen draget til ansvar. Dette indebar bl.a. en undersøgelse af, hvorvidt statsministeren havde anledning til at reagere og undersøge administrationsforholdene af sagerne, altså en vurdering af statsministerens tilsynspligt⁷³.

12.1 Tilsynets genstand

Kommissionen vurderede, at pressemeddelelsen samt den efterfølgende informationsudveksling mellem myndighederne bidrog til en ulovlig instruks, og at denne instruks var *klart ulovlig* som følge af dens undtagelsesfrie karakter. Den nærmere baggrund herfor var, at instruksens var i strid med hjemmelskravet, uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, internationale forpligtigelser og processuelle krav⁷⁴.

Tilsynets genstand er derfor Inger Støjbergs administration af sagerne, og det afgørende bliver, om indikationerne på overtrædelsen er af tilstrækkelig styrke til, at der fordres reaktion.

Kommissionen vurderede, om der var anledning til reaktion med afsæt i det anførte om reaktionspligten. I tråd hermed fandt kommissionen, at tilsynspligten kun aktualiseres, *hvis der forelå en særligt begrundet formodning om retsstridig adfærd af en vis væsentlighed hos en minister*⁷⁵.

Af offentligt tilgængelige oplysninger ses pressemeddelelsen samt Støjbergs besvarelse af spørgsmål 630 i Folketinget. Sidstnævnte besvarelse indeholder en beskrivelse af ordningen i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Henset til oplysningernes karakter, skal det dog fremhæves, at de som følge af deres *grundlag* næppe giver anledning til reaktion. Særligt pressemeddelelser må antages at have til formål at formidle et politisk budskab. Herfra kan det ikke sluttes, at myndighederne *ikke* er opmærksomme på, at forvaltningsretlige grundsætninger, internationale forpligtigelser eller krav til sagsbehandlingen skal overholdes. Dette understøttes så meget desto mere af, at Støjberg om pressemeddelelsen udtalte, at man ville sætte en stopper for, at unge piger tvinges til samliv med en voksen, hvilket isoleret kan betragtes som et anerkendelsesværdigt formål⁷⁶.

Endvidere har Statsministeriet modtaget et notatudkast om ordningen fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ifm. en forespørgselsdebat. Af notatet fremgik instruksens, og det forhold at ministeriet havde taget initiativ til at ændre praksis således, at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kunne bo med en ægtefælle eller samlever. Af notatet fremgik ikke, at der var undtagelser til den ordning, som Udlændingestyrelsen praktiserede efter. Oplysningerne vidner om ordningens undtagelsesfrie karakter. Imidlertid blev der sendt et endeligt beredskab til Statsministeriet efterfølgende, hvor det præciseredes, at den generelle ordning overholdt danske retsregler og internationale forpligtigelser⁷⁷.

Kommissionen fandt, at statsministeren ikke var vidende om, at der var flere beredskaber, og i øvrigt, at han eller andre i Statsministeriet ikke havde en særlig viden om sagen. Kommissionen bemærkede, at Statsministeriet havde fået at vide, at ordningen – uanset den undtagelsesfrie udmelding – ville blive administreret lovligt⁷⁸. Uagtet at der var oplysninger af en vis indikation i det første beredskab, og i de offentlige oplysninger peger meget i retning af, at der ikke er anledning til reaktion. Dette er dels fordi statsministeren har indrettet sig i tillid til, at der blev administreret lovligt, og dels fordi visse oplysningers *grundlag* i form af politiske

⁷² TBK II s. 1024

⁷³ Instruksagen s. 24-26

⁷⁴ Ibid s. 59

⁷⁵ Ibid s. 622

⁷⁶ Ibid s. 141 og s. 819

⁷⁷ Ibid s. 253-262

⁷⁸ Ibid s. 819

tilkendegivelser må formodes at svække oplysningernes samlede styrke. Samspillet med embedsværket er her også af betydning, jf. afsnit 13.2.1.

12.2 Fagministerens indberetningspligt

Justitsministeren afgav forklaring om, at han skrev en SMS til statsministeren, hvor han gav udtryk for sine bekymringer om indkvarteringsordningen⁷⁹. En sådan indberetning om sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen må antages at give anledning til reaktion.

Det antages i teorien, at der som konsekvens af statsministerens tilsynspligt, kan indtræde en pligt for en fagminister til at underrette regeringschefen. Hverken Andersen eller Ross begrundes antagelsen nærmere, men anfører at fagministeren kan blive forpligtet til at underrette regeringschefen, hvis man får kendskab til en anden fagministers embedsmisbrug og måske også forhold udenfor embedet⁸⁰. Christensen anfører herom, under henvisning til ministrenes sideordnede stilling, at pligten formentlig bør reserveres til *klare ulovligheder*. Han finder ikke, at pligten kan udstrækkes til forhold udenfor embedsførelsen, da sagen mod I.C. Christensen udelukkende vedrører tilsynet med Albertis embedsførelser.

Indberetningspligten må anskues som en accessorisk forpligtigelse til statsministerens tilsynspligt, hvorfor opfyldelsen af sidstnævnte kan påvirkes af, hvorvidt fagministeren har iagttaget indberetningspligten⁸¹.

På tidspunktet hvor ordningen vurderes at være klart ulovlig, er justitsministeren blevet bibragt bekymringer om ordningen via sit ministerium. Der kan derfor hævdes at bestå en indberetningspligt til statsministeren⁸².

Justitsministeren forklarede for kommissionen, at han kontaktede statsministeren ift. administrationen af sagerne. Henvendelsen kan dog ikke identificeres i sagen, men justitsministerens forklaring ses at være understøttet af øvrige forhold. Ifølge statsministerens egen forklaring, har han dog aldrig modtaget underretning fra justitsministeren. Kommissionen vurderede på baggrund af de bevismæssige forhold, at det ikke kunne udelukkes, at der var foretaget en underretning til statsministeren, selvom beskeden ikke kunne findes i sagen⁸³. Kommissionen foretog her en afvejning af de relevante beviser og fandt, at man ikke med den fornødne sikkerhed kunne tilsidesætte hverken justits- eller statsministerens forklaring⁸⁴.

Vurderingen skal ses i lyset af, at det ikke er kommissionens opgave at foretage en ansvarsvurdering ift. ministre. Såfremt der er anledning til tvivl, er det kommissionens opgave at præsentere tvivlen, og hvad den omhandler⁸⁵. Ingen af de respektive forklaringer blev således tilsidesat, selvom de var objektivt modstridende, hvilket skyldes, at det ikke med den fornødne sikkerhed kunne afvises, at det forholdt sig som oplyst af dem begge. Som det følger af vurderingen, var der berettiget tvivl om forholdet, hvorfor underretningen næppe er afgørende for vurderingen af tilsynspligten i nærværende sag.

Dette ændrer dog ikke på, at fagministerens indberetningspligt kan influere på vurderingen. Forholdet i sagen er snarere konkret bevismæssigt begrundet. Kommissionens vurdering antyder dog, at indberetningen *i sig selv* ikke er eneafgørende, jf. straks nedenfor.

12.3 Sammenfatning

Ud fra det anførte var der indikationer af en vis styrke om den ulovlige administration. Tilsynspligten vurderes imidlertid ikke at være tilsidesat, da der skal foretages en samlet vurdering af indikationernes styrke. Dette understøttes især i kommissionens afsluttende bemærkning vedr. henvendelsen fra justitsministeren, hvor det anføres, at *"(...) (henvendelsen) under alle omstændigheder vil skulle ses i sammenhæng med de oplysninger, som Statsministeriet i øvrigt havde i sagen, herunder (...) oplysninger om, at der blev administreret lovligt"*⁸⁶. De modsatte oplysninger om ordningens lovlighed må formentlig bevirke, at der på trods af den mulige henvendelse ikke er anledning til reaktion.

⁷⁹ Ibid s. 125

⁸⁰ Andersen (1964) s. 208 og Ross (1980) s. 449 f.

⁸¹ Christensen (1997) s. 382 f.

⁸² Instruksagen s. 123 ff.

⁸³ Ibid s. 810 f.

⁸⁴ ibid s. 819 f.

⁸⁵ Talevski m.fl. (2002) s. 82 f.

⁸⁶ Instruksagen s. 820

13 Faktorer med indvirkning på tilsynsansvaret

I det følgende vil der blive inddraget faktorer, der har indvirkning på tilsynsansvaret i lempende og skærpende retning. Formuleringen tilsynsansvaret er valgt, dersom en vurdering af disse faktorer har nær sammenhæng med tilregnelserkravet i MAL § 5, stk. 1. Som praksis viser, er det afgørende, at der er oplysninger, der giver anledning til reaktion. Følgende er et forsøg på en nærmere operationalisering af faktorer, der *kan* være af betydning for ansvarsvurderingen – navnlig pligter for embedsværket i samspil med statsministerens tilsyns- pligt. Om der er anledning til reaktion, er i sidste ende en konkret vurdering af de samlede indikationer og deres styrke, og såfremt styrken viser sig at være af et ikke ubetydeligt omfang, er der anledning til, at stats- ministeren reagerer. Faste rammer for vurderingen lader sig dog vanskeligt opstille.

13.1 Embedsværkets underretning - departementschefen

Christensen antager, at der gælder en pligt for departementschefen til at give underretning til statsministeren, hvis der foreligger særligt kvalificerede omstændigheder⁸⁷. Bent Christensen anfører, at pligten er praktisk men ikke velbegrunder, da den tjenestebefaling, der giver anledning til underretningen, kan tilbagekaldes eller ændres. Endvidere anføres, at statsministeren ikke med autoritativ virkning kan afgøre tvivlen om forholdets lovlighed⁸⁸. Christensen argumenterer herimod, at statsministeren ikke retligt er de øvrige ministres overord- nede, men at den praktiske realitet er en anden bl.a. som følge af tilsynspligten. Han henviser til, at tilsyns- pligten ville være mindre virksom, hvis statsministeren ikke modtog relevante oplysninger ifm. *klare overtrædel- ser*, hvorfor pligterne er accessorisk forbundne. Christensen anfører videre, at der næppe skal foreligge en truende national ulykke, som hævdet af Gomard, da I.C. Christensens tilsyns- pligt, som underretningspligten er accessorisk forbundet med, udelukkende vedrørte Albertis administration som formand for sparekassen⁸⁹. Gammeltoft-Hansen tilslutter sig Christensens antagelse og angiver, at det på trods af uenigheden i litteraturen er både korrekt og formålstjenligt at argumentere for en sådan oplysningspligt⁹⁰.

I tamilsagen forholder undersøgelsesretten sig til underretningspligten. Retten fandt, at embedsværket pga. deres kendskab til, at berostillelsen var juridisk uholdbar, havde pligt til at sige fra overfor administrationen. Retten anså departementschefens forsøg på at få ministeren til at ændre administrationen som utilstrækkelig. Grundet sit kendskab til sagen skulle han have sagt utvetydigt fra, og som én mulig handling fx være gået til Statsministeriet. Retten bemærkede, at der ikke var tale om en udtømmende angivelse af muligheder, men at ingen af de nævnte var forsøgt⁹¹. At dette udelukkende angives som en *mulig* opfyldelse af pligten, understøtter imidlertid ikke en generel pligt til at underrette statsministeren. På baggrund heraf synes Germers kritik beret- tiget.

Selvom ældre praksis ikke understøtter pligten, må denne dog antages at være velbegrunder til at sikre, at statsministeren modtager nødvendig information om et sagsforløb⁹². I instruksagen ses kommissionen forud- sætningsvist at tilslutte sig denne opfattelse, idet det angives, at en forudsætning for tilsynspligtens opfyldelse er, at statsministeren modtager den fornødne underretning. Kommissionen bemærkede hertil, at ingen er nær- mere til at viderebringe denne information end departementschefen. Endvidere anførte kommissionen at ”(..)(underretningspligten) kan vise sig at være den eneste tilbageværende mulighed for at få afværget en klart ulovlig tilstand på et væsentligt område, og at det følger af stillingens beskaffenhed (...)at departements- chefen må foretage de fornødne afværgehandlinger for at få den klart ulovlige tjenestebefaling omstødt.”⁹³.

Nyere kommissionspraksis og teori ses at anerkende pligten, og at denne kan have sammenhæng med statsmi- nisterens tilsyns- pligt. Modtager statsministeren således underretning fra departementschefen, vil det givetvis

⁸⁷ Christensen (1997) s. 399 ff. Se kritisk hertil U. 1997B.390. Germer anfører bl.a., at det må bero på sagens omstændig- heder, og at det kan være berettiget at undlade at gå til statsministeren. En nærmere eksemplificering foretages dog ikke.

⁸⁸ U.1992.B.396

⁸⁹ Gomard (1993) s. 336 og Christensen (2022) s. 234 f.

⁹⁰ Gammeltoft-Hansen (2015) s. 243

⁹¹ Tamilsagen s. 2198-2201

⁹² Fx Talevski m.fl. (2002) s. 300

⁹³ Instruksagen s. 3532-3534

fordre anledning til reaktion og skærpe tilsynsansvaret. Ud fra det anførte kræves der dog retsbrud af en vis væsentlighed.

13.1.1 Underretningspligt for ledende embedsmænd

Instrukskommissionen overvejede dertil, hvorvidt en forpligtigelse til underretning af Statsministeriet kunne antages at være gældende for *ledende embedsmænd*, men vurderede, at denne udelukkende er gældende, når en ministers tjenestebefaling angår forhold af *meget væsentlig betydning*. Samlet fandt kommissionen, at en *ledende embedsmand*, der får *et sikkert kendskab* til en klart ulovlig tjenestebefaling skal give underretning til sin overordnede i ministeriet, men at der i situationer, hvor dette er utilstrækkeligt, *burde være en pligt* til at underrette fx Statsministeriet⁹⁴.

Kommissionen fremhævede ved ansvarsvurderingen af afdelingschefen i udlændingefdelingen, at der etableredes en handlepligt til at bringe en ulovlig administration til ophør, når en beslutning eller tjenestebefaling var *klart ulovlig*. Kommissionen fandt, at instruksen var *klart ulovlig*, og at ordningen, som Udlændingestyrelsen administrerede efter, var *ulovlig*. Afdelingschefen fik derfor en pligt til at forsøge at bringe ordningen til ophør. Kommissionen ses at angive en ikke udtømmende liste af mulige handlepligter, hvor det slutteligt fremhæves at *"Såfremt ingen af disse skridt (...) er egnede til at bremse iværksættelsen af ordningen, kunne Lykke Sørensen (afdelingschefen) rette henvendelse til Statsministeriet"*. Kommissionen fremhævede med henvisning til underretningspligten for departementschefen, at det er forbundet med betydelig usikkerhed, om der gælder en sådan *ret* og *pligt* for en afdelingschef, da spørgsmålet ikke er afklaret i retspraksis. Kommissionen fandt dog, at også ledende embedsmænd efter omstændighederne har *ret* til det. Grundet usikkerheden om, hvorvidt der gælder en *ret* og *pligt* til at rette henvendelse til Statsministeriet, var kommissionen tilbageholdende med at udtale kritik⁹⁵. Anvendelsen af ordet *"kunne"* indikerer, at underretningen er fakultativ, hvorfor forholdet næppe er afgørende for vurderingen af tilsynsansvaret. Christensen angiver om kommissionens vurdering, at det er tvivlsomt, hvorvidt underretningspligten kan udstrækkes til *ledende embedsmænd*. Pligten må fortrinsvis antages at påhvile departementschefen, og han finder, at den ledende embedsmand skal sikre, at førstnævnte går til Statsministeriet⁹⁶. Christensens opfattelse ses også fulgt ved minkkommissionens vurdering af *ledende embedsmænd*, hvor bl.a. afdelingschefen i Miljø- og Fødevareministeriet kritiseres for ikke i tiden frem til pressemødet d. 4. nov. 2020 at dele sine opfattelser om hjemmelsforholdet. Kommissionen fandt her, at det under alle omstændigheder ville være nærliggende at gå til departementschefen med denne viden og nævnte ikke eksplicit statsministeren⁹⁷.

Såfremt statsministeren modtager underretning, vil det antageligt give anledning til reaktion. Kommissionspraksis viser, at det formentlig er mest nærliggende at inddrage departementschefens underretningspligt ifm. ansvarsvurderingen.

13.2 Rådgivning fra embedsværket

Embedsværkets rådgivning skal sætte ministeren i stand til at træffe beslutninger på et oplyst grundlag. For at embedsmænd kan yde rådgivning til ministeren, anføres det i BET 2004 nr. 1443 med henvisning til Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. okt. 2001, at der skal foreligge en sag i ministeriet⁹⁸. Talevski m.fl. præciserer herom, at rådgivningen skal vedrøre forhold, der knytter sig til ministerfunktion, dvs. som forvaltningschef eller regeringsmedlem⁹⁹. Af samme grund kan rådgivning have indvirkning på ansvarsvurderingen, da man er indenfor anvendelsesområdet af MAL § 5, stk. 1, jf. § 1.

Rådgivning fra embedsværket kan formentlig give anledning til, at der skal foretages en nærmere undersøgelse, ligesom fraværet af rådgivning kan have betydning for vurderingen. I visse tilfælde kan mangelfuld rådgivning bevirke, at ministeren bibringes en faktisk forkert opfattelse, hvorfor der kan opstå vanskelige

⁹⁴ Ibid s. 3534 f.

⁹⁵ Ibid s. 3622 f.

⁹⁶ Christensen (2022) s. 238

⁹⁷ Minksagen s. 662

⁹⁸ Bet. 2004 nr. 1443 s. 15

⁹⁹ Talevski m.fl. (2002) s. 285 f.

tilregnelser vurderinger efter den strafferetlige vildfarelseslære. Denne problemstilling er i overvejende grad af strafferetlig karakter og vil af pladsmæssige hensyn ikke blive behandlet nærmere.

Christensen anfører, at pligten for embedsmænd til at rådgive ministeren er en positiv forpligtigelse til at informere og rådgive om relevant information i relation til ministerens embedsførelse, og dels en negativ forpligtigelse til ikke at holde væsentlige oplysninger tilbage¹⁰⁰. Af kommissionspraksis ses, at den negative side af rådgivningspligten tillige indeholder en forpligtigelse til ikke at give ministeren ”kreative ideer”. Undersøgelsesretten i tamilsagen fandt det derfor særdeles kritisabelt, at Johan Reimann foranstaltede ideen om etablering af samrådet mhp. afskæring af Ombudsmandens undersøgelse. Retten formulerede det som en uheldig ”ide”, der burde have været bremset af Reimanns overordnede embedsmænd¹⁰¹. Spørgsmålet er herefter, hvilken betydning opfyldelse og tilsidesættelsen af pligten har på ansvarsvurderingen for ministeren.

13.2.1 Rådgivning og ansvarsvurderingen

I teorien er udgangspunktet, at ministeren i vidt omfang kan forlade sig på rådgivningen fra embedsværket. Argumentationen bygger på, at ministerens opgaver ofte er komplekse både i faglig og juridisk forstand¹⁰². Christensen anfører, at rådgivning, afhængigt af sagen, både er relevant for ansvarsvurderingen og strafudmålingen. Endvidere fremhæver han, at der i almindelighed ikke kan stilles særligt høje krav til ministerens faktuelle eller juridiske viden, og at dette særligt gælder, hvor man fra embedsværket modtager rådgivning, der ikke bringer problemet frem i lyset. Han gør dog reservation for tilfælde, hvor rådgivningen er oplagt forkert eller mangelfuld¹⁰³.

Ved vurderingen af statsministerens tilsynspligt i instruksagen ses det at være af betydning, at statsministeren ikke blev orienteret om, at der ifm. forespørgselsdebatten var flere beredskaber, ligesom han ikke var blevet informeret om af sit embedsværk, at de var af den opfattelse, at Udenrigs- Bolig og Integrationsministeriet havde meldt hårdere ud, end hvad juraen kunne holde til¹⁰⁴. Den manglende rådgivning herom bevirker, at der næppe er anledning til reaktion, hvorfor det er lempende for ansvarsvurderingen.

13.2.2 Rådgivning i U 2022.653 R

Der er ikke rigsretspraksis, der behandler betydningen af rådgivning ift. statsministerens tilsynsansvar. Imidlertid kan visse betragtninger gøres med afsæt i Rigsrettens dom mod Inger Støjberg¹⁰⁵, da tilregnelserkravet i MAL § 5, stk. 1 er det samme, uanset den konkrete overtrædelse.

Vedr. straffastsættelsen lagde flertallet på 15 dommere vægt på, at T besluttede, at praksisændringen skulle gennemføres, selvom T havde modtaget *klar rådgivning* fra embedsmændene om, at det ville være i strid med gældende ret at etablere en undtagelsesfri indkvarteringsordning. Rettens vurdering skal læses i sammenhæng med dommens afsnit 1.5 vedr. tilregnelserkravet, hvori det angives, at T under et møde flere gange blev advaret om, at en undtagelsesfri ordning ikke var lovlig. Efter gennemgangen af den rådgivning T modtog ifm. mødet, vurderede flertallet på 25 dommere, at T selv pressede ordningen igennem på trods af embedsværkets rådgivning, idet T efter mødet besluttede, at der skulle gennemføres en ordning uden undtagelser. Christensen angiver herom, at embedsværkets klare rådgivning sætter grænser for ministerens ageren, og at ministeren ikke kan sidde klare advarsler overhørig¹⁰⁶. Klar rådgivning kan derfor hævdes at skærpe ansvarsvurderingen.

Dommen illustrerer dertil, at embedsværkets rådgivning er af betydning for tilregnelserkravet. Det bemærkes, at forsætsvurderingen i dommens afsnit 1.5 er todelt gående på dels sagsbehandlingsproceduren, dels de materielle krænkelse af de overtrådte regler og retsgrundsætninger. Sidstnævnte skal fremhæves, idet rettens vurdering viser, at rådgivningen har indvirkning på den endelige forsætsgrad. Retten fandt, at ”(...)T på tidspunktet for instruksen (...) var blevet rådgivet af embedsmændene i ministeriet om, at der var vide rammer for

¹⁰⁰ Christensen (1997) s. 392

¹⁰¹ Tamilsagen s. 2204-2206

¹⁰² Fx Christensen m.fl. (2020) s. 92

¹⁰³ U.2022B.113 og Christensen (1997) s. 385

¹⁰⁴ Instruksagen s. 257-261 sammenholdt med s. 821 f.

¹⁰⁵ Herefter T.

¹⁰⁶ Christensen (2022) s. 293

at adskille parrene, og at der kun i helt særlige tilfælde ville skulle gøres undtagelse". Retten fandt på trods af markeringen af, at T var blevet bibragt en bestemt opfattelse af rammerne for administrationen, at T måtte have indset og anset det som muligt, at en undtagelsesfri ordning ville være i strid med gældende ret, hvilket T havde forholdt sig accepterende til. Selvom T via rådgivningen blev bibragt en bestemt opfattelse ift. rammerne for administrationen, ses det her ikke at være diskulperende for ansvaret. Den ikke retvisende rådgivning bevirkede dog, at der statueredes en lavere forsætsgrad – her et eventualitetsforsæt¹⁰⁷.

Selvom retten fandt, at tilregnelseskrevet var opfyldt, indgik rådgivningen dog som et moment ift. udmålingsspørgsmålet. Flertallet på 15 dommere fremhævede i afsnittet om straffastsættelsen, at T før sin beslutning havde modtaget rådgivning om, at det kun i ganske få tilfælde ville være uproportionelt at adskille parrene. Rådgivningen fandtes dog ikke retvisende, da T selv havde presset embedsværket bl.a. ved sine offentlige udmeldinger om, at hun ville pålægge Udlændingestyrelsen at administrere efter ordningen. Christensen udlægger vurderingen således, at ministeren ved sit pres på embedsværket selv etablerede rammerne for den ikke-retvisende rådgivning¹⁰⁸.

13.2.3 Sammenfattende

Udgangspunktet er, at ministeren kan forlade sig på embedsværkets rådgivning. Det kan samlet vurderes, at *klar rådgivning* kan have betydning for ansvarsvurderingen i skærpende retning både ift. skylds- og udmålingsspørgsmålet, hvorfor embedsmændenes rådgivning sætter grænser for ministerens ageren. Er rådgivningen mindre kvalificeret kan dette have indvirkning på tilregnelservurdering i lempende retning eller indgå som et moment ved straffastsættelsen. U 2022.653 R viser dog, at udgangspunktet om, at ministeren kan forlade sig på embedsværkets rådgivning, kan modificeres, når ministeren selv etablerer rammerne for, at rådgivningen bliver mindre kvalificeret.

14 Minksagen

Grundproblematikken i sagen er, at regeringen efter mødet i koordinationsudvalget¹⁰⁹ d. 3. nov. 2020 traf en beslutning om, at alle mink skulle aflives. Samtidig blev der truffet en beslutning om, at minkejere, der frivilligt forestod aflivningen, kunne modtage en økonomisk kompensation - en såkaldt "tempobonus". Beslutningen blev meldt offentligt ud til befolkningen på pressemødet den 4. nov. 2020 af statsminister Mette Frederiksen. Det blev meldt ud, at alle mink skulle aflives af hensyn til folkesundheden. Imidlertid forelå der ikke hjemmel i form af et fornødent retsgrundlag til beslutningen. Søndag d. 8. nov. 2020 blev Frederiksen opmærksom på hjemmelsproblemet, da hun blev forelagt en sag om et hastelovforslag herom.

Minkkommissionen blev nedsat bl.a. med det formål at undersøge processerne i og mellem de relevante myndigheder ifm. tilblivelsen af beslutningen. Gennemgående for undersøgelsen var bl.a. statsministerens tilsynspligt med de øvrige ministre under forløbet¹¹⁰.

14.1 Tilsynspligten

Kommissionen fandt, som anført, at der hverken var hjemmel til beslutningen om at aflive alle mink eller til den økonomiske ordning vedr. tempobonus¹¹¹. Det manglende hjemmelsgrundlag og bruddet på legalitetsprincippet, som følge af beslutningen, er dermed tilsynets genstand. Det afgørende bliver herefter, om oplysningerne tilgæet Frederiksen er af en sådan styrke, at der er anledning til at undersøge, om der var hjemmel til beslutningen truffet på KU-mødet¹¹².

14.1.1 Tilsynsansvaret og vurderingstidspunktet

Det kan overvejes, om vurderingen bør forskydes til den 8. nov. 2020, hvor Frederiksen får positiv viden om hjemmelsproblemet, idet der givetvis er anledning til reaktion på dette tidspunkt. Det vurderes, at den valgte

¹⁰⁷ Madsen (2020) s. 73 ff.

¹⁰⁸ Christensen (2022) s. 294

¹⁰⁹ Herefter KU-mødet.

¹¹⁰ Minksagen s. 19

¹¹¹ Ibid s. 615

¹¹² Ibid s. 546-548

reaktionsmåde ved at sende et hastelovforslag til Folketinget samme dag er velbegrunderet. Kommissionen adspurgte dog, om hun overvejede at give besked til øvrige myndigheder, men udtalte ikke en egentlig kritik af, at hun ikke foretog sig yderligere¹¹³. At udstrække reaktionsmåden til at omfatte en aktiv indgriben i fagministeriernes anliggende synes vidtgående, da Rigsretten i 4. sag udelukkende statuerer, at en *nærmere undersøgelse* efter omstændighederne *er påkrævet*. Det synes mere nærliggende, at Miljø- og Fødevareministeriet samt Justitsministeriet reagerede tidligere, da der dem imellem var drøftelser om hjemmelsforholdet allerede d. 5. nov. 2020. Vurderingen centrerer derfor om beslutningstidspunktet d. 3. nov. 2020.

Kommissionen vurderede, at Frederiksens udmeldinger på pressemødet *objektivt var groft vildledende*, da der ikke var hjemmel til beslutningen. *Subjektivt* havde hun imidlertid ikke viden herom den 4. nov. 2020. Kommissionen havde ikke vurderet, om der forelå grov uagtsomhed¹¹⁴. Formuleringen afviser umiddelbart tilregnelser i form af forsæt, hvorfor det afgørende bliver, om Frederiksen har handlet groft uagtsomt. Dette kan udtrykkes således, at Frederiksens forsømmelse af at reagere og foretage en nærmere undersøgelse af hjemmelsforholdet, ud fra en skønsmæssig vurdering, *alvorligt kan bebrejdes* hende¹¹⁵. Regler for undersøgelseskommissioner bevirker, at området for grov uagtsomhed er underbelyst, da kommissioner ikke kan foretage retlige vurderinger ift. ministre¹¹⁶. Følgende vurdering er derfor afgivet med forbehold for, at snitfladen mellem grov og simpel uagtsomhed er vanskelig at placere.

14.1.2 Oplysninger tilgået Frederiksen

14.1.2.1 Forløbet frem til nov. 2020

Frederiksen fik forelagt en sag ifm. det første smitteudbrud blandt mink i juni 2020. Der blev indstillet til at regeringen godkendte, at den smittede besætning skulle aflives. Af et notat fremgik, at Miljø- og Fødevareministeriet havde hjemmel hertil, ligesom man var opmærksom på kompensationspligt¹¹⁷.

Endvidere ønskede Fødevarestyrelsen at etablere en overvågningsstrategi af mink, da man på baggrund af sundhedsmyndighedernes vurdering, ville have den fornødne viden om, hvorvidt mink kunne udgøre et smittereservoir for mennesker. Der blev i den forbindelse udarbejdet et notat, hvor Statens Serum Institut¹¹⁸ bemærkede, at et reservoir for SARS-CoV-2 i mink kunne bevirke, at der ville optræde nye mutationer og smittekæder, hvorfor nedslagtning fandtes relevant ift. smittede besætninger. Notatet blev sendt til Statsministeriet, som en ”gul sag” og godkendt af Frederiksen med kommentaren ”OK. Vil dog betvivle om det er nok”. Frederiksen har herom forklaret, at hun godkendte overvågningsstrategien, og at den blev forelagt hende, da hun skulle have mulighed for at se sagen samt anledning til at reagere¹¹⁹.

Frederiksen er derved til en vis grad orienteret om smitten ift. mink, om end den konkrete behandling af smittetilfældene overlades til ressortministerierne. Om indikationernes styrke bør dog fremhæves det forhold, at der er tale om smittede mink, hvorfor der ikke kan drages den konklusion, at hun er vidende om hjemmelsforholdet vedr. aflivningen af alle mink. Dette harmonerer i øvrigt med kommissionens betragtninger om hjemmelsforholdet, da denne vurderede, at smittede mink og mink indenfor sikkerhedszonerne kunne aflives efter den dagældende bekendtgørelse om covid-19 hos pelsdyr. Hertil skal tilføjes, at forholdet vedr. smitten i minkbesætninger blev lagt til grund at være primært under Miljø- og Fødevareministeriets ressort¹²⁰. Kommissionen ses i denne sammenhæng at forholde sig til Statsministeriets aktive inddragelse under processen, dersom departementschefen i Miljø- og Fødevareministeriet direkte blev adspurgt, om der ikke ved statsministerens

¹¹³ Ibid s. 739

¹¹⁴ Ibid s. 738 f. Vestergaard m.fl. (2022) er på s. 19 f. kritiske overfor formuleringen og angiver med rette, at det bør læses som en neutral redegørelse for kommissionens kompetence ift. retlige vurderinger af ministre, og ikke som en antydning af, at en nærmere undersøgelse af grov uagtsomhed er nærliggende. En vurdering heraf synes dog ikke udelukket.

¹¹⁵ Madsen (2020) s. 107 ff. og Vestergaard m.fl. (2022) s. 21 f.

¹¹⁶ Gammeltoft-Hansen (2016) s. 394.

¹¹⁷ Minksagen s. 106

¹¹⁸ Herefter SSI.

¹¹⁹ Minksagen s. 110 f.

¹²⁰ Ibid s. 31 og 486 f.

involvering skete en udviskning af kompetenceforholdene mellem ressortministeriet og Statsministeriet¹²¹. Statsministeriets koordinering af sagsforløbet må derfor antages at have en vis betydning for vurderingen, jf. afsnit 14.1.4.

D. 30. sep. 2020 blev der afholdt et møde i økonomiudvalget. Kommissionen fandt, at Frederiksen havde modtaget oplysninger fra sin departementschef om, at der var en stigende opmærksomhed på smitten ift. mink. Endvidere havde hun fået oplyst, at finansministeren ønskede en redegørelse for de mulige løsninger af problemstillingen. Af coveret til mødet fremgik det, at aflivning af alle mink var et vidtgående tiltag, der krævede yderligere belysning. Kommissionen lagde Frederiksens forklaring til grund om, at hun blev bekendt med etablering af zoner mv.¹²².

Oplysningerne forinden november måned er næppe afgørende for vurderingen. På daværende tidspunkt er der tale om mindre vidtgående tiltag, der er væsentligt forskellige fra den endelige beslutning truffet på KU-mødet. Det kan næppe tillægges afgørende vægt, at aflivning af alle mink fremgår af coveret på mødet, idet dette ikke var tiltaget forelagt til godkendelse af regeringen.

14.1.2.2 Forløbet i nov. 2020

For perioden op til KU-mødet skal navnlig fremhæves følgende. Frederiksen havde den 2. nov. modtaget oplysning om, at man havde fundet en ny mutation, og at samtlige departementschefer så på sagen. Dertil blev der afholdt et ministermøde, hvor det af sundhedsministerens notater fremgik, at Frederiksen ønskede en acceleration af aflivningsprocessen. Frederiksen forklarede herom, at hun formentlig havde sagt, at der var risiko for, at vaccinerne blev undermineret¹²³. Oplysningerne viser en stigende bekymring for smitten blandt mink, men peger ikke i retning af, at man har haft hjemmelsmæssige overvejelser på daværende tidspunkt.

Til brug for KU-mødet d. 3. nov. blev der udarbejdet et cover med bilagsmateriale. Af coveret fremgik ikke hjemmelsovervejelser, men disse fremgik af materialets bilag. Af et bilag fremgår to løsningsmodeller for en kompensationsordning, og at det hverken er muligt at tvangslukke eller lægge minkerhvervet i dvale efter gældende lovgivning. Coverets bilag beskrev yderligere to aflivningsscenerier; dvalemodellen og forbudsmodellen. For den 1. model fremgik, at der ikke var hjemmel hertil, og for den 2. model fremgik, at det ville medføre ekspropriation¹²⁴. Frederiksen forklarede, at hun ikke havde set de øvrige bilag, men udelukkende coveret og risikovurderingen. Kommissionen lagde til grund, at hun måtte være bekendt med, at mødet blev tilrettelagt og materialet udarbejdet under en forceret proces. Dette skal ses i lyset af, at det beskrevne materiale først indgik i sagen 6 min. før mødets start, at materialet blev samlet hurtigt, og at mødedeltagerne ikke fik lejlighed til at læse bilagene¹²⁵.

Der kan siges at være klare oplysninger om hjemmelsmæssige forhold, Frederiksen har blot ikke læst disse. Materialets oplysninger peger i retning af, at der er anledning til reaktion, og det forekommer derfor mindre hensigtsmæssigt, hvis modargumentet herfor er, at man ikke har læst materialet. Selvom dette kan forekomme mindre hensigtsmæssigt, må embedsværkets forpligtigelse til underretning mv. tillige inddrages. Beslutningens karakter vil dog først blive inddraget som moment i vurderingen.

14.1.3 Hjemmels- og beslutningsgrundlag

Kommissionen fandt, at det var *klart*, at der ikke forelå hjemmel til beslutningen¹²⁶. Vurderingen må ses i lyset af, at der antages at gælde et skærpet hjemmelskrav ved byrdefulde indgreb i borgerens erhvervs muligheder, hvilket en de facto nedlukning af minkerhvervet er¹²⁷. Kommissionen ses at være kritisk overfor Frederiksens forklaring om, at hun forventede, at hjemmelsspørgsmålet var forberedt inden KU-mødets start. Kommissionen lagde til grund, at aflivning af alle mink var en løsningsmodel, der ikke fremgik af materialet, ligesom den

¹²¹ Ibid s. 108

¹²² Ibid s. 140 f. og s. 733

¹²³ Ibid s. 192-194

¹²⁴ Ibid s. 217-222

¹²⁵ Ibid s. 734 f.

¹²⁶ Ibid s. 615

¹²⁷ Revsbech m.fl. (2022) s. 176 ff. og Bønsing (2018) s. 307

fandt, at det næppe kunne forventes, at regeringen ”*up front*” blev gjort opmærksom på en hjemmelsproblematik ift. en ikke-behandlet løsningsmodel. Kommissionen anførte videre, at det næppe kunne tages forgivet, at der var hjemmel til en ”*sådan meget vidtgående og intensiv beslutning uden fortilfælde (...)*”, og at det samme gjaldt tempobonus, der var ”*en ny idé undfanget dagen før, og som hverken var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger (...)*”. Vurderingen må anskues i lyset af, at materialet til KU-mødet udelukkende angik alternative løsningsmodeller. Modellerne var som nævnt dvalemodellen, der tillod et begrænset antal avlsdyr, og forbudsmodellen gående ud på et forbud mod dansk minkproduktion. Kommissionen vurderede, at begge løsninger næppe var reelt mere byrdefulde end den faktiske beslutning, hvorfor man kunne finde inspiration til hjemmelsmæssige overvejelser ud fra de fravalgte løsninger i bilagene¹²⁸.

Vestergaard m.fl. ses at være kritiske overfor vurderingen om, at det var klart, at der ikke forelå hjemmel til beslutningen. De henviser til, at denne klarhed først opstod i forlængelse af KU-mødet pga. drøftelser mellem de øvrige ministerier¹²⁹. Herimod kan det anføres, at der er tale om en vidtgående og intensiv beslutning, hvis udførsel de facto medførte nedlukning af erhvervet. Dette forhold må antages at skærpe kravet til statsministerens agtpågivenhed. Kommissionen vurderede i denne sammenhæng, at foranstaltninger, der indebærer forbud mod hold af en bestemt art husdyr og reelt nedlægger et helt erhverv, må kræve klar hjemmel. Dette gjaldt uanset, at det alene var for en periode¹³⁰. Kommissionen bemærkede dog, at dette forhold end ikke var blevet fremhævet af øvrige tilstedeværende ministre eller embedsmænd. Klarheden ift. hjemmelsgrundlaget er derfor næppe en faktor, der kan stå alene i vurderingen¹³¹.

14.1.4 Organisierungs- og koordineringsforhold

Indledningsvist bør det pointeres, at Frederiksen valgte af strukturform, der i det konkrete tilfælde viser sig at være u hensigtsmæssig, næppe generelt kan føre til, at der foreligger en ansvars pådragende pligtforsømmelse. Tværtimod kan intentionen med hendes involvering i sig selv være saglig og anerkendelsesværdig henset til ønsket om at imødekomme den stigende smitte i Danmark. Hendes engagement i processen må dog antages i nogen grad at kunne influere på ansvars vurderingen, hvorfor regeringens organisationsforhold inddrages.

Regeringen har ifm. sagsforholdet organiseret sig i en række udvalg, herunder koordinationsudvalget. Frederiksen er formand, og det fremgår, at formålet med udvalget er at behandle væsentlige sager og initiativer fra regeringen. Frederiksen forklarede, at regeringen udelukkende besad en vicevært funktion, og at det var fagministeriet, der havde ansvaret for den endelige beslutning, da udvalget ikke selv havde retlig beslutningskompetence. Hun ses dertil at have en interesse i at styrke Statsministeriet. Ifølge hendes forklaring skulle Statsministeriet bl.a. være koordinerende, stærkere på analysen og være i stand til at understøtte regeringen i at gennemføre sin politik¹³².

Statsretligt er der intet til hinder for udvalgsordningen, og derfor kan regeringen organisere sig i udvalg mhp. effektiv realisering af dennes politik. Henrichsen anfører, at kompetencen kan være forskelligartet, men udvalgene kan være tillagt den fulde (reelle) beslutningskompetence¹³³. Zahle henviser til, at udvalg kan være hensigtsmæssige, da de kan bidrage til en fælles politisk linje i regeringen¹³⁴. Kommissionen vurderede i denne sammenhæng, at Statsministeriet havde den overordnede og styrende rolle i beslutningsprocessen, og at Frederiksen førte an på pressemødet og selv formidlede regeringens beslutning, selvom beslutningen ressortmæssigt var ved Miljø- og Fødevareministeriet¹³⁵.

At statsministeren har en styrende rolle i sagsforholdet, der bl.a. afstedkommer af, at ressortministeriet er tilbagetrukket, må antages at være relevant for ansvars vurderingen. Det bemærkes, at Statsministeriet igangsatte KU-mødet, og det blev administrativt besluttet, at Justitsministeriet skulle forberede sagsmaterialet til mødet. Strukturforholdene har da en vis betydning. Argumentationen kan understøttes med afsæt i det

¹²⁸ Minksagen s. 628-630

¹²⁹ Vestergaard m.fl. (2022) s. 19

¹³⁰ Minksagen s. 487

¹³¹ Ibid s. 629

¹³² Ibid s. 73-85

¹³³ Henrichsen (2012) s. 260

¹³⁴ Zahle 1 (2001) s. 212 f.

¹³⁵ Minksagen s. 637

strafferetlige ledelsesansvar, der omhandler lederens tilsyn med virksomhedsforholdene. I vurderingen af, om lederen har forsømt sit tilsyn med sine ansatte, må virksomhedens organisationsstruktur og opgavefordeling i et vist omfang tillægges betydning, idet lederen dog ikke kan forventes at have overblik over alle forhold afhængigt af virksomhedens størrelse og sammensætning¹³⁶. Når Frederiksen engagerer sig i sagsforholdet som sket, og har det overordnede ansvar for sagens koordinering grundet ressortministeriets tilbagetrukne rolle, kan disse overvejelser, indenfor en vis rimelighed, antages at influere på ansvarsvurderingen i skærpende retning. Ansvaret for sagen og beslutningsprocessen bør imidlertid først og fremmest placeres ved ressortministeriet, jf. dog afsnit 14.2.

Kommissionen lagde, om beslutningsforløbet til grund, at det indebar *en øget risiko for fejl på en u hensigtsmæssig måde*, bl.a. fordi ressortministeriet var frakoblet i beslutningsprocessen.

Mødets administrative tilrettelæggelse skyldtes, at statsministerens departementschef, Barbara Bertelsen, besluttede at Justitsministeriet skulle forestå udarbejdelsen af materialet. Kommissionen fandt, at Bertelsen både var bekendt med indstillingerne i coveret, og at den endelige beslutning ikke var omtalt heri. Samlet vurderedes det, at Bertelsen burde have rejst spørgsmålet om hjemmel overfor ressortministeriet, da hun havde etableret rammerne for processen, ligesom kommissionen fandt, at det potentielle medansvar for statsministeren gav anledning hertil¹³⁷.

Henset til beslutningens karakter, er det nærliggende, at Bertelsen udover at underrette ressortministeriet, mere direkte også burde have underrettet Frederiksen, da der kan siges at foreligge særligt kvalificerede omstændigheder som anført i afsnit 13.1 om departementschefens underretningspligt. Når Frederiksens egen departementschef overtager processen, og reelt koordinerer forholdet udenom Frederiksen, er der givetvis ikke anledning til at undersøge forholdet. Bertelsens styrende rolle i forløbet sammenholdt med den manglende underretning af Frederiksen, kan derfor have lempende effekt på ansvarsvurderingen.

14.1.5 Øvrige ministeriers rolle¹³⁸

Henset til at kommissionen anførte, at hjemmelsforholdet var *klart* og påpegede beslutningens vidtrækkende konsekvenser for erhvervet, er det nærliggende, at der består en indberetningspligt for miljø- og fødevarerminister Mogens Jensen til Frederiksen om hjemmelsgrundlaget. Kommissionen lagde til grund, at Jensen først blev bekendt med hjemmelsforholdet d. 5. nov. 2020, hvorfor han på dette tidspunkt *måtte indse*, at udmeldingerne på pressemødet var groft vildledende. Dette delte han ikke med Frederiksen, selvom kommissionen fandt, at der var anledning hertil. Henset til at pligten først indtrådte på dette tidspunkt, er det mindre nærliggende at lade forholdet få afgørende indflydelse på vurderingen af Frederiksens ansvar. Dette må i øvrigt ses i sammenhæng med den bevismæssige tvivl vedr. Jensens faktuelle viden, ligesom ressortministeriet i nogen grad trådte i baggrunden på KU-mødet, da Jensen ikke deltog i forberedelsen heraf, og da sagen blev forberedt af Justitsministeriet¹³⁹. I øvrigt må Jensens departementschefs forhold inddrages. Om departementschefen lagde kommissionen til grund, at han var bekendt med, at der til de udarbejdede løsningsmodeller i form af dvale- og forbudsmodellen var krav om hjemmel. Kommissionen fandt herefter, henset til beslutningens karakter, og det forhold, at der var tale om en tredje beslutningsmodel, at der var anledning til at undersøge hjemmelsforholdet i Miljø- og Fødevarerministeriet. Dertil fandt kommissionen det kritisabelt, at departementschefen ikke i tiden frem til d. 4. nov. 2020 delte vurderingerne herom. Kommissionen anførte, at det havde været naturligt at tage kontakt til Statsministeriet og endvidere til Justitsministeriet, der koordinerede sagen – uanset at ressortministeriet var trængt i baggrunden. Disse forhold må antageligt have lempende effekt på tilsynsansvaret.

Justitsministeriet havde som anført en koordinerende rolle ift. KU-mødet. Kommissionen fandt i denne sammenhæng ikke, at det i sig selv var kritisabelt, at ministeriet stod for tilvejebringelse af materialet. Kommissionen vurderede dog, at ministeriet burde have rejst hjemmelsspørgsmålet overfor ressortministeriet inden pressemødet, idet Justitsministeriet jævnligt bistod med juridiske spørgsmål ift. hjemmelsgrundlaget. Kommissionen kritiserede, at Justitsministeriet ikke *selvstændigt* videregav oplysningen til øvrige myndigheder om, at ressortministeriet tidligere havde rejst tvivl om hjemmelsforholdet - en vurdering som Justitsministeriet ikke

¹³⁶ Madsen (2020) s. 257 f.

¹³⁷ Minksagen s. 676-681

¹³⁸ Fokus er på Miljø- og Fødevarerministeriet og Justitsministeriet.

¹³⁹ Minksagen s. 725-730

selv havde tilsidesat¹⁴⁰. Kritikken kan anskues i lyset af præcisionspligten. Pligten bevirker, at det er nærliggende, uanset at man ikke er det egentlige ressortministerium, at videregive relevant information til øvrige myndigheder udenfor eget ressort for at sikre, at der ikke træffes ulovlige beslutninger. Kommissionen inddrog i øvrigt overvejelserne fra TBK II og angav, at fagministrene kan have pligt til orientere andre ministre mhp. at forebygge retsstridige handlinger¹⁴¹. *Konkret* kan der siges at være anledning hertil som følge af ministeriets koordinerende rolle ift. mødet, det forhold at der har været korrespondance mellem Justits- og ressortministeriet forinden beslutningen eksekveres, og grundet den endelige beslutnings væsentlighed. At informationsudvekslingen ikke foreligger, kan bevirke risiko for fejl i beslutningsprocessen. Den manglende iagttagelse heraf må antageligt influere på vurderingen af Frederiksens ansvar i lempende retning.

Da Frederiksen ikke er blevet underrettet af embedsværket under KU-mødet og forinden pressemødet d. 4. nov. 2020, er der næppe samme anledning til at undersøge forholdet. Når kommissionen således kritiserer, at særligt Miljø- og Fødevareministeriet burde have undersøgt hjemmelsforholdet nærmere, er det nærliggende, som argumenteret for af Vestergaard m.fl., at Frederiksen må kunne stole på embedsværket, der ikke fremhævede et problem om hjemmelsforholdet¹⁴². Manglende rådgivning og advarsler om forholdets ulovlighed har, som tidligere anført, indvirkning på ansvarsvurderingen.

Imidlertid må det haves for øje, at beslutningsprocessen på KU-mødet blev angivet at være *forceret*, ligesom Statsministeriets departementschef foranledigede at ressortministeriet trådte i baggrunden. Som anført ift. U 2022.653 R fandt flertallet, at ministeren selv havde presset embedsværket, hvorfor rådgivningen ikke var retvisende. Lignende betragtninger må kunne overvejes, når Statsministeriet og Frederiksen foranlediger, at embedsværket træder i baggrunden under beslutningsprocessen. Når man selv etablerer mindre forsvarlige rammer for beslutningsprocessen og derved forværrer embedsværkets stilling, synes der ikke at være grundlag for at placere ansvaret udelukkende hos embedsværket. Selvom materialet til brug for KU-mødet næppe i sig selv bringer hjemmelsproblemet frem i lyset, vælger Frederiksen forsat at træffe en beslutning med vidtrækkende konsekvenser for et erhverv, der ikke er beskrevet i sagsmaterialet. I øvrigt fremgik hjemmelsovervejelser i coverets bilag blot ift. de alternative løsningsmodeller. Der synes derfor ikke at være samme grundlag for at stille et lempeligt krav til Frederiksens faktuelle vidensgrundlag. Vestergaard m.fl. henviser til udgangspunktet om, at ministeren må kunne stole på embedsværket, og at det næppe kan forventes, at der spørges til hjemmelsforholdet, når man er omgivet af topembedsmænd¹⁴³. Denne lempelige vurdering skyldes dog bl.a. det forhold, at det normalvis er den relevante fagminister, der besidder viden om sagsforholdet¹⁴⁴. Samme hensyn gør sig næppe gældende, når der er tilrettelagt en proces, hvor ressortministeriet er trådt i baggrunden. Hvor langt udgangspunktet mellem statsministeren og embedsværket kan strækkes, og om sagens konkrete forhold giver anledning til fravigelse herfra, må dog samlet vurderes at være tvivlsomt.

14.1.6 Justitsministeriets notits og sammenfatning

I notits af 24. nov. 2020, der er afgivet som følge af sagsforløbet, gør Justitsministeriet gældende, at tilsynspligten er en snæver undtagelse til ressortansvaret, og at statsministeren ikke kan forventes at gribe ind, når man hverken er vidende om eller har bestemte grunde til at mistænke, at der hos en anden minister er begået ulovlige forhold¹⁴⁵. At tilsynspligten anskues som en snæver undtagelse til ressortansvaret vurderes at være lempelig udlægning ift. pligtens nærmere rækkevidde. Mere nærliggende synes det, som anført i teorien, at pligten begrænses af, om der konkret er anledning til at undersøge forholdet.

Samlet synes et ansvar nærliggende, da Frederiksen formentlig næppe kan henvise til manglende rådgivning og advarsler fra embedsværket som følge af hendes egen tilrettelæggelse af sagsforløbet, når der i øvrigt er klare oplysninger i sagen. Hvor langt udgangspunktet strækkes om, at Frederiksen kan forlade sig på embedsværkets forhold, er dog tvivlsomt, hvorfor det modsatte resultat ikke kan udelukkes. I denne afhandling

¹⁴⁰ Ibid s. 640 f.

¹⁴¹ Ibid s. 549

¹⁴² Vestergaard m.fl. (2022) s. 22

¹⁴³ ibid s. 22

¹⁴⁴ Christensen (1997) s. 385 f.

¹⁴⁵ Notits om visse statsretlige spørgsmål punkt 4

vurderes det dog, at Frederiksen burde have reageret, ligesom hun burde have foranstaltet en nærmere undersøgelse af hjemmelsforholdet fx ved at sende sagen tilbage til ressortministeriet mhp. en endelig vurdering.

14.2 Ansvar i øvrigt

Når statsministeren træffer en beslutning, der reelt henhører under fagministeriet, er mødeleder i udvalget og konkret styrer sagen ved efterfølgende at formidle beslutningen, giver det anledning til at overveje, om der er grundlag for et *øvrigt selvstændigt ansvar*.

En sådan pligtidentifikation vil efter omstændighederne være i overensstemmelse med at pligterne og deres rækkevidde efter MAL § 5, stk. 1, 3. led må fastlægges med behørig hensyntagen til forfatningsmæssig praksis og på baggrund af de vilkår, ministeren fungerer i¹⁴⁶. Der må dog tages forbehold for, at nærværende vurdering er konkret begrundet i sagens omstændigheder, og det forhold at MAL § 5, stk. 1, 3. led i sig selv er skønsmæssig og næppe giver en mere håndfast vejledning for vurderingen.

Udgangspunktet må være, at det er ressortministeriet, der har ansvaret for, at der foreligger det fornødne retsgrundlag for beslutningen. Dette har nær sammenhæng med ministerialsystemet, hvorefter ministeren er ansvarlig for sagsforhold under eget ressort, her Miljø- og Fødevareministeriet.

Andersen anfører, med udgangspunkt i Statsrådet, at ministrene kollegjalt ikke kan træffe en for den enkelte minister bindende flertalsbeslutning¹⁴⁷. Sørensen fremhæver, at når ministre handler som forvaltningschefer, gør de det reelt på egen hånd, hvilket er i kraft af ministerialsystemet, hvor hver minister har sit eget forretningsområde¹⁴⁸. Germer tilslutter sig synspunktet og bemærker, at afgørelser ikke træffes af regeringen som kollegium men af den enkelte minister. Endvidere markerer han, at når der foreligger koordinering af forskellige ministres virksomhed, begrænser dette kun ministerens autonomi, når der er et *særligt retsgrundlag herfor*¹⁴⁹. At Frederiksen er styrende på KU-mødet og konkret engageret i sagen, giver næppe i sig selv grundlag for at fravige ressortansvaret, da dette ikke udgør *et særligt retsgrundlag*. Udgangspunktet er forsat, at ansvaret for beslutningen er placeret hos Miljø- og Fødevareministeriet.

Minksagen rejser dog det spørgsmål, om Frederiksen ved sin *konkrete optræden* i sagsforløbet, når ressortministeriet træder i baggrunden, har en *selvstændig pligt* til at sørge for, at sagsforholdet bliver forsvarligt oplyst. En sådan forpligtigelse kan måske støttes på det af Germer anførte i afsnit 6.2 om, at ministeren som forvaltningschef er selvstændigt forpligtet til at sørge for en *sådan tilrettelæggelse af arbejdsgangen*, at ministeren bliver orienteret om *alle væsentlige spørgsmål*. Dette kan dog næppe stå alene, da der er tale om en konkret pligtidentifikation grundet statsministerens ageren i sagsforholdet, ligesom kommissionens beretning i sig selv udelukkende kan indgå som fortolkningsbidrag i fastlæggelsen af pligten. Når ressortministeriet og embedsværket i øvrigt får en mere tilbagetrukket rolle, kan der dog hævdes at være grundlag for, at statsministeren *selvstændigt* sikrer, at sagsforholdet bliver forsvarligt oplyst. En sådan pligtidentifikation forudsætter dog, at der er grundlag for at placere ansvaret for sagens oplysning *umiddelbart* ved Frederiksen.

Statsministeriet anførte, som beskrevet ovenfor, at koordinationsudvalget ikke er tillagt retlig kompetence til at træffe beslutninger, og at ressortministeriet har ansvaret for beslutningen¹⁵⁰. Kommissionen synes at være afvisende overfor ansvarsplaceringen udelukkende hos ressortministeriet, idet den fandt, at formålet med udmeldingen på pressemødet var at eksekvere regeringens beslutning, der blev kommunikeret af Frederiksen, der ikke havde intention om at ændre på ressortforhold¹⁵¹.

Kommissionen bemærkede, at ressortansvaret var et grundlæggende princip for *kompetenceinddeling*, og ikke en *ansvarsfrihedsgrund* for andre ministerier. Kommissionen henviste til, at ansvaret *efter omstændigheder kunne placeres hos andre* bl.a., når ressortministeriet træder i baggrunden i beslutningsprocessen, når

¹⁴⁶ Christensen (1997) s. 59

¹⁴⁷ Andersen (1964) s. 156

¹⁴⁸ Sørensen (1973) s. 125 f.

¹⁴⁹ Germer (2012) s. 48 f.

¹⁵⁰ Minksagen s. 70

¹⁵¹ Ibid s. 738

beslutningens eksekvering er vidtgående, og der kan blive tale om grov vildledning eller klart ulovlig instruktion eller hvor andre træder i ressortministeriet sted¹⁵². Bemærkningen må læses som om, at der *konkret* kan være anledning til en anden ansvarsplacering uagtet ressortforhold, hvilket kan antages at gælde, når Frederiksen reelt træffer beslutningen og styrer forløbet i ressortministeriets sted. Betragtningen harmonerer med vurderingen i TBK II, hvor kommissionen placerede ansvaret *umiddelbart* hos Udenrigsministeriet – en ansvarsplacering der *konkret* var foranlediget af, at Udenrigsministeriet *formidlede* kinesiske bekymringer videre til PET og politiet, hvilket gav Udenrigsministeriet anledning til at præcisere, at gældende ret skulle overholdes. Det bemærkes, at det er de *konkrete omstændigheder* for statsministerens involvering, der giver anledning til ansvarsplaceringen. Dette fører således ikke til en fravigelse af ministerialsystemet, der er forankret i grundloven og derved placeret øverst i den retlige trinfølge.

Der kan samlet hævdes at være grundlag for en *selvstændig ansvarsplacering* hos Frederiksen. Imod dette er det anførte om regeringsudvalg, hvilket peger i retning af, at der foreligger en samlet regeringsbeslutning. Imidlertid er der tale om en topstyret beslutning foranlediget af Frederiksen. Grundtesen må være, at når magten er placeret i et udvalg, der er etableret efter Frederiksens ønske om en stærkere regering, da må ansvaret følge med. I en situation hvor hverken ressortministeriet, embedsværket eller Frederiksens egen departementschef gør opmærksom på hjemmelsforholdet, må der hævdes at være en *selvstændig forpligtigelse* for Frederiksen til at sikre sig, *at sagen er forsvarligt oplyst*. I tråd hermed kan det med en vis rimelighed antages, at der også må være en accessorisk forpligtigelse til at sikre, at sagens ydre rammer er forsvarlige, idet dette vurderes at være en nødvendig forudsætning for et forsvarligt beslutningsgrundlag. En sådan *konkret* begrundelse for pligtens eksistens er dog næppe i sig selv tilstrækkelig. En vis vejledning til pligtens nærmere *materielle indhold* kan dog findes i det forvaltningsretlige officialprincip, jf. straks nedenfor.

14.2.1 Pligten og officialprincippet

Den ovenfor nævnte pligt kan evt. støttes på det forvaltningsretlige officialprincip, der er en almindelig retsgrundsætning på lovsniveau. Denne indebærer et krav til sagens oplysningsgrundlag, og påhviler den myndighed, der har ansvaret for sagsforberedelsen¹⁵³. Princippet indebærer ift. minksagen, at sagsforholdet skal være forsvarligt oplyst inden beslutningen om aflivningen af mink samt tempobonus blev truffet. Da ansvaret for sagsprocessen *konkret* kan lade sig placere hos Frederiksen, må det hævdes, at hun er forpligtiget til at sikre, at sagen er forsvarligt oplyst, især når ressortministeriet træder i baggrunden. Der kan i øvrigt hentes en vis vejledning fra teori og praksis om, at princippet iagttagelse er indeholdt i MAL § 5, stk. 1.

Christensen henviser til, at pligten til at efterleve loven også indebærer en pligt til at overholde forvaltningsretlige grundsætninger, og at brud på disse kan henføres til MAL § 5, stk. 1, 2. eller 3. led¹⁵⁴. Synspunktet er lagt til grund i U 2022.653 R ift. skyldsspørgsmålet, idet Støjberg blev dømt for overtrædelse af MAL § 5, stk. 1 bl.a. med henvisning til at administrationen indebar brud på forvaltningsretlige grundsætninger samt forvaltningsrettens krav til sagens oplysning. Det kan på denne baggrund antages, at princippet kan udgøre et materielt grundlag for, at Frederiksen er forpligtiget til at sikre, at sagen bliver forsvarligt oplyst.

Herefter må grænserne for princippet opfyldelse undersøges. Revsbech m.fl. anfører, at der ikke kan opstilles en almindelig regel for, hvornår sagen er tilstrækkelig oplyst, hvorfor myndigheden i vidt omfang selv kan afgøre spørgsmålet. Der henvises til, at det beror på en konkret vurdering, hvor det afgørende er, at der træffes den materielle korrekte afgørelse¹⁵⁵. Fenger m.fl. tilføjer, at der ikke gælder en uindskrænket pligt til at undersøge et sagsforhold, hvorfor myndigheden, såfremt de nødvendige oplysninger er til stede, kan træffe beslutningen¹⁵⁶. Revsbech m.fl. tilslutter sig dette og bemærker, at unødvendige undersøgelser vil gøre sagsforberedelsen langvarig. Det afgørende er, at *alle relevante forhold* er oplyst, og de henviser til, at der i vurderingen bl.a. kan inddrages hensynet til at undgå forsinkelse. Det bemærkes dog, at intensive beslutninger overfor

¹⁵² Ibid s. 633 f.

¹⁵³ Revsbech m.fl. (2019) s. 144

¹⁵⁴ Christensen (2022) s. 81

¹⁵⁵ Revsbech m.fl. (2019) s. 146 f.

¹⁵⁶ Fenger m.fl. (2018) s. 488 f.

borgeren og samfundet, skærper kravet til undersøgelsens omfang¹⁵⁷. I minksagen er beslutningen intensiv, da den rammer et helt erhverv, hvorfor der må fordres en grundig sagsoplysning. Tidsfaktoren er dog af betydning, da Frederiksen ønsker at imødekomme smittesituationen ved hurtig eksekvering af beslutningen. Henset til SSI's risikovurdering om, at minkavl vil indebære en betydelig risiko for folkesundheden¹⁵⁸, er der samtidig behov for at der træffes en hurtig afgørelse. I vurderingen af, hvor omfattende en undersøgelse der kræves, skal der foretages en samlet afvejning af hensynet til den materielle korrekte beslutning, beslutningens indgribende karakter for minkerhvervet og hensynet til at imødekomme smittesituationen. Revsbech m.fl. anfører, at der i indgribende sager kan være behov for, at der træffes en hurtig afgørelse, men at dette blot bør fremskynde undersøgelsen mest muligt, og at kravet til undersøgelsen i almindelighed ikke afsvækkes¹⁵⁹. Ud fra en samlet afvejning, må kravet til sagens oplysning være skærpet i minksagen, uagtet hensynet til at imødekomme smittesituationen, da dette ikke bevirker, at den valgte løsningsmodel ikke skal undersøges nærmere, jf. nedenfor om kommissionens vurderinger.

Når statsministeren konkret engagerer sig i beslutningsprocessen, og træffer en beslutning i ressortministeriets sted, der har vidtrækkende konsekvenser for et erhverv, må der med en vis ret hævdes at følge en pligt til at sikre sagens oplysningsgrundlag og de ydre rammer om beslutningsprocessen. Identifikationen af pligten er således *konkret* begrundet i, at beslutningskompetencen centrerer om Frederiksen, og det forhold at ressortministeriet og embedsværket i øvrigt er tilbagetrukket i sagsforløbet. En vis materiel støtte herfor kan findes i det forvaltningsretlige officialprincip. Forpligtigelsen må antages at følge af *stillingens beskaffenhed*, jf. MAL § 5, stk. 1, 3. led.

14.2.2 Kommissionens vurderinger

Frederiksen forklarede, at Statsministeriet havde ansvaret for at udsende materiale og dagsorden til mødet. Dertil forklarede Bertelsen, at man ønskede større kapacitet til Statsministeriet for at understøtte Frederiksens rolle og ledelse i forløbet¹⁶⁰. Kommissionen fandt, at Frederiksen og Statsministeriet indtog en styrende rolle ift. den forcerede proces og angav, at pressemødet foregik under Frederiksens ledelse alt imens ressortministeriet blev trængt i baggrunden¹⁶¹. Frederiksen kan siges at have styrende rolle i forløbet, der ikke blot afstedkommer af rollen som statsminister, hvorfor man objektivt set er indenfor pligtens anvendelsesområde. Spørgsmålet er herefter om beslutningsprocessen efter en objektiv vurdering ikke er forsvarlig.

Om forholdet på KU-mødet lagde kommissionen til grund, at Frederiksen var mødeleder, og at de øvrige deltagende skulle sende en SMS til hende for at få ordet. Frederiksen forklarede, at der på mødet var behov for at reagere og få truffet de nødvendige beslutninger, da regeringen havde en handlepligt¹⁶². Som anført ovenfor var det i Statsministeriet administrativt besluttet, at Justitsministeriet og ikke ressortministeriet skulle forestå udarbejdelsen af materialet. Kommissionen lagde om beslutningsprocessen til grund, at materialet til KU-mødet blev udarbejdet og samlet under en forceret proces, og at coveret var præget af usikkerhed og uklarhed ift. håndteringen af mink. Vurderingen skal ses i lyset af, at materialet blev udsendt og samlet blot 6 min. forinden mødets start, og at coveret ikke lagde op til den endelige beslutning om aflivning af alle mink. I øvrigt angav kommissionen at forholdene omkring mødet ikke var optimale, idet det blev afholdt virtuelt, og da statsministeren ikke indrømmede de deltagende en lejlighed til at læse materialet. Kommissionens samlede opfattelse var derfor, at måden mødet blev gennemført på, *indebar en øget risiko for fejl på en uhensigtsmæssig måde*.

Objektivt er de ydre forhold om beslutningsprocessen næppe forsvarlige. Kommissionen vurderede ydermere, at den endelige beslutning ikke var forberedt i materialet, ligesom kommissionen angav, at der var tid til at sende sagen tilbage til ressortministeriet mhp. en vurdering af beslutningsgrundlaget. Kommissionen fandt dertil, at der var tale om en vidtgående beslutning uden fortilfælde. Bemærkningen vidner om, at beslutningens intensive karakter var mere tungtvejende end de konkrete sundhedsmæssige hensyn samt tidsfaktoren¹⁶³.

¹⁵⁷ Revsbech m.fl. (2019) s. 148 f.

¹⁵⁸ Minksagen s. 197

¹⁵⁹ Revsbech m.fl. (2019) s. 149

¹⁶⁰ Minksagen s. 83 f.

¹⁶¹ Ibid s. 630 ff.

¹⁶² Ibid s. 735

¹⁶³ Ibid s. 623-630

Kravet til undersøgelsen er således skærpet og ved at træffe en beslutning, der ikke er angivet i sagsmaterialet, er der næppe blot sket en fremrykkelse af undersøgelsen. Beslutningen må vurderes at være truffet hurtigt uden nærmere undersøgelse og hensynet til folkesundheden samt tidsfaktoren kan formentlig ikke føre til andet resultat. Officialprincippet vurderes på denne baggrund at være tilsidesat.

Objektivt er pligten realiseret, idet både mødet ikke var forsvarligt tilrettelagt, ligesom det endelige beslutningsgrundlag ikke blev nærmere oplyst.

14.2.3 Tilregnelseskravet

I sidste ende er det afgørende, at pligten tilsidesættes forsætligt eller groft uagtsomt, jf. MAL § 5, stk. 1. Tilregnelsesvurderingen må antages at omhandle det forhold, at hun indser at rammerne omkring beslutningsprocessen ikke er forsvarlige, og at beslutningen ikke blev forsvarligt oplyst. Det må dog tillægges betydning, at hun først bliver vidende om hjemmelsforholdet d. 8. nov. 2020.

Som anført fandt kommissionen, at materialet til brug for KU-mødet var udarbejdet under stort tidspres i en forceret proces. Det forekommer derfor mindre overbevisende, at statsministeren har en forventning om, at de øvrige deltagende gør opmærksom på hjemmelsforholdet, når de ikke har haft lejlighed til at læse materialet. Kommissionen fandt dertil, at der var pres på regeringen for at melde en beslutning ud grundet smitterisikoen, men henviste til, at der havde været tid til at sende sagen tilbage til ressortministeriet mhp. at tilvejebringe et endeligt beslutningsgrundlag¹⁶⁴. Kommissionen synes at være af den opfattelse, at hastighed ikke var afgørende, selvom vurderingen antyder, at man anerkender mere reale betragtninger om behov for hurtigere ageren i krisesituationer.

Kommissionen anførte, at *hun måtte være bekendt med* at tilrettelæggelsen af mødet og at udarbejdelsen af materialet skete under *en forceret proces*¹⁶⁵. Dette fører dog næppe til, at der foreligger en forsætlig pligtforsømmelse. Vurderingen må i øvrigt ses i sammenhæng med, at hun først blev bekendt med det manglende hjemmelsforhold efterfølgende. Henset til at pligten antages at påhvile Frederiksen umiddelbart, er det næppe ansvarsudelukkende, at embedsværket ikke advarede hende mv., dersom dette er ét af flere momenter, der kan siges at være grundlag for pligten og dennes aktualisering. At embedsværket dog er tilbagetrukket, kan dog berettiget bibringe Frederiksen en forventning om, at hjemmelsforholdet er behandlet, da hun netop ikke fik viden om andet på beslutningstidspunktet. Idet hun selv tilrettelægger forløbet, og derved i nogen grad indvilliger i, at sagen ikke bliver nærmere oplyst, synes der samlet at være grundlag for at hævde, at der er handlet uagtsomt. Denne forsigtige vurdering skal ses i lyset af, at selve pligten og dennes indhold er begrundet i sagens konkrete omstændigheder, hvorfor pligten og dennes rækkevidde er usikker. Kommissionen var som anført kritiske overfor forventningen om, at der var hjemmel til beslutningen. Beslutningens intensive karakter, samt det forhold, at Frederiksen vælger en ikke-behandlet løsningsmodel, må dog antageligt skærpe kravet til hendes agtpågivenhed som beslutningstager til at sikre, at sagens ydre rammer og beslutningsgrundlaget er forsvarligt, især når det reelle ressortministerium træder tilbage i processen. Pligtens indhold og den endelige ansvarsvurdering må dog i sidste ende prøves ved Rigsretten.

14.3 Hensynet til folkesundheden

Det skal overvejes, hvilken betydning politiske hensyn har for ansvarsvurderingen efter MAL § 5, stk. 1, da Frederiksen angav, at beslutningen blev eksekveret af hensyn til folkesundheden. Om hensynet kan føre til straffrihed som følge af nødret vil af pladsmæssige hensyn ikke blive behandlet.

Af forarbejderne til MAL § 5, stk. 1 følger at ministeren kan straffes for enhver pligtforsømmelse, når denne er begået forsætligt eller groft uagtsomt. Det fremgår ikke, at bredere betragtninger, såsom politiske hensyn, kan influere på ansvarsvurderingen.

Flertallet i U 1995.672/2 R fandt, at det var uden betydning for vurderingen af, om der forelå en pligtforsømmelse, at Ninn-Hansen nød bred politisk opbakning, idet administrationen af familiesammenføringsagerne var en ulovlig overtrædelse af MAL § 5. Christensen anfører herom, at politisk opbakning, der ikke har givet

¹⁶⁴ Ibid s. 624-629

¹⁶⁵ Ibid s. 735

sig udtryk i loven, ikke kan give det fornødne hjemmelsgrundlag til at fravige loven. Forholdet kan dog indgå i strafudmålingen, da der her kan anlægges friere betragtninger¹⁶⁶. Mindretallet inddrog her at ministeren med *nogen føje* gik ud fra, at der forelå politisk tilslutning til administrationen.

Rigsrettens flertal i U 2022.653 R anførte ikke vedr. skyldsspørgsmålet, at det var af betydning for vurderingen af, om MAL § 5 var overtrådt, at Inger Støjberg ønskede at beskytte mindreårige mod tvangsægteskaber mv. Dette må antageligt følge af, at hensynet ikke kan udgøre hjemmel til fravigelse af forvaltningsretlige grundsatninger, der er på lovsniveau i den retlige trinfølge¹⁶⁷. Flertallet på 15 dommere fandt, at hensynet ikke kunne føre til, at ministeren besluttede, at "(...)der skulle administreres i strid med lovens krav om respekt for den enkeltes ret til familieliv med de heraf følgende krav om bl.a. inddragelse af de berørte par og individuel vurdering af, om det i deres situation ville være proportionalt at adskille dem". Mindretallet på 9 dommere inddrog det dog som en formildende omstændighed med henvisning til betænkningen, der lå til grund for Folketingets tiltalebeslutning, da mindretallet fandt formålet sagligt og anerkendelsesværdigt.

Hensynet til folkesundheden har derfor næppe indvirkning på ansvarsvurderingen, da det ikke kan udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag til at fravige hjemmelskravet for den samlede beslutning.

15 Konklusion

MAL § 5, stk. 1 fastlægger hvornår en minister bliver retligt ansvarlig for sine embedsforsømmelser. Hertil kræves en pligtforsømmelse med den fornødne tilregnelser. Rigsretspraksis viser, at det ikke en betingelse, at der foreligger en alvorlig pligtforsømmelse. I øvrigt er politiske hensyn ansvarsvurderingen uvedkommende, da det centrale er, at ministeren handler indenfor rammerne af gældende ret. MAL § 5, stk. 1, 3. led omhandler pligter, der følger af *stillingens beskaffenhed*. Formuleringen bevirker, at der for at fastlægge ministres pligter skal tages hensyn til den forfatningsretlige udvikling, og de vilkår ministre virker under. Både statsministerens tilsynspligt og den hævdede pligt til forsvarlig sagsoplysning er omfattet § 5, stk. 1, 3. led.

Det konkluderes, at statsministeren på ulovbestemt grundlag har en tilsynspligt med sine fagministres embedsforsømmelser. Tilsynsplikten støttes bl.a. på statsministerens fremskudte placering som regeringsleder efter grundloven. 4. Rigsretssag cementerer tilsynsplikten, da statsministeren handlede forsømmeligt, idet han ikke foranstaltede en nærmere undersøgelse af justitsministerens forhold. Dommen fastslår, at det kan være ansvars pådragende ikke at undersøge embedsforsømmelser, når der er anledning hertil. Retslitteraturen tilslutter sig dommen, men der er en vis divergens i begrebsforståelsen.

Praksis fra undersøgelseskommissioner og teori kan sammenfattes til, at der skal foretages en samlet vurdering af indikationernes styrke og grundlag. Disse skal være af en sådan karakter, at der er anledning til at undersøge sagen. Flere faktorer er relevante for vurderingen, især forholdet mellem statsministeren og embedsværkets selvstændige pligter, hvilket bl.a. skyldes tilregnelserkravet i MAL § 5, stk. 1. Udgangspunktet for vurderingen konkluderes at være, at statsministeren kan forlade sig på embedsværket. Flere sager viser således, at betydningen af en fagministers underretning eller mangel på samme kan påvirke vurderingen, ligesom embedsværkets underretning og rådgivning er af betydning. Ved underretning fra andre end ministre, følger det af kommissionspraksis, at det fortrinsvis er departementschefens underretning, der har relevans, hvorimod ledende embedsmænd formentlig må henholde sig til departementschefen. Rådgivning vurderes at have indvirkning på ansvarsvurderingen. Om dette er i lempende eller skærpente retning, beror imidlertid på sagens omstændigheder. U 2022.653 R viser dog, at klar rådgivning kan sætte visse grænser for ministres ageren. Minksagen viser i øvrigt, at statsministerens tilrettelæggelse af sagsforholdet i nogen grad kan modificere udgangspunktet mellem statsministeren og embedsværket i skærpente retning. Statsministeren kan derfor næppe altid forlade sig på embedsværkets forhold, især ikke når embedsværket har en mere tilbagetrukket rolle i sagsforløbet.

Samlet lader ansvaret ift. tilsynsplikten sig vanskeligt placere, da der skal foretages en *konkret afvejning af alle relevante faktorer*, ligesom det forfatningsretlige udgangspunkt synes at være ressortansvaret. Minksagen viser dog, at der uagtet ressortforhold, *kan* være grundlag for at placere ansvaret *konkret* ved statsministeren,

¹⁶⁶ Christensen (2022) s. 80 note 62 og s. 81

¹⁶⁷ Revsbech m.fl. (2022) s. 116

når særlige omstændigheder gør sig gældende. Betragtningen kan støttes på kommissionspraksis i TBK II, hvor Udenrigsministeriet *konkret* fik anledning til at præcisere overfor øvrige myndigheder, at grundloven mv. skulle overholdes, selvom ministeriet ikke var det reelle ressortministerium. Den konkrete ansvarsplacering ved en anden myndighed end fagministeriet ændrer dog ikke på kompetenceinddelingen efter ministerialsystemet. Med afsæt heri og de konkrete omstændigheder i minksagen, kan det forsigtigt konkluderes, at statsministeren efter omstændighederne kan pålægges en *selvstændig pligt* til at sikre sig, at sagen er forsvarligt oplyst, der materielt kan støttes på det forvaltningsretlige officialprincip. Hertil må videre antages at følge en accessorisk pligt til at sikre sig, at de ydre forhold omkring beslutningsprocessen er forsvarlige. Pligten kan hævdes *konkret* at indtræde, når statsministeren engagerer sig i beslutningsprocessen, og træffer en vidtgående beslutning, når det ansvarlige ressortministerium træder i baggrunden. Om pligten og ansvarsvurderingen vil blive lagt til grund af Rigsretten er dog uafklaret.

16 Litteratur- og forkortelsesliste

Beretninger afgivet af kommissioner:

Fuldstændig henvisning	Undersøgelsestype	Anvendt henvisning
Beretningen om aflivning af mink (minksagen)	Beretningen er afgivet af granskingskommissionen/minkkommissionen d. 30. juni 2022. Kan tilgås via: https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/GRA/bilag/46/index.htm (28. maj 2023)	Minksagen
Beretningen om gennemførelse af en supplerende undersøgelse af sagen om politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg	Beretningen er afgivet af Tibetkommissionen II d. 28. marts 2022. Kan tilgås via: https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/tibetkommissionen-ii-har-afgivet-sin-beretning/ (28. maj 2023)	TBK II
Beretningen om instruks om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet	Første del af beretningen er afgivet af instrukskommissionen d. 14. december 2020. Kan tilgås via: https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/instrukskommissionen-har-afgivet-sin-delberetning/ (28. maj 2023) Anden del af beretningen er afgivet af instrukskommissionen d. 26. april 2021. Kan tilgås via: https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/instrukskommissionen-har-afgivet-sidste-del-af-sin-beretning/ (28. maj 2023)	Instrukssagen
Beretningen om Tamilsagen	Beretningen er afgivet af undersøgelsesretten d. 10. juli 1990, Kbh., 1992	Tamilsagen
Beretningen om undersøgelse af sagen om politiets indgriben over for	Beretningen er afgivet af Tibetkommissionen I d. 18. december 2017. Kan tilgås via:	TBK I

demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg	https://www.regeringen.dk/aktuelt/tidligere-publikationer/tibetkommissionens-beretning/ (28. maj 2023)	
--	---	--

Betænkninger:

Fuldstændig henvisning	Anvendt henvisning
Betænkning; 1962 nr. 312. - <i>Om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres.</i>	Bet. 1962, nr. 312
Betænkning; 2004 nr. 1443. - <i>Embedsmænds rådgivning og bistand.</i>	Bet. 2004, nr. 1443

Bidrag i antologier:

Fuldstændig henvisning	Anvendt henvisning
Gammeltoft-Hansen, Hans: ”Kommissionsundersøgelser og ministeransvar” i Børge Dahl, Michael Hansen Jensen & Søren Højgaard Mørup (Red.) ”Festskrift til Jens Peter Christensen”, 1. udg., Jurist og Økonomforbundets forlag, 2016.	Gammeltoft-Hansen (2016)
Gammeltoft-Hansen, Hans: ”Statsministerens tilsynspligt” i Trine Baumbach, Peter Blue & Michael Götze (Red.) ”Ret på flere felter Forvaltning, Governance, Retssikkerhed”, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.	Gammeltoft-Hansen (2015)

Forarbejder:

Folketingstidende 1963-1964 tillæg A sp. 257 – kan tilgås via: https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L104/19631_L104_som_fremset.pdf (28. maj 2023)

Folketingstidende 1963-1964 tillæg B sp. 375 – kan tilgås via: https://www.folketingstidende.dk/samling/19631/lovforslag/L104/19631_L104_betaenkning.pdf (28. maj 2023)

internetside:

<https://www.berlingske.dk/danmark/juraprofessor-har-brugt-sommeren-paa-at-granske-minksagen-nu-aabner-han> (28. maj 2023)

Juridiske artikler:

Fuldstændig henvisning	Anvendt henvisning
Gomard, Bernhard, Juristen nr. 8, 1993 – En retskildemæssig vurdering af de konklusioner, anbefalinger, m.v., der udgår fra kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.	Gomard (1993)

U 1992.B.396 - <i>Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd.</i>	U 1992.B396
U.1997B.390 – <i>Ministeransvar og embedsansvar.</i>	U.1997B.390
U.2022B.113 - <i>Rigsretssagen mod fhv. minister Inger Støjberg.</i>	U.2022B.113
Vestergaard, Jørgen; Rytter, Jens Elo; Jensen, Jørgen Albæk - <i>Retlig vurdering af spørgsmålet om statsminister Mette Frederiksens ansvar i Minksagen, 2022.</i> Kan tilgås via: https://jura.ku.dk/Nyheder/2022/en-retlig-vurdering-af-statsministerens-ansvar-i-minksagen/ (28. maj 2023)	Vestergaard m.fl. (2022)

Juridisk litteratur:

Fuldstændig henvisning	Anvendt forfatterhenvisning
Andersen, Poul. (1964). <i>Dansk Statsforfatningsret</i> . Gyldendal.	Andersen (1964)
Bønsing, Sten. (2018). <i>Almindelig Forvaltningsret</i> (4. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Bønsing (2018)
Christensen, Jens Peter. (1997). <i>Ministeransvar</i> . Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Christensen (1997)
Christensen, Jens Peter. (2022). <i>Ministre og embedsmænd: Pligter og ansvar</i> . Djøf Forlag.	Christensen (2022)
Christensen, Jens Peter., Jensen, Jørgen Albæk. & Jensen, Michael Hansen. (2020). <i>Dansk Statsret</i> (3. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Christensen m.fl. (2020)
Evald, Jens. (2020). <i>Juridisk teori, metode og videnskab</i> (2. udg.). Djøf Forlag.	Evald (2020)
Fenger, Niels., Ekmann, Christina. Mørup, Søren Højgaard m.fl. (2018). <i>Forvaltningsret</i> . Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Fenger m.fl. (2018)
Germer, Peter. (2012). <i>Statsforfatningsret</i> (5. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Germer (2012)
Henrichsen, Carsten. (2012). <i>Offentlig forvaltning: Grundbog i forvaltningslære</i> (3. udgave. udg.). Karnov Group.	Henrichsen (2012)
Madsen, Lasse Lund. (2020). <i>Strafferet 1: Ansvar</i> (6. udg.). Djøf Forlag.	Madsen (2020)
Revsbech, Karsten., Nørgaard, Carl Aage., Garde, Jens. & Mørup, Søren Højgaard. (2019). <i>Forvaltningsret - Sagsbehandling</i> (8. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Revsbech m.fl. (2019)
Revsbech, Karsten., Garde, Jens. & Jensen, Jørgen Albæk. (2022). <i>Forvaltningsret: Almindelige emner</i> (7. udg.). Jurist og Økonomforbundets Forlag.	Revsbech m.fl. (2022)
Ross, Alf. (1980). <i>Dansk Statsforfatningsret 1</i> (3. udg.). Nyt Nordisk Forlag - Arnold Busck.	Ross (1980)
Sørensen, Max. (1973). <i>Statsforfatningsret</i> (2. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Sørensen (1973)
Talevski, Oliver., Christensen, Jens Peter. & Dethlefsen, Claus. (2002). <i>Undersøgelseskommissioner, Embedsansvaret & Folketingets Rolle</i> . Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Talevski m.fl. (2002)
Zahle, Henrik. (2001). <i>Dansk forfatningsret 1: Institutioner og regulering</i> (3. udgave. udg.). Christian Ejlers' Forlag.	Zahle 1 (2001)

Zahle, Henrik. (2001). <i>Dansk forfatningsret 2: Regering, forvaltning og dom</i> (3. udgave. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.	Zahle 2 (2001)
---	----------------

Justitsministeriet notits:

Fuldstændig henvisning	Anvendt henvisning
Justitsministeriets notits af 24. november 2020: <i>Supplerende notits om visse statsretlige spørgsmål med relation til forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet.</i> Kan tilgås via: https://www.ft.dk/samling/20201/almDEL/MOF/bilag/157/2289009/index.htm (28. maj 2023)	Notits om visse statsretlige spørgsmål

Love og lovbekendtgørelser:

Fuldstændig henvisning	Anvendt henvisning
Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov	GRL
Lov 1964-04-15 nr. 117 om ministres ansvarlighed	MAL
Lovbekendtgørelse 2021-05-28 nr. 1146 om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner	Lov om undersøgelses- og granskningskommissioner
Lovbekendtgørelse 2022-09-28 nr. 1360 Straffeloven	STRFL

Domme, ombudsmandsudtalelse og rigsretstidende:

FOB 1988.100

Rigsretstidende 4de sag, Kbh., 1910. – Dommen: U 1910.948 R

U 1995.672/2 R

U 2022.653 R