

# GRANSKNINGSKOMMISSIONEN OM SAGEN OM AFLIVNING AF MINK

## Beretning

Bilag 1-9

2022

**TITEL:**

Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink  
Beretning

2022

**BERETNING AFGIVET AF:**

Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink

**ÅR:**

2022

**DESIGN OG TRYK:**

Stibo Complete

**PUBLIKATIONEN KAN HENTES PÅ:**

Folketingets hjemmeside ([www.ft.dk](http://www.ft.dk))

ISBN: 978-87-973950-0-4

ISBN: 978-87-973950-1-1 (elektronisk udgave)

# **GRANSKNINGSKOMMISSIONEN OM SAGEN OM AFLIVNING AF MINK**

## Bilag

Bind 6





## INDHOLD BILAG

### Bilag 1

Høringssvar fra bisiddere	5
Bilag 1A Henrik Studsgaards høringssvar	6
Bilag 1B Tejs Binderups høringssvar	8
Bilag 1C Paolo Drostbys høringssvar	10
Bilag 1D Hanne Larsens høringssvar	12
Bilag 1E Barbara Bertelsens høringssvar	21
Bilag 1F Pelle Papes høringssvar	54
Bilag 1G Dorte Eberhardt Søndergaards høringssvar	57
Bilag 1H Johan Legarths høringssvar	59
Bilag 1I Anne-Mette Lyhne Jensens høringssvar	68
Bilag 1J Thorkild Fogdes høringssvar	79
Bilag 1K Uffe Stormlys høringssvar	83
Bilag 1L Birgitte Buchs høringssvar	90
Bilag 1M Peter Stensgaard Mørchs høringssvar	98
Bilag 1N Mogens Jensens høringssvar	116
Bilag 1O Mette Frederiksens høringssvar	124
Bilag 1P Magnus Heunickes høringssvar	150
Bilag 1Q Nicolai Wammens høringssvar	171

### Bilag 2

Kommissionens bemærkninger til de indkomne høringssvar	201
--	-----

### Bilag 3

Organisationsdiagrammer over relevante myndigheder	219
--	-----

### Bilag 4

Notat fra bisiddere om hjemmelsspørgsmålet	231
--	-----

### Bilag 5

Notat fra bisiddere om krav til hjemlens klarhed	251
--	-----

Bilag 6	
Notat fra bisiddere om indgrebets proportionalitet	261
Bilag 7	
Notat om hjemmelsspørgsmålet fremsendt af København Fur	275
Bilag 8	
Mail fra bisidder, advokat Jonas Christoffersen	285
Bilag 9	
Mail fra bisidder, advokat Jacob Aaes	289

BILAG 1

# Hørings svar fra bisiddere

**E-mail: [minkkommissionen@minkkommissionen.dk](mailto:minkkommissionen@minkkommissionen.dk)**

Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København K

30. maj 2022  
Sagsnr. 26866-0001/pb/aja

**Skriftlig udtalelse over udkastet til ansvarsvurdering af Henrik Studsgaard**

Som bisidder for Henrik Studsgaard skal jeg hermed på min klients og egne vegne komme med en skriftlig udtalelse til det udkast til ansvarsvurdering, som jeg modtog fra kommissionen den 16. maj 2022 med høringsfrist til den 30. maj 2022.

Den modtagne ansvarsvurdering synes at hvile på antagelser, der skyldes begrænset indsigt i og forståelse for de adfærdsnormer, ansvarsområder og handlepligter, der i praksis gælder - og må gælde - i centraladministrationen.

Min klient og jeg er på afgørende punkter grundlæggende uenig i den retlige og bevismæssige bedømmelse. Dette skal ikke mindst ses på baggrund af det forsigtighedsprincip, som kommissionens vurdering skal og bør være underlagt, hvilket kommissionen i øvrigt selv henviser til i kapitel 8.

Der skal her alene nævnes 4 centrale punkter, hvor vi ikke deler kommissionens vurdering:

- Pressemødet den 4. november 2020 var ikke et objektivt brud på sandhedspflicht og legalitetsprincippet, da pressemøder ikke udgør administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe rettigheder eller pligter for borgerne. Sådanne kræver ikke hjemmel, jf. bl.a. Justitsministeriets notits af den 18. november 2020. Ministrenes eventuelle opfattelse af om udmeldingerne hvilede på en forudsætning om hjemmel kan ikke ændre herpå.
- Udtalelserne på pressemødet den 4. november 2020 dækkede antalsmæssigt helt primært over, at der var smittede mink og mink i sikkerhedszoner, som skulle slås ned, og hvor myndighederne ikke kunne slå ned i tilstrækkeligt højt tempo, da smitten bredte sig hurtigt, hvorfor man måtte anmode minkavlerne om hjælp.
- Kommissionen har ingen bevisførelse haft om minkavlernes og dermed de relevante borgeres viden om hjemmelsproblemer, herunder i forhold til meget intensive kontakt, afgørelser og diskussioner om hjemmel, der var gået forud for de fire dage, som Kommissionen bygger sin kritik af Henrik Studsgaard på, altså den 4. til den 8. november 2020. Kommissionen lægger op til, at der nærmest skulle være en omvendt bevisbyrde om opfattelsen hos borgerne disse fire dage, hvilket må afvises. Dette understreges af, at såvel departementet som Fødevarestyrelsen var helt opmærksom på ikke at gennemføre tvangsaffivninger i zone 3, hvilket heller ikke de facto skete.

- Kommissionen antager i strid med eksisterende praksis, at *"Det havde været naturligt at tage kontakt til Statsministeriet, som forestod planlægning af pressemødet, og også til Justitsministeriet, som havde koordineret sagen, og som konkret tog en interesse i spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink, idet kontakten efter kommissionens opfattelse burde have været sket på højeste niveau, hvad enten ministerniveau eller departementschefniveau."* Uanset alvoren af denne sag, som desværre en del andre sager i den periode, er en sådan direkte kontakt ikke praksis, og vil være ødelæggende for den struktur, som al sagsbehandling i centraladministrationen foregår i, hvor afdelingscheferne i høj grad bruges som "forbindelsesofficerer" mellem ministerierne. En praksis der ville føre til væsentlig risiko for en god og kvalitativ sagsbehandling. I forlængelse af vores opfattelse af pressemødet som en politisk udmelding bemærkes, at vi i Miljø- og Fødevareministeriet havde fokus på, som også anført på pressemødet, at fortsætte den hidtidige indsats og øge tempoet. Såvel departement som Fødevarestyrelsen var helt opmærksom på ikke at gennemføre tvangsaflivninger i zone 3, hvilket heller ikke de facto skete.

Da vi ikke forventer, at kommissionen vil ændre opfattelse på de centrale bevismæssige og retlige punkter, vil vi for nuværende ikke kommentere på udkastet i sin helhed.

Min klient og jeg har således ikke yderligere bemærkninger til den modtagne ansvarsvurdering, men vi vil udbyde disse indsigelser i anden sammenhæng, hvor det måtte blive relevant.

Med venlig hilsen  
Pernille Backhausen  
Advokat (H), partner

**E-mail:** kontakt@minkkommissionen.dk  
Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København K

30. maj 2022  
Sagsnr. 26887-0001/jg/jgn

### Høringssvar vedrørende afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup

Minkkommissionen har den 16. maj 2022 fremsendt udkast til vurdering af Tejs Binderup. Som bisidder for Tejs Binderup afgiver jeg hermed en skriftlig udtalelse på min klients og egne vegne.

Min klient og jeg er på afgørende punkter grundlæggende uenige i den retlige og bevismæssige bedømmelse. Dette skal ikke mindst ses på baggrund af det forsigtighedsprincip, som kommissionens vurdering skal og bør være underlagt, hvilket kommissionen i øvrigt selv henviser til i kapitel 8. Den retlige og bevismæssige bedømmelse synes at bygge på en skærpet handlepligt for embedsmænd, der bl.a. går udover de pligter, der er fastsat i Kodex VII. Den modtagne ansvarsvurdering synes tillige at hvile på antagelser, der skyldes begrænset indsigt i og forståelse for de adfærdsnormer, ansvarsområder og handlepligter, der i praksis gælder – og må gælde – i centraladministrationen.

Særligt springer det i øjnene, at kommissionen pålægger Tejs Binderup en kvalificeret aktiv handlepligt, uden at kommissionen drager de logiske konsekvenser af, at kommissionen anerkender den betydelige aktive indsats, Tejs Binderup har foretaget, for at informere på relevante niveauer på tværs af centraladministrationen om, at der ikke i Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning fandtes hjemmel til nedslagning af mink udenfor sikkerhedszonerne. Informationen var på relevant niveau, på relevant tidspunkt, og relateret til den efterfølgende implementering af en regeringsbeslutning. Informationen ledte til en indgående dialog mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet herom. I forlængelse heraf kan det undre, at kommissionen konkluderer, at Tejs Binderup ikke i løbet af den 4. november 2020 rejste spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink internt i Miljø- og Fødevareministeriet. Flere vidner har således forklaret, at der blev talt om mink hele tiden i Miljø- og Fødevareministeriet. Denne dialog har i sagens natur også omhandlet de emner, som blev drøftet med andre ministerier. Kommissionen synes desuden helt at se bort fra, at Tejs Binderup straks efter, at hjemmelsspørgsmålet var afklaret den 5. november 2020, ved middagstid igangsatte forberedelse og hurtig gennemførelse af den nødvendige lovgivning for at kunne implementere beslutningen.

Desuden ser kommissionen bort fra det faktum, at Tejs Binderup frem til natten mellem den 9. og 10. november 2020 gik ud fra, at deltagerne i mødet i regeringens koordinationsudvalg den 3. november 2020 var vidende om hjemmelsspørgsmålet. I sin ansvarsvurdering af Miljø- og Fødevareministeriet og af Tejs Binderup personligt synes kommissionen derudover hverken at tage højde for, at Miljø- og Fødevareministeriet blev skubbet i baggrunden i forbindelse med forberedelsen af mødet i regeringens koordinationsudvalg, eller at ansvaret for implementeringen eksplicit blev flyttet fra Miljø- og Fødevareministeriet. Dette på trods af, at kommissionen klart anerkender, at begge dele er tilfældet.

For så vidt angår pressemødet den 4. november 2020, kan dette ikke karakteriseres som et objektivt brud på sandhedspflicht og legalitetsprincippet, da pressemøder ikke udgør administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe rettigheder eller pligter for borgerne, jf. bl.a. Justitsministeriets notis af 18. november 2020. Ministrenes eventuelle opfattelse af, om udmeldingerne hvilede på en forudsætning om hjemmel, kan ikke ændre herpå. Dertil kommer, at fødevareministerens tale på pressemødet den 4. november 2020, som var det, min klient godkendte, indeholder sætningen: *”For nuværende, der vil aflivningsprocessen fortsætte som hidtil, [...]”*. Kommissionen synes ikke i sin vurdering

at tage højde for, at det i planlægningen af fødevareministerens kommunikation rent faktisk blev fremhævet, at der ikke for nuværende var en ændring i indsatsen.

På baggrund af ovenstående forhold kan det således ikke betegnes som uagtsomt, at Tejs Binderup ikke har opfyldt den kvalificerede aktive handlepligt, som kommissionen opstiller som norm. Dette også i lyset af følgende supplerende forhold, som - uden at være en fuldstændig opremsning - dog fremhæver nogle centrale momenter:

Det er noteret, at Minkkommissionen konkluderer, at Miljø- og Fødevareministeriet ved flere lejligheder i eftersommeren 2020 og også i de bilag, der forelå til brug for mødet i regeringens koordinationsudvalg den 3. november 2020, skriftligt har oplyst, at det ville kræve lovgivning, såfremt der skulle tages initiativer overfor mink udenfor zone 1 og 2. At det var almindeligt kendt understøttes desuden af, at der under hele det efterfølgende forløb efter mødet i regeringens koordinationsudvalg og frem til fødevareministerens orientering af ordførerne om hastelovforslaget ikke var nogen, der reagerede med overraskelse på oplysningen om, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink udenfor sikkerhedszonerne. Under afhøringerne i Minkkommissionen har jeg som bisidder for Tejs Binderup sørget for at spørge alle relevante personer herom, og svaret har været det samme. Ingen gav udtryk for at have været overraskede over, at der skulle etableres de nødvendige hjemler, inden beslutningen om aflivning af alle mink kunne implementeres. Derudover har Tejs Binderup gennem hele forløbet haft positiv viden om, at hjemmelsspørgsmålet var kendt i relevante myndigheder, og både han og relevante myndigheder havde fokus på, at tvangsmæssige aflivninger ikke kunne igangsættes, før der var etableret hjemmel hertil. Data viser i den forbindelse tydeligt, at der rent faktisk heller ikke har været aflivet tvangsmæssigt, og at der dermed også er administreret ud fra dette udgangspunkt.

Det er uklart, hvilken viden minkavlerne og dermed den relevante borgergruppe havde om hjemmelsspørgsmålet. Uden specifik bevisførelse herom anvender kommissionen nærmest en omvendt bevisbyrde. Det indgår ikke i vurderingen, at kommunikationen med minkavlerne fra den 4. til den 9. november 2020 var opfølgning på et intensivt forløb, særligt med forhandlinger med dem omkring efterårsferien. Minkkommissionen bortser desuden fra det faktum, at minkavlerne, efter de med sikkerhed vidste, at der var ved at blive etableret hjemmel til at påbyde nedslagning udenfor sikkerhedszonerne, senest ved brev 2 til minkavlerne den 10. november 2020, fortsatte og intensiverede nedslagningen.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Tejs Binderup den 8. november 2020 lod et svar til pressen fra ministeren passere med en urigtig oplysning om, at regeringen havde vurderet ikke at kunne afvente ny lovgivning, inden beslutningen blev meldt ud til minkavlerne på pressemødet den 4. november 2020. Hertil bemærkes, at presseцитatet var fuldt dækkende for Tejs Binderups opfattelse af situationen, og at presseцитatet ligeledes blev godkendt af særlig rådgiver, departementschef og minister, som Tejs Binderup dermed med rette kunne formode var af samme opfattelse på daværende tidspunkt.

Særligt vedrørende spørgsmålet om tempobonus bemærkes, at der i lov om hold af dyr, § 30, er hjemmel til påbud om smitteforebyggende foranstaltninger, og at der i § 56 er hjemmel til betaling for disse. Det bevillingsmæssige ophæng findes i finanslovens § 24.32.14.10, og ordningen er statsstøttenotificeret (gruppefritaget). Tejs Binderup har forklaret, at ideen om tempobonus blev født som et alternativ til, at myndighedspersoner eller tredjemand skulle aflive mink, hvilket ville have medført større omkostninger.

Minksagen er karakteriseret ved, at et stort antal ministre og ministerier med tilhørende styrelser og dér ansatte embedsmænd har truffet beslutninger i sagen. Da det ikke har været muligt at få indblik i de vurderinger, som kommissionen har foretaget af andre personer, tages der forbehold herfor. Konklusionsafsnittet vedrørende Tejs Binderup indeholder en række yderligere konklusioner, som hverken Tejs Binderup eller jeg finder, at der er bevismæssigt eller retligt grundlag for at træffe.

Med venlig hilsen

Jacob Goldschmidt  
Advokat (H), partner

**E-mail:** kontakt@minkkommissionen.dk  
Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København K

30. maj 2022  
Sagsnr. 27257-0001/jg/jgn

### **Høringssvar vedrørende kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriet Paolo Drostby**

Minkkommissionen har den 16. maj 2022 fremsendt udkast til vurdering af Paolo Drostby. Som bisidder for Paolo Drostby afgiver jeg hermed en skriftlig udtalelse på min klients og egne vegne.

Min klient og jeg er på afgørende punkter grundlæggende uenige i den retlige og bevismæssige bedømmelse. Dette skal ikke mindst ses på baggrund af det forsigtighedsprincip, som kommissionens vurdering skal og bør være underlagt, hvilket kommissionen i øvrigt selv henviser til i kapitel 8. Den retlige og bevismæssige bedømmelse synes at bygge på en skærpet handlepligt for embedsmænd, der bl.a. går udover de pligter, der er fastsat i Kodex VII. Den modtagne ansvarsvurdering synes tillige at hvile på antagelser, der skyldes begrænset indsigt i og forståelse for de adfærdsnormer, ansvarsområder og handlepligter, der i praksis gælder – og må gælde – i centraladministrationen.

Særligt springer det i øjnene, at kommissionen pålægger Paolo Drostby en kvalificeret aktiv handlepligt, uden at kommissionen drager de logiske konsekvenser af, at kommissionen samtidig anerkender den betydelige aktive indsats, som Miljø- og Fødevareministeriet med Paolo Drostbys viden og deltagelse har foretaget for at informere om, at der ikke i lovgivning hørende under Miljø- og Fødevareministeriet fandtes hjemmel til nedslagning af mink udenfor sikkerhedszonerne.

Kommissionen ser bort fra det væsentlige faktum, at Paolo Drostby i de relevante dage gik ud fra, at alle, der deltog i mødet i regeringens koordinationsudvalg den 3. november 2020, vidste, at de traf en beslutning, der ikke var omfattet af indstillingen fra Miljø- og Fødevareministeriet, og vidste, at der ikke var hjemmel hertil i lovgivning hørende under Miljø- og Fødevareministeriet. Det på trods af, at Minkkommissionen konkluderer, at Miljø- og Fødevareministeriet ved flere lejligheder i eftersommeren 2020 og også i de bilag, der forelå til brug for mødet i regeringens koordinationsudvalg den 3. november 2020, skriftligt har oplyst, at det ville kræve lovgivning, såfremt mink udenfor zone 1 og 2 skulle aflives.

Paolo Drostby var den 4. november 2020 i tæt dialog med afdelingschef Tejs Binderup og orienteret om det møde, Tejs Binderup havde med afdelingschefer i relevante ministerier. Han var bekendt med, at Tejs Binderup på mødet havde sagt, at der ikke i Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning fandtes hjemmel til nedslagning af mink udenfor sikkerhedszonerne. Også internt i Miljø- og Fødevareministeriet blev det drøftet den 4. november 2020. Paolo Drostby igangsatte straks forberedelsen af den nødvendige lovgivning.

I sin ansvarsvurdering af Miljø- og Fødevareministeriet og af Paolo Drostby personligt synes kommissionen derudover hverken at tage højde for, at Miljø- og Fødevareministeriet blev skubbet i baggrunden i forbindelse med forberedelsen af mødet i regeringens koordinationsudvalg, eller at ansvaret for implementeringen eksplicit blev flyttet fra Miljø- og Fødevareministeriet. Dette på trods af, at kommissionen klart anerkender, at begge dele er tilfældet.

For så vidt angår pressemødet den 4. november 2020 kan dette ikke karakteriseres som et objektivt bud på sandhedspagt og legalitetsprincipet, da pressemøder ikke udgør administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe rettigheder eller pligter for borgerne, jf. bl.a. Justitsministeriets notits af 18. november 2020. Ministrenes eventuelle opfattelse af, om udmeldingerne hvilede på en



forudsætning om hjemmel, kan ikke ændre herpå. Dertil kommer, at fødevareministerens tale på pressemødet den 4. november 2020 indeholder sætningen: *"For nuværende, der vil aflivningsprocessen fortsætte som hidtil, [...]"*. Kommissionen tager ikke højde for, at det i fødevareministerens kommunikation blev fremhævet, at der ikke for nuværende var en ændring i indsatsen.

Det kan derfor ikke betegnes som uagtsomt, at Paolo Drostby ikke har opfyldt den kvalificerede aktive handlepligt, som kommissionen opstiller som norm. Dette også i lyset af følgende supplerende forhold, som uden at være en fuldstændig oprensning dog fremhæver nogle centrale momenter:

At det var almindeligt kendt, at aflivning udenfor sikkerhedszonerne krævede hjemmel, understøttes desuden af, at der under hele det efterfølgende forløb efter mødet i regeringens koordinationsudvalg og frem til fødevareministerens orientering af ordførerne om hastelovforslaget ikke var nogen, der reagerede med overraskelse på oplysningen om, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink udenfor sikkerhedszonerne. Under afhøringerne i Minkkommissionen har jeg som bisidder for Paolo Drostby spurgt alle relevante personer herom, og svaret har været det samme. Ingen gav udtryk for at have været overraskede over, at der skulle etableres hjemmel, inden beslutningen om aflivning af alle mink kunne implementeres. Paolo Drostby har gennem hele forløbet haft positiv viden om, at hjemmelsspørgsmålet var kendt i relevante myndigheder. Både han og relevante myndigheder havde fokus på, at tvangsmæssige aflivninger ikke kunne igangsættes, før der var etableret hjemmel hertil. Data viser i den forbindelse tydeligt, at der rent faktisk heller ikke har været aflivet tvangsmæssigt, og at der dermed også er administreret ud fra dette udgangspunkt.

Paolo Drostby vidste, at øvrige ansatte i Miljø- og Fødevareministeriet, herunder hans overordnede, var bekendt med den manglende hjemmel. Det er misvisende, når Minkkommissionen skriver, at Paolo Drostby *"muligt gik ud fra"*, at dette var tilfældet. Det kan ikke tiltrædes, at en kontorchef har en handlepligt til at kontrollere, om overordnede rent faktisk følger op på oplysninger.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Paolo Drostby godkendte presseberedskabet til pressemødet den 7. november 2020 uden oplysning om den manglende hjemmel, men i stedet understøttede den indsats, som da var sat i værk. Der var netop ikke sat nogen indsats i værk. Og det ved Paolo Drostby på det tidspunkt. Presseberedskabet lægger ikke op til, at der ikke skulle oplyses om manglende hjemmel, hvilket er noget helt andet, end at oplysningen ikke fremgår.

Det er uklart, hvilken viden minkavlerne havde om hjemmelsspørgsmålet. Uden specifik bevisførelse herom anvender kommissionen nærmest en omvendt bevisbyrde. Det indgår ikke i vurderingen, at kommunikationen med minkavlerne fra den 4. til den 9. november 2020 var opfølgning på et intensivt forløb, særligt med forhandlinger med dem omkring efterårsferien. Minkkommissionen bortser desuden fra det faktum, at minkavlerne, efter de med sikkerhed vidste, at der var ved at blive etableret hjemmel til at påbyde nedslagning udenfor sikkerhedszonerne, senest ved brev 2 til minkavlerne den 10. november 2020, fortsatte og intensiverede nedslagningen.

Minksagen er karakteriseret ved, at et stort antal ministre og ministerier med tilhørende styrelser og dér ansatte embedsmænd har truffet beslutninger i sagen. Da det ikke har været muligt at få indblik i de vurderinger, som kommissionen har foretaget af andre personer, tages der forbehold herfor. Konklusionsafsnittet vedrørende Paolo Drostby indeholder en række yderligere konklusioner, som hverken Paolo Drostby eller jeg finder, at der er bevismæssigt eller retligt grundlag for at træffe.

Med venlig hilsen

Jacob Goldschmidt  
Advokat (H), partner

**Minkkommissionen**

**E-mail:** [kontakt@minkkommissionen.dk](mailto:kontakt@minkkommissionen.dk)

26. maj 2022  
Sagsnr. 27126-01

**Bemærkninger til Minkkommissionens udkast til vurdering af Hanne Larsen**

Som bisidder for Hanne Larsen skal jeg hermed fremkomme med Hanne Larsens og mine bemærkninger i anledning af Minkkommissionens udkast til ansvarsvurdering af Hanne Larsen.

I Minkkommissionens udkast til ansvarsvurdering af Hanne Larsen udtales der kritik af Hanne Larsen i anledning af dels hendes godkendelse af brevet af 6. november 2020, dels hendes undladelse af at orientere Kopenhagen Fur om den manglende hjemmel i dagene 5. og 6. november 2020.

Jeg er ikke enig i, at der er grundlag for at fremsætte kritik af Hanne Larsen, hvilket jeg har redegjort nærmere for nedenfor.

Bemærkningerne er opdelt i 4 afsnit. Et afsnit om veterinærdirektørens rolle i beslutning om aflivning af alle mink og i iværksættelsen af beslutningen, et afsnit om Hanne Larsens viden om hjemlen til beslutningen, et afsnit om brevet af 6. november 2020, og til sidst et afsnit om Hanne Larsens kontakt med Kopenhagen Fur i dagene 4.-6. november 2020.

**Veterinærdirektørens rolle i beslutning om aflivning af alle mink og i iværksættelsen af beslutningen**

Veterinærdirektøren har sædvanligvis det overordnede ansvar for Danmarks veterinære beredskab ved husdyrsygdomme, og i medfør af § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 596 af 7. maj 2020 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser er veterinærdirektøren tillagt en række beføjelser, herunder beføjelser om bekæmpelse af husdyrsygdomme i kapitel 6 i lov om hold af dyr.

I overensstemmelse med det sædvanlige udgangspunkt spillerede veterinærdirektøren en central rolle i iværksættelse af tiltag til bekæmpelse af COVID-19 blandt danske mink i sommeren og efteråret 2020.

Der skete imidlertid en markant ændring af den sædvanlige ansvarsfordeling ved KU-beslutningen den 3. november 2020 om at aflive alle danske mink.

Selvom Hanne Larsen som veterinærdirektør sædvanligvis havde det overordnede ansvar for bekæmpelse af sygdomme hos husdyr, herunder COVID-19 hos mink, blev hun ikke hørt om beslutningen om at aflive alle mink i Danmark, ligesom hun ikke var involveret i forberedelsen af beslutningen på nogen

måde. Tværtimod kom beslutningen som en overraskelse for Hanne Larsen. Hanne Larsen forklarede følgende for Kommissionen (det endelige forklaringsdokument side 525):

*"Forevist hendes eget udaterede notat (ekstrakten s. 4291), hvoraf fremgår bl.a.:*

*"...*

*Den 3. november 2020 ved midnat kontaktede Tejs Binderup, MFVM Hanne Larsen (HAL), FVST med besked om, at regeringen havde besluttet, at alle mink i Danmark skal aflives af hensyn til folkesundheden.*

*..."*

*har hun forklaret, at den besked kom som en overraskelse for hende. Det var en besked, som hun blev berørt af."*

Den omstændighed, at den nok mest vidtgående beslutning om bekæmpelse af sygdomme hos husdyr, der nogensinde er truffet i Danmark, skete uden involvering af veterinærdirektøren, viser, at den sædvanlige rolle- og ansvarsfordeling var sat ud af kraft.

Dette blev bekræftet på pressemødet den følgende dag, den 4. november 2020, hvor statsministeren bl.a. sagde (hovedekstrakten side 2529):

*"For at understøtte den aflivningsindsats, som fødevaremyndighederne allerede er i gang med at iværksætte, så, og allerede er i gang med, så iværksættes der nu en nødplan for aflivning, som håndteres i regi af Den nationale operative stab under politiets kommando og med bistand fra Forsvaret, fra Beredskabsstyrelsen og fra Hjemmeværnet."*

Statsministerens meddelelse til offentligheden og myndighederne var således helt utvetydigt, at planen for aflivning af alle danske mink skulle foregå under politiets kommando og dermed ikke under Fødevarestyrelsens ledelse.

Det er på den baggrund min opfattelse, at den sædvanlige resortfordeling i forhold til bekæmpelse af husdyrsygdomme blev fraveget ved KU-beslutningen om aflivning af alle danske mink.

I modsætning hertil anfører Kommissionen i udkastets afsnit 8.3.1., at:

*"Kommissionen lægger efter en samlet vurdering til grund, at intentionen med pressemødet den 4. november 2020 fra regeringens side var at eksekvere beslutningen om aflivning af alle mink, og at pressemødet også blev forstået sådan i Rigspolitiet og Fødevarestyrelsen, idet statsministeren i øvrigt ikke havde intention om at ændre på ressortfordeling eller ressortansvar."*

Henset til den helt direkte meddelelse på pressemødet om, at indsatsen vedrørende aflivning af mink skulle ske under politiets kommando og ikke som sædvanligt, når det kom til bekæmpelse af sygdomme hos husdyr under Fødevarestyrelsens ledelse, er der efter min opfattelse ikke grundlag for at konkludere, at statsministeren ikke havde intention om at ændre ressortfordelingen eller resortansvaret.

Det øvrige forløb i dagene fra den 3. til 8. november 2020 bekræfter, at ikke kun Fødevarestyrelsen, men også de andre involverede myndigheder, herunder Rigspolitiet og Justitsministeriet, havde forståelsen af, at der med KU-beslutningen den 3. november 2020 var ændret på det sædvanlige resortansvar, idet indsatsen i forhold til mink var overgået til Rigspolitiet.

F.eks. sendte departementschef for Justitsministeriet Johan Legarth en SMS til afdelingschef i Justitsministeriet Anne-Mette Lyhne den 3. november 2020 kl. 10.02, hvor han skrev (tillægsekstrakt 3, s. 829):

*"Er der dialog med de øvrige om koordination på mink? – og kører det?"*

*(Jeg har overfor Studsgaard bekræftet, at vi og forsvar har førersædet i tilrettelæggelsen af nødnedslagtingen, men at vi selvfølgelig er helt afhængige af deres samspil)."*

Hanne Larsen fik igen bekræftet, at ledelsen af og ansvaret for minkindsatsen var overgået fra Fødevarestyrelsen til Rigspolitiet på styrelseschefmødet i regi af NOST'en afholdt den 5. november 2020 kl. 8.00. Mødedeltagere omfattede en række styrelseschefer og omhandlede udelukkende minkindsatsen.

Det var rigspolitichefen og ikke veterinærdirektøren, der ledede mødet, hvilket i sig selv indikerede, at det ikke længere var Fødevarestyrelsen, som havde ledelsen af opgaven med aflivning af mink.

Hertil kom, at der på mødet blev meddelt en række beslutninger vedrørende indsatsen, som Hanne Larsen ikke havde været involveret i. Rigspolitichefen meddelte blandt andet på mødet, at (hovedekstrakten side 2675):

*"Aflivningen starter i Nordjylland, som er førsteprioritet for opgaven, og herefter skal indsatsen bevæge sig mod syd i Jylland. Samtidig påbegyndes den ordinære pelsning af mink på besætninger, der ikke er smittede, og som ikke ligger i en zone på 7,8 km fra smittede besætninger."*

Hanne Larsen havde ikke været involveret i beslutningen om, at aflivningen skulle starte i Nordjylland, og hun var ikke enig i beslutningen. Hanne Larsens veterinærfaglige vurdering var, at indsatsen burde fokuseres der, hvor smitten mellem minkfarmene spredte sig mest, hvilket i starten af november 2020 var syd for Limfjorden. Derfor bemærkede hun også på mødet, at (Hovedekstrakten side 2676):

*"Hanne Larsen understregede et behov for, at den igangværende indsats fortsættes, således at der også prioriteres i forhold til de områder syd for Limfjorden, hvor der er konstateret aktiv virus, og at trykket således bør holdes i forhold til alle smittede besætninger."*

Rigspolitichefen meddelte endvidere, at:

*"Målet er, at der ikke er mink i Danmark efter den 16. november 2020."*

Hanne Larsen havde heller ikke været involveret i beslutningen om, at den 16. november 2020 skulle være målsætningen for gennemførelsen af aflivningsindsatsen.

I overensstemmelse hermed forklarede Hanne Larsen for Kommissionen, at:

*"det var Thorkild Fogde, som sad for "bordenden" på mødet. Det var ret nyt for dem, at der blev formet denne undergruppe under NOST. De fik at vide, at NOST'en overtog styringen og koordinationen af indsatsen.*

*Det var sådan set først på mødet, at det gik op for hende."*

Den omstændighed, at veterinærdirektøren ikke blev involveret i ovenstående beslutninger, viser, at Fødevarestyrelsen ikke længere var den ansvarlige myndighed i forhold til aflivningsindsatsen, men at ledelsen – og dermed ansvaret – var overgået til Rigspolitiet.

I mail fra afdelingschef i Miljø- og Fødevarerministeriet Tejs Binderup, sendt den 5. november 2020 kl. 21.03 til Erik Brøgger Rasmussen i Udenrigsministeriet og med kopi til blandt andre Anne-Mette Lyhne Jensen (ekstrakten s. 2819), tilkendegav Tejs Binderup, at det også var hans opfattelse, at kommandoen officielt var overgået til politiet, idet han skrev:

*"Kommandoen for minkindsatsen er officielt overgået til NOST'en, så det er Rigspolitiet der er i spidsen, ikke FVST. Men FVST er naturligvis fortsat med."*

Ingen af de personer, der modtog mailen, protesterede mod denne udlægning.

På pressemødet om minkindsatsen lørdag den 7. november 2020 var det rigspolitichefen og ikke veterinærdirektøren, der deltog for at fortælle om den praktiske afvikling af aflivningsindsatsen, hvilket igen viser, at det var Rigspolitiet, der reelt stod for indsatsen i den periode.

Først da medierne op ad dagen den 8. november 2020 bragte historien om, at der ikke var hjemmel til at påbyde minkavlerne udenfor zone 1 og 2 at aflive deres mink, og der som følge deraf var et ansvar, der skulle placeres, gik myndighederne tilbage til den opfattelse, at det var Miljø- og Fødevarerministeriet og Fødevarestyrelsen, der havde ledelsen af og ansvaret for den aflivningsindsats, der var besluttet på KU-mødet den 3. november 2020.

Ovenstående er efter min opfattelse centralt ved vurderingen af hvilke myndigheder og enkeltpersoner der bærer et ansvar for de fejl, der blev begået af myndighederne i forbindelse med KU-beslutningen den 3. november 2020 og de følgende dage.

Hanne Larsens medansvar for, at minkavlerne og offentligheden ikke på et tidligere tidspunkt blev oplyst om, at der ikke var hjemmel til at påbyde aflivning af mink udenfor zonerne 1 og 2, og hendes medansvar for brevet den 6. november 2020 må vurderes i lyset af, at veterinærdirektørens rolle i tiden fra den 3. november 2022 og ca. en uge frem var væsentligt reduceret i forhold til sædvanligt, når det kom til bekæmpelse af sygdomme hos husdyr.

Helt overordnede beslutninger om, hvad der skulle kommunikeres om indsatsen i forhold til hjemmel tilkom derfor ikke Fødevarestyrelsen eller veterinærdirektøren.

### **Hanne Larsens viden om hjemlen til aflivning af alle mink**

Hanne Larsen er dyrlæge af uddannelse. Hendes mangeårige virke som embedsmand har naturligvis givet hende indsigt i den lovgivning, som hun konkret har arbejdet med, men hun kan ikke forventes at have samme overblik over lovgivningen eller kendskab til juridiske principper som en person, der er

uddannet cand.jur. eller cand.scient.pol. Hanne Larsens uddannelsesmæssige baggrund adskiller sig dermed fra størstedelen af de øvrige embedsmænd involveret i sagen, og det bør tillægges vægt ved Kommissionens vurdering af, hvad Hanne Larsen vidste eller burde have vidst i forhold til den manglende hjemmel til aflivningsindsatsen.

I overensstemmelse med veterinærdirektørens rolle havde Hanne Larsen fokus på de mange veterinærfaglige spørgsmål, som KU-beslutningen af 3. november 2020 rejste. Adspurgt af Kommissionens udspørger om rigspolitichefens reaktion på Hanne Larsens bemærkning på styrelseschefmødet den 3. november 2020 om, at *"der skal arbejdes på en hjemmel til, at alle dyr (inklusive avlsdyr) aflives."* (hovedekstraktens side 2677), forklarede Hanne Larsen:

*"Hun husker ikke, om Thorkild Fogde sagde noget om, at det måtte man så få endeligt afklaret, inden man gik videre. Hun var mere optaget af at få sagt, at når man som følge af cluster 5 flyttede aflivningsindsatsen til Nordjylland, så var vigtigt, at de holdt trykket i det midtjyske, fordi det var der, hvor virus faktisk var aktivt, og hvor der kom nye smittede besætninger, mens de havde en forventning om, at den i store dele af Vendsyssel var døet ud. Rigspolitiet overtog ligesom aflivningsstrategien, og hun gav dem derfor sit faglige input."*

Hanne Larsen blev først sent i forløbet bekendt med, at der ikke var hjemmel.

Som forklaret for Kommissionen var Hanne Larsen under hele forløbet bekendt med, at lov om hold af dyr formentligt ikke indeholdt hjemmel til at aflive alle mink i Danmark på det foreliggende grundlag, men hun var ikke klar over, om der var hjemmel til aflivningen i anden lovgivning, f.eks. epidemiloven.

Tanken om en mulig hjemmel i epidemiloven var nærliggende, da baggrunden for beslutning om aflivning af alle mink i Danmark var hensynet til den humane sundhed og bevarelse af epidemikontrol. Flere deltagere i KU-mødet den 3. november 2020 har således forklaret for Kommissionen, at det var SSI's risikovurdering af 3. november 2020 (ekstraktens side 1734), der gjorde beslutningen om aflivning af mink nødvendig. Det fremgår af SSI's risikovurdering af 3. november 2020, at:

*"Konklusion: En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner.*

...

*...Det må samtidig forventes at betyde en væsentlig forringelse af vores muligheder for at bevare epidemikontrol i Danmark, hvilket kan medføre, at man må indføre yderligere restriktioner og begrænsninger på samfundslivet mv."*

Hanne Larsen har flere gange under sine forklaringer gjort opmærksom på, at selvom hun vidste, at der formentligt ikke var hjemmel i lov om hold af dyr, havde hun ingen viden om, hvorvidt der var hjemmel til beslutningen i anden lovgivning. Blandt andet forklarede Hanne Larsen om et møde om formiddagen den 4. november 2020 i Fødevarestyrelsen (forklaringsdokument side 523):

*"Og lidt senere på formiddagen var der så et møde, hvor hjemmelsspørgsmålet blev drøftet, og hvor de tilkendegav, at der ikke var hjemmel i deres lovgivning, men at de ikke kunne udelukke, at der var hjemmel i andre ministeriers lovgivning."*

Hanne Larsen forklarede følgende om hendes bemærkning om afklaring af hjemmelsspørgsmålet på styrelseschefmødet den 5. november 2020 (forklaringsdokumentet side 1548):

*"det er korrekt, at hun under NOST-mødet tilkendegav, at hjemmelsspørgsmålet vedrørende aflivninger for besætninger uden for zone 1 og zone 2 var under afklaring, da hun ikke på det tidspunkt vidste, om Paolo Perotti og Justitsministeriet var gået i gang med hjemmelsdrøftelserne."*

Hanne Larsen var ikke involveret i de tværministerielle drøftelser om, hvorvidt der var hjemmel eller ej, og var i det hele taget meget travlt optaget med praktiske og veterinærfaglige problemstillinger som følge af KU-beslutningen af 3. november 2020.

Hanne Larsen husker ikke præcist, hvornår det stod klart for hende, at der heller ikke udenfor lov om hold af dyr var hjemmel. Hanne Larsen forklarede, at hun formentlig først den 6. november 2020 blev opmærksom på, at det krævede en lovændring at gennemføre KU-beslutningen. Hanne Larsen forklarede således for Kommissionen (forklaring dokument side 535):

*"De drøftede ikke på det tidspunkt, om de skulle i gang med at lave regler, da det var deres forståelse, at spørgsmålet om den manglende hjemmel ikke var endeligt afklaret, hverken med departementet eller Justitsministeriet. Hun kan ikke sige, om den afklaring først kom den 6. november 2020 på mødet om hastelov."*

Hanne Larsen deltog ikke i mødet om hastelov, som blev afholdt i regi af Miljø- og Fødevareministeriet kl. 10.00 den 6. november 2020.

På baggrund af ovenstående er det min opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, at Hanne Larsen vidste eller burde have vidst, at der ikke var hjemmel i for eksempel epidemiloven til KU-beslutningen af 3. november 2020 før den 6. november 2020.

### **Brevet af 6. november 2020**

Indledningsvist skal det bemærkes, at Hanne Larsen og jeg er enige i, at det brev, der blev udsendt fra Fødevarestyrelsen til alle minkavlere i Danmark den 6. november 2020, var uhensigtsmæssigt formulering og ikke leverede op til de krav, der stilles til myndighedernes vejledning af borgerne.

Hanne Larsen og jeg er derimod ikke enige i, at der er grundlag for at opfatte brevet som et påbud eller en tilkendegivelse af lignende retlig karakter som anført af Kommissionen i afsnit 8.4.1.

Brevet af 6. november 2020 blev af daværende direktør i København Fur Sander Jacobsen opfattet efter hensigten, nemlig at der var tale om en skrivelse, der skulle præcisere en række praktiske forhold i forlængelse af statsministerens udmelding på pressemødet.

Sander Jacobsen forklarede således om brevet af 6. november 2020 (forklaringsdokument side 1380):

*"at han opfattede brevet som en præcisering af de efterlyste spørgsmål omhandlede praktikaliteter forbundet med aflivningsprocessen. De ønskede, at minkavlerne fik tydelige og operationelle oplysninger om, hvordan minkavlerne skulle foretage aflivningerne. Han mener også, at Camilla Brasch Andersen, der skrev brevet til minkavlerne, tog udgangspunkt i kommunikationen på*

*statsministerens pressemøde den 4. november 2020 kl. 16.00, hvor ordet "skal" blev anvendt i forbindelse med ordren om, at alle mink skulle aflives."*

Sander Jacobsens opfattelse af brevet svarer til Hanne Larsens opfattelse af brevet, som hun redegjorde for under sin forklaring (forklaringsdokument side 526):

*"Hun betragtede ikke det, de var i færd med at lave, som påbud. Fødevarestyrelsen ville aldrig give et påbud på den måde. Det havde de en helt anden organisation til. Det var nogle helt andre, man ville have sat i gang med det, hvis det havde været påbud, der var tale om.*

*Den sproglige formulering kunne have været bedre."*

Om anvendelsen af ordet "skal" forklarede Hanne Larsen (forklaringsdokument side 529):

*"I pressemeddelelsen havde man skrevet, at regeringen havde besluttet at aflive alle mink. De skulle sikre sig, at de med brevet var inden for rammerne af det, som regeringen havde besluttet. Hun anså det ikke som en mulighed for dem at moderere eller ændre den kommunikation, der kom fra regeringen."*

Ved bedømmelsen af Hanne Larsens ansvar i forbindelse med brevet bør det også tillægges betydning, at brevet blev godkendt af både minister, departementschefen og en afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet.

Hertil kommer, at det var Hanne Larsen, der søndag den 8. november 2020 tog initiativ til at få rettet op på den mangelfulde kommunikation til minkavlerne. Hanne Larsen har forklaret følgende herom (forklaringsdokument side 529):

*"Søndag den 8. november, da hun var blevet opmærksom på, at brevet ikke var en heldig formulering, drøftede hun det med Birthe Schubart, der var enig i, at det ikke var heldigt. Birthe Schubart lavede så et forslag til, hvordan de kunne få rettet formuleringen op. Hun oplyste selv Tejs Binderup og Henrik Studsgaard om, at der var nogle uheldige formuleringer i brevet"*

Hanne Larsens forklaring støttes af telefonnotatet på tillægsekstrakt 2, side 80.

Det var således Hanne Larsen, der udtrykkeligt gjorde den ansvarlige myndighed – Rigspolitiet – opmærksom på hjemmelspørgsmålet, og det var ligeledes Hanne Larsen, der som den første tog initiativ til det andet brev til minkavlerne, hvor minkavlerne blev informeret om den manglende hjemmel.

På baggrund af ovenstående er det min opfattelse, at der ikke er grundlag for at udtale kritik af Hanne Larsen i anledning af brevet af 6. november 2020. Såfremt Kommissionen fortsat finder, at der er grundlag for kritik af Hanne Larsen, er det min opfattelse, at denne kritik ikke bør være af en sådan karakter, at der er grundlag for, at det offentlige søger Hanne Larsen draget til ansvar.

#### **Hanne Larsens kontakt med København Fur den 4.-6. november 2020.**

Kommissionens udkast til vurdering indeholder en kritik af, at Hanne Larsen i løbet af den 5. og den 6. november 2020 havde kontakt med bestyrelsesformand i København Fur Tage Pedersen og direktør i København Fur Sander Jakobsen uden at oplyse dem om den manglende hjemmel.



Hanne Larsen havde i perioden 4.-6. november 2020 følgende kontakt med København Fur:

- Sander Jacobsen sendte om aftenen den 4. november 2020 kl. 21.38 en mail til Hanne Larsen, Henrik Studsgaard og Camilla Brasch Andersen, hvor han bad om svar på nogle konkrete spørgsmål (ekstrakten side 2623). Hanne besvarede mailen samme aften kl. 22.38, hvor hun besvarede de spørgsmål, som Sander Jacobsen havde stillet (ekstrakten side 2638).
- Sander Jacobsen sendte om aftenen den 5. november 2020 kl. 19.55 en mail til Hanne Larsen, hvor han udtrykte sin frustration om den manglende dialog mellem København Fur og Fødevarestyrelsen.
- Hanne Larsen havde én telefonsamtale med Tage Pedersen. Det var sent om aftenen den 5. november 2020, efter at Tage Pedersen havde deltaget i Debatten på DR. Den samtale omhandlede udelukkende fremrykning af fristen for aflivning i de nordjyske kommuner.

Kontakten mellem myndighederne og København Fur foregik i dagene 5. og 6. november 2020 på flere niveauer. Hvor kontakten med København Fur forud for den 3. november 2020 primært havde været varetaget af veterinærdirektøren, overgik kontakten den 4. november 2020 til at være fordelt ud på flere myndigheder, herunder en ikke uvæsentlig direkte kontakt mellem departementet i Miljø- og Fødevareministeriet og København Fur.

Hanne Larsens kontakt med København Fur begrænsede sig i dagene den 4.-6. november 2020 til de tre punkter ovenfor.

Ved vurdering af Hanne Larsens ansvar i den forbindelse er det afgørende, at Hanne Larsen først i løbet af den 6. november 2020 blev klar over, at der ikke var hjemmel til beslutningen om aflivning af mink i anden lovgivning af lov om hold af dyr. Der henvises til afsnittet om viden om hjemmel ovenfor.

Hanne Larsen havde ikke kontakt med hverken Tage Pedersen eller Sander Jakobsen den 6. november 2020 efter det tidspunkt, hvor det stod klart for hende, at der ikke var hjemmel til at påbyde minkavlere udenfor zone 1 og 2 at aflive deres mink. Kontakten med København Fur om brevet af 6. november 2020 blev varetaget af en medarbejder i Fødevarestyrelsen.

Det er derfor min opfattelse, at der ikke er grundlag for at udtale kritik af Hanne Larsen på grund af hendes undladelse af at orientere om den manglende hjemmel i dagene den 4.-6. november 2020, fordi hun ikke selv var klar over, at der manglende hjemmel, da kontakten foregik.

Spørgsmålet må herefter være, om der er grundlag for at udtale kritik af Hanne Larsen, fordi hun ikke orienterede København Fur om, at der i dagene 4.-5. november 2020 foregik en tværministeriel proces med henblik på afklaring af hjemmel.

Som beskrevet ovenfor var beslutningskompetencen vedrørende minkindsatsen i dagene 4.-6. november 2020 flyttet væk fra Fødevarestyrelsen og veterinærdirektøren, og det afspejlede sig i dialogen mellem Hanne Larsen og København Fur, som var reduceret til at omhandle videreformidling af beslutninger truffet af andre myndigheder (forkortelse af fristen for aflivning af mink i de nordjyske kommuner, kommunikeret telefonisk til Tage Pedersen om aftenen den 5. november 2020), og spørgsmål

af praktisk og teknisk karakter, såsom containerkapacitet til døde mink og optælling af mink til brug for senere erstatningsudmåling (mailkorrespondancen med Sander Jakobsen).

Veterinærdirektøren er ikke den forvaltningsmæssige leder af Fødevarestyrelsen. Veterinærdirektøren er i alle anliggende, bortset fra de særlige beføjelser i bekendtgørelse nr. 596 af 7. maj 2020, underlagt Fødevarestyrelsens direktør. Dette gælder også i spørgsmål om kommunikation til offentligheden, herunder til minkavlerne.

Det var derfor ikke nærliggende for Hanne Larsen at orientere København Fur om, at der foregik en tværministeriel proces om afklaring af hjemmelspørgsmålet. Hanne Larsen var ikke selv involveret i processen omkring afklaring af hjemmel, og hun blev først selv bekendt med, at der var kommet en afklaring på hjemmelspørgsmålet den 6. november 2020, hvilket var dagen efter, at det mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet stod klart, at der ikke var hjemmel, og at der derfor skulle udarbejdes en hastelov.

Sammenfattende er det min opfattelse, at Hanne Larsens ret begrænsede dialog med Sander Jacobsen og Tage Pedersen i dagene 5. og 6. november 2020 ikke bør give anledning til selvstændig kritik på grund af manglende orientering om den manglende hjemmel, allerede fordi Hanne Larsen selv hverken vidste eller burde have vidst, at det var afklaret, at der ikke var hjemmel på det tidspunkt, hvor hun havde kontakten med København Fur.

Med venlig hilsen  
Marc Malmbak Stounberg  
advokat (H)

PR. E-MAIL: MINKKOMMISSIONEN@MINKKOMMISSIONEN.DK

Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København K

## Høringssvar

Den 16. maj 2022 modtog jeg Kommissionens udkast til bemærkninger vedrørende min klient, Barbara Bertelsen, samt udkast til beretningens kapitel 8 (*Kommissionens vurderinger*).

Kommissionens udkast giver mig anledning til nedenstående bemærkninger.

### 1. Forarbejdernes forudsætning om forsigtighed

Kommissionen anfører indledningsvist i kapitel 8 (s. 1f), at det følger af forarbejderne til § 4, stk. 1 og 4, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, at "En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder ... bevisvurderinger, bør – også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion." Det samme gælder en granskningskommission.

I forarbejderne (L3 1998/1) anføres bl.a. følgende uddybende bemærkninger om baggrunden for denne klare forudsætning for lovgiver om, at undersøgelseskommissioner (og granskningskommissioner) udviser forsigtighed ved bevisvurderingen:

"Bevisvurderingen må foretages med den forsigtighed, der må følge af, at beviserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces under en almindelig retssag. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med de synspunkter vedrørende 'domsvirkning', der er nævnt i kapitel 2, afsnit 3.1. og i de almindelige bemærkninger til lovforslaget."

(...)

"En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder som omtalt ovenfor

---

#### ADVOKATFIRMA

WWW.KROMANNREUMERT.COM  
CVR-NR. DK 62 60 67 11

#### OF COUNSEL

JENS ROSTOCK-JENSEN  
KØBENHAVN  
DIR. +45 38 77 44 50  
MOB. +45 40 59 04 32  
JRJ@KROMANNREUMERT.COM

30. MAJ 2022

SAGSNR. 1060786 JRJ/JRJ

DOK. NR. 1060786-319558729-855-1.7

bevisvurderinger, bør – også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion.”

(...)

”Disse betænkeligheder skal ses på baggrund af, at en undersøgelseskommissions virksomhed markant adskiller sig fra en domstols behandling af en retssag, idet kommissionens behandling er præget af en inkvisitorisk procesform. Kommissionen skal således både tilrettelægge undersøgelsen, indsamle bevismateriale, foretage afhøringer og på grundlag af dette materiale – og udtalelser fra de berørte personer og deres bisiddere, jf. § 23, stk. 4 – og foretage vurderinger.”

## 2. Kommissionens udkast til konklusioner

Kommissionen lægger til grund, at Barbara Bertelsen ikke var bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink, og at der manglede hjemmel til tempobonus.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at Barbara Bertelsen først efterfølgende blev bekendt med Fødevarestyrelsens brev og Rigspolitiets actioncard.

I udkastet anfører Kommissionen imidlertid samtidig:

”(…), men under de konkrete omstændigheder, der er nævnt ovenfor, finder kommissionen, at Barbara Bertelsen, der selv er jurist, burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, i hvert fald forinden statsministerens pressemøde den 4. november 2020, med henblik på at sikre, at der var fornøden lovhjemmel, også henset til Barbara Bertelsens stilling som departementschef i Statsministeriet sammenholdt med muligheden for potentielt medvirksom ansvar for statsministeren for den trufne beslutning og statsministerens egen udmelding heraf.”

”Kommissionen finder samlet set, at Barbara Bertelsen har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage hende til ansvar i anledning af hendes medvirken til brud på sandhedspligten og legalitetsprincippet i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 og den efterfølgende opretholdelse heraf.”

Jeg vil under pkt. 4 gennemgå ”de konkrete omstændigheder”, som Kommissionen har anført som grundlag for sin vurdering. Som det vil fremgå heraf, er der intet belæg i bevismaterialet for de meget vidtgående konklusioner om tjenesteforseelser fra min klients side, som Kommissionen drager. Ligesom der heller ikke er belæg herfor i hidtidig teori og praksis.

Jeg er således grundlæggende uenig i Kommissionens bevismæssige og retlige bedømmelse i ansvarsvurderingen af min klient, jf. pkt. 5.

### 3. Krisen og konteksten

#### 3.1. Krisestylingssystemet i Danmark

Forarbejdernes forudsætning om, at Kommissionen skal udvise forsigtighed ved bevisvurderingen, må i særdeleshed gælde ved vurderingen af de konkrete skridt under håndteringen af en krisesituation.

Vurderingen af de involverede personer må således ske i kontekst af den konkrete krisesituation, de pågældende stod i på det pågældende tidspunkt – ikke ud fra dagligdagens standarder og normer.

Jens Peter Christensen anfører i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsansvaret & Folketingets Rolle (2002), side 263, følgende om praksis for vurderingen af, om embedsmænd har begået ansvarspådragende tjenesteforseelser:

”Grovhedskravet er (...) et udtryk for, at man ved vurderingen af, om begåede fejl og forømmelser burde give anledning til, at et disciplinært ansvar blev søgt gennemført, har foretaget en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som objektive side af de begåede forseelser. Begrebsmæssigt fremstår grovhedskravet nærmest som et konglomerat af proportionalitetsprincipper, opportunitetsbetragtninger, en vis prøvelsestilbageholdenhed samt almindelige strafudmålingshensyn.”

Jens Peter Christensen beskriver forudsætningen om en helhedsorienteret vurdering af den konkrete situation således i *Ministre og embedsmænd, Pligter og ansvar (2022)*, side 182:

”Sammenfattende viser praksis, at der ved vurderingen af, om der foreligger en tjenstlig forseelse, foretages en nuanceret helhedsbedømmelse på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder. (...) Ved denne helhedsorienterede vurdering kan der – i tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsfor skrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf – inddrages en række momenter, herunder f.eks. det arbejds-pres, embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, hvorunder han virkede, den politiske interesse der måtte knytte sig til den pågældende sag eller det pågældende sagsaspekt, samt karakteren af de hensyn, der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser.”

Kommissionens udkast til den bevismæssige og retlige vurdering afspejler imidlertid ikke, at der herved foretages en vurdering af handlinger foretaget under enormt pres i en krisesituation præget af stor usikkerhed og med betydelige risici. Ligesom Kommissionens vurderinger ikke afspejler, at der herved foretages en vurdering af personer, hvis eneste motiv uomtvistelig har været at gøre deres bedste under en langvarig global pandemisk krise.

Kommissionens vurdering afspejler således ikke, at de personer, der stod i den konkrete situation, under stort tidspres skulle håndtere en alvorlig krisesituation med grundlæggende samfundshensyn på spil – nemlig på samme tid betydelig risiko for folkesundheden, ikke kun i Danmark, men også i andre lande, samt betydelig risiko for Danmarks samlede eksport og dermed samfundsøkonomi.

I Beredskabsstyrelsens gældende retningslinjer for krisestyring fra september 2019 fremgår bl.a. følgende om krisestyringssystemet i Danmark (mine understregninger):

"Krisestyringssystemet i Danmark har overordnet set til formål at skabe de bedst mulige forudsætninger for handlekraftig og koordineret håndtering af større kriser, ulykker og katastrofer, der rammer Danmark, danskere eller danske interesser i udlandet.

(...)

Sektoransvarsprincippet betyder overordnet, at den myndighed, der har ansvaret for en opgave til daglig, bevarer ansvaret for opgaven i en krisesituation (før, under og efter krisen). Det betyder bl.a., at:

- Ansvarsfordelingen mellem de involverede myndigheder ikke ændrer sig i en krisesituation
  - Den enkelte myndighed har og bevarer det fulde ansvar for ledelsen af indsatsen inden for eget ansvarsområde
  - Den enkelte myndighed har ansvaret for information af eget politisk niveau samt krisekommunikation til befolkningen

(...)

Handlingsprincippet betyder generelt, at det i en situation med uklare eller ufuldstændige informationer, er mere hensigtsmæssigt at etablere et lidt for højt beredskab end et lidt for lavt beredskab. (...)

(...)

Handlepligten gælder også i situationer, hvor der endnu ikke er indtruffet en hændelse, men hvor myndigheden ikke med sikkerhed kan afgøre, hvordan den konkrete situation kan udvikle sig, men at tværsektoriel koordinering kan tilføre værdi, hvis hændelsen indtræffer eller får virkning i Danmark. Manglende oplysninger og viden om en konkret situation er ikke et argument for ikke at handle.

(...)

Under en krise er usikkerhed uundgåeligt, tempoet er højt, og vanskelige valg må træffes under pres. (...)

(...)

Kriser håndteres aldrig i et vakuum. Der vil altid være behov for koordination af handlinger og ressourcer både internt i organisationen og med eksterne samarbejdspartnere.

(...)

Når flere aktører og sektorer er involveret ved større hændelser, er koordination nødvendig. Koordination forstås som det forhold, at de involverede aktører agerer i fællesskab for at opnå et fælles, overordnet mål, der er enighed om, under hensyntagen til den enkelte sektors ansvar og opgaver. (...)"

# KROMANN REUMERT

Det bemærkes, at krisestyringsstyringssystemet i Danmark – i lighed med mange andre lande – er og altid har været organiseret sådan, at det er Statsministeriet, der sidder for bordenden på det strategiske niveau. Dette afspejles ikke alene i de faste udvalg i Regeringens Sikkerhedsudvalg (med statsministeren som formand) og Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg (med Statsministeriets departementschef som formand). Dette har ligeledes været det faste udgangspunkt ved tidligere regeringers ad hoc organisering til koordinering af tvær-sektorielle kriser før Corona-pandemien, herunder senest ved flygtninge- og migrantkrisen i 2015.

Ved afvejningen af hvilke normer og standarder de involverede personer i en krise efterfølgende kan måles op imod, må der som beskrevet af Jens Peter Christensen tages nøje højde for konteksten – herunder hvilke samfundshensyn der var på spil, og hvilke risici der på meget kort tid skulle afvejes i forhold til hinanden.

Ligeledes må vurderingen tage højde for, at de involverede personer i det konkrete forløb netop ikke havde den viden, man nu har i forbindelse med den efterfølgende vurdering, som pr. definition sker på bagkant. Man vidste med andre ord ikke, om "worst case scenariet" eller "best case scenariet" ville manifestere sig.

Som "departementschefernes nestor" (udspørgerens formulering), Michael Dithmer, udtrykte det under sin forklaring (protokol, side 293):

"(..) har han forklaret, at han i sin tid på Slotsholmen har oplevet forskellige kriser, herunder finanskrisen fra 2008 og bankkrisen i 90'erne, og at hver krise har det til fælles, at man skal træffe hurtige beslutninger. Dette præger ofte beslutningsmaterialet, som ikke er helt lige så gennemarbejdet som i mere fredelige tider. (...) Man må også vurdere risikoen ved ikke at træffe en beslutning." (min understregning)

Nødvendigheden af at udvise betydelig forsigtighed ved den bevismæssige og retlige vurdering af fejl begået under krisehåndtering understreges af, at de standarder og normer, der herved opstilles på bagkant, får helt afgørende principiel og praktisk betydning for det samlede embedsværks evne til i fremtiden at kunne håndtere nye samfundskriser på forkant.

Krisehåndtering er netop kendetegnet ved, at man set i bakspejlet enten har reageret for langsomt eller for hurtigt, enten har gjort for meget eller for lidt. Alle former for krisehåndtering er karakteriseret ved, at der kan opstå flere og større fejl end i dagligdagen – selv når alle gør deres bedste, og alt hvad der overhovedet er menneskeligt muligt. Det gælder både på det strategiske, det taktiske og det operative niveau. For i kriser kan man ikke – og vil aldrig kunne – leve op til dagligdagens standarder og normer.

Hvis man på bagkant vurderer fejl opstået under krisehåndtering op imod dagligdagens standarder og normer, så bliver den sikre konsekvens, at de organisationer og mennesker, som fremover vil skulle træffe svære beslutninger - på meget kort tid, med enorme risici, med betydelige samfundshensyn på spil og med meget stor usikkerhed om faktum og fremtid - bliver handlingslammede.

Der vil med andre ord blive skabt et stærkt incitament til fremover ikke at handle efter, hvad der er det bedste for Danmark, men efter hvad der beskytter en selv bedst i det efterfølgende revisionsspor.

### 3.2. Kodeks VII – åbenhed om fejl

Den omstændighed, at krisehåndtering er kendetegnet ved, at der kan opstå flere og større fejl end i hverdagen, selv når alle gør deres bedste, betyder naturligvis ikke, at der ikke skal følges op på sådanne fejl.

Det såkaldte Kodeks VII fra 2015 opsummerer de syv centrale pligter for embedsmænds arbejde, som følger af teori og praksis. En af disse syv embedsmandspligter er *åbenhed om fejl*. Som det bl.a. fremgår af Kodeks VII, skal embedsmænd gøre sig stor umage for at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Ministerierne skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen. Det fremgår videre af Kodeks VII bl.a., at en embedsmand, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, umiddelbart skal gå til sin chef med problemet, så fejlen kan blive håndteret.

Kodeks VII hviler således på, at der ikke kan undgås fejl – heller ikke alvorlige fejl. Den omstændighed, at der er opstået fejl, betyder ikke i sig selv, at de involverede har forsømt deres tjenesteplichter i den konkrete situation og kontekst. Men når fejl opstår, skal de deklareres umiddelbart, så de bliver håndteret, og der skal systematisk læres af dem, så man i videst mulige omfang undgår lignende fejl i fremtiden.

### 3.3. Den konkrete krisesituation

Kommissionens bevismæssige og retlige vurdering afspejler ikke bevismaterialets dokumentation af, hvor stort og reelt et pres – herunder tidspres – der var i den konkrete krisesituation i timerne fra første melding om mutationen om aftenen den 2. november 2020 indtil den pligtige indberetning til ECDC og WHO midt på dagen den 4. november 2020 og den efterfølgende offentliggørelse heraf om eftermiddagen den 4. november 2020.

Bevisførelsen viser således klart og entydigt, hvor stort et udefrakommende tidspres og hvor store risici og samfundshensyn – for både folkesundheden og for den samlede danske eksport – de involverede personer stod konfronteret med i den konkrete krisesituation.

Jeg skal bl.a. henvise til følgende bevismateriale (mine understregninger):

Referatet af Kåre Mølbaks udtalelser på mødet den 2. november 2020 med København Fur og Landbrug & Fødevarer (ekstrakt, side 1480):

"Det betyder, at den tidligere teoretiske bekymring ift. effekt af vaccinen nu er blevet reel. Det er derfor en alvorlig situation. Hvis ikke myndighederne tager den nuværende situation alvorligt, er der risiko for, at der i et worst case scenarium skabes et nyt Wuhan (reservoir for smittespredning), og man kan skabe risiko for, at myndighederne skal bekæmpe to pandemier samtidig. I et optimistisk scenarium er der en vaccine til rådighed næste forår. Håndteringen af situationen ind til da har til formål at klare situationen frem til vaccinen er på plads."

Søren Andersens sms til Martin Justesen den 2. november 2020, kl. 19.25 (tillægsekstrakt 6, side 656):

"Hey. Vi sidder lige nu i møde med minkbranchen. Planen var, at vi skulle hjælpe avlerne med at redde de raske mink, der er inde i sikkerhedszonen. Men nu har Mølbak sagt til minkavlerne her i eftermiddag, at man har fundet ud af, at minkvarianten af corona risikerer



KROMANN  
REUMERT

at udvikle en ny virus. Han har sagt, at vi risikerer, at Danmark bliver det nye Wuhan, hvis ikke vi får slået mink ned hurtigt nok. Det er ny viden for os. Og lidt vildt, at han bare slynger det ud til branchen. Det er åbenbart viden, de SSI først har fået i dag."

Henrik Studsgaards forklaring om situationen den 2. november 2020 om aftenen (protokol, side 350):

"Forud for mødet kl. 18.00 var der et formøde med Fødevarestyrelsen, hvorunder Hanne Larsen oplyste, at der tidligere på dagen havde været et møde i Fødevarestyrelsens regi med deltagelse af København Fur og Kåre Mølbak. Hanne Larsen fortalte, at Kåre Mølbak under dette møde oplyste, at man i Nordjylland havde fundet en minkmutation, som havde nedsat reaktion overfor antistoffer. Med andre ord ville smitte med mutanten kunne resultere i, at man ikke kunne gøre brug af de vacciner, som var under udvikling. Det var første gang, at man i Miljø- og Fødevareministeriet havde hørt om noget sådant. Det var en rimelig rystende oplysning."

Mogens Jensens forklaring om situationen den 2. november 2020 om aftenen (protokol, side 390):

"(...) mødet, hvor Tage Pedersen fortalte dem, at de havde fået oplyst, at Kåre Mølbak havde meldt ud på et møde tidligere på dagen, at der var mutationsfund. Det var nyt for ham, at der var kommet en sådan udmelding. (...) Det blev nævnt, at Kåre Mølbak havde sagt, at smitte blandt mink kunne blive et nyt Wuhan, og det gjorde stort indtryk på ham."

Per Okkels' forklaring om situationen den 2. november 2020 om aftenen (protokol, side 734):

"Kåre Mølbak havde kaldt det lille Wuhan. (...) han ringede til Kåre Mølbak og spurgte, om det var rigtigt. Det var nøjagtigt det, de havde været bange for. (...) De var i forvejen meget tæt på en konklusion om, at man ikke kunne inddæmme smitten blandt minkfarme."

Henrik Studsgaards forklaring om situationen den 2. november 2020 om aftenen (protokol, side 350f):

"Under mødet med København Fur kl. 18.00 fik han en opringning fra Barbara Bertelsen, som havde talt med Per Okkels om fundet af minkmutationen. Han, Per Okkels og Barbara Bertelsen delte opfattelsen af, at det var bekymrende og farligt. De var nødt til at se på, hvad det konkret betød i forhold til risikovurderingen og udviklingen af vacciner, men også se på, om det havde betydning for håndteringen af mink. Derfor var det nødvendigt at sætte et møde op mandag aften den 2. november 2020."

Magnus Heunicke's forklaring om situationen den 2. november 2020 om aftenen (protokol, side 788):

"Den 2. november 2020 blev han ringet op sent om aftenen af Per Okkels, som fortalte, at Kåre Mølbak på et møde med minkbranchen havde sagt noget om et nyt Wuhan, og at de var nødt til at gøre noget nu. Per Okkels sagde, at der var bestilt en risikovurdering."

Simon Kollerups forklaring om situationen den 2. november 2020 om aftenen (protokol, side 873):

"Han blev orienteret herom den 2. november 2020 om aftenen af sin departementschef, som ringede til ham og oplyste, at der havde været et departementschefsmøde, hvor det var blevet oplyst, at Kåre Mølbak havde sagt til minkerhvervet, at Danmark kunne blive et nyt Wuhan. Det var en forventning fra Sundhedsministeriet om, at historien snart ville bryde, og var nu endnu mere relevant at reagere. Det var nødvendigt at handle for at beskytte landbruget og Danmarks omdømme, og det ikke at handle var også en handling. Som erhvervsminister havde han en kæmpe bekymring for dansk eksport, herunder særligt dansk fødevarer eksport, som er kendt verden over for sin høje fødevarer sikkerhed. Det var ikke alene et spørgsmål om minkerhvervets økonomi, det blev også et spørgsmål om dansk eksports indtjening til Danmark."

Per Okkels' sms til Magnus Heunicke den 2. november 2020, kl. 22:50 (tillægsekstrakt 5, side 291f):

"Hvis der er fundet en minkstamme i mennesker der ikke responderer på immunitet taler vi om en sag der kan nå at ramme den amerikanske valgkamp. (...)

Martin Ulrik Jensens sms til Asbjørn Brink den 2. november 2020, kl. 21:39 (tillægsekstrakt 4, side 773):

"Jeg er lige kaldt til møde i jm om mink (online). Der er vist mutationer, tror de slår hele tortet ned... jeg vender tilbage."

Bjarke Kamstrups interne mail af 3. november 2020, kl. 12:47 til Miljø- og Fødevarerministeriet med referat af fællesmyndigheds-kommunikationsmøde (ekstrakt, side 1622):

"Det blev diskuteret, om man bør melde noget ud inden CU om mutationen, i frygt for at historien lækker, når nu SSI har været så åbenmundede overfor branchen. Eller om man kan have is i maven, og kan præsentere problem og løsninger samtidigt, når det er fastlagt efter CU. Ingen endelig løsning. SUM ser på det og melder tilbage."

Ordlyden af SSI's skriftlige risikovurdering af 3. november 2020:

"På grund af de ændringer, der optræder i spike proteinet i flere af minkvarianterne af virus, er der risiko for at vacciner, der er rettet mod spike proteinet ikke vil give optimal beskyttelse imod de nye virus, der opstår i mink, og immuniteten fra overstået COVID19-infektion kan give mindre beskyttelse mod de nye virusvarianter.

(...) Dette vurderes at indebære en stor risiko for folkesundheden, både ved at medføre større sygdomsbyrde blandt mennesker, og ved at et stort virusreservoir i mink øger risikoen for, at der igen opstår nye virusmutationer, som vacciner ikke giver optimal beskyttelse imod. Samlet set kan den flokimmunitet, der opnås ved vaccination eller overstået infektion, risikere at blive svækket eller udeblive. Det må samtidig forventes at betyde en væsentlig forringelse af vores muligheder for at bevare epidemikontrol i Danmark, hvilket

# KROMANN REUMERT

kan medføre, at man må indføre yderligere restriktioner og begrænsninger på samfundslivet mv.

Konklusion: En fortsat minkavl under en igangværende COVID19-epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner."

Per Okkels forklaring om reaktionen på SSI's risikovurdering den 3. november 2020 (protokol, side 737):

"(...) at han om eftermiddagen havde et internt møde med Magnus Heunicke, hvor de drøftede risikovurderingen. De blev enige om, at det var den hårdeste risikovurdering, de nogensinde havde set. Han havde været 35 år i sundhedsvæsenet og havde aldrig set noget lignende."

Danmarks internationale indberetningspligt i medfør af det internationale sundhedsregulativ (IHR) (tillægsekstrakt 11, side 47):

"[...] each State Party shall notify WHO, by the most efficient means of communication available, by way of the IHR Focal Point, and within 24 hours of assessment of public health information, of all events which may constitute a public health emergency concern within its territory in accordance with the decision instrument, as well as any health measure implemented in response to those event [...]."

Lars Gert Loses forklaring om reaktionen på SSI's risikovurdering samt om det første departementschefsmøde den 3. november 2020 (protokol, side 1049):

"Både risikovurderingen og regeringens håndtering heraf ville efter Udenrigsministeriets vurdering have betydelige udenrigspolitiske konsekvenser. Det var vurderinger og rådgivning herom, som Udenrigsministeriet skulle bidrage med til regeringssagen. De frygtede blandt andet indrejsrestriktioner. Der var i udlandet stor bekymring for mutationer. (...) Det, der prægede mødet var, at de stod på ryggen af en risikovurdering, som affødte en eller anden form for handlepligt også set i lyset af, at man over sommeren havde prøvet at håndtere smitten i mink uden held."

Jeppe Kofods forklaring om reaktionen på SSI's risikovurdering den 3. november 2020 (protokol, side 1083):

"Han havde i løbet af dagen haft en drøftelse med sin departementschef om indberetning til WHO, EU-Kommissionen og ECDC. De vidste blandt andet fra coronaudbruddet i Wuhan i Kina, at det var vigtigt at håndtere viden korrekt i forhold til meldepligt mv. og være proaktive og transparente i kommunikationen."

Per Okkels' forklaring om reaktionen på SSI's risikovurdering den 3. november 2020 (protokol, side 736):

"Der var stor bekymring i Udenrigsministeriet om konsekvenserne for dansk eksport. De var bange for, at når det nye fund slap ud, så ville dette påvirke Danmarks internationale forhold. Det var derfor nødvendigt at have en klar handleplan."

Magnus Heunicke's noter om telefonsamtale med Kåre Mølbak den 3. november 2020, kl. 18.30 (tillægsekstrakt 9, side 220-222):

"Det kedelige perspektiv: Vaccine sandsynligvis ikke så effektive for den her som normal corona. Globalt problem, hvis spredes ud over DK's grænser. Internationale medier vil dække det. Vi har melde-pligt, early warning systemet WHO og ECDC. (...) Svært at se anden udvej end slå alt ned."

Magnus Heunicke's forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 802):

"Nicolai Wammen rejste spørgsmålet om avlsdyr, men havde fokus på BNP og de konsekvenser, det kunne have for Danmarks eksport, hvis Danmark blev det nye Wuhan."

Magnus Heunicke's forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 802):

"Da Mette Frederiksen spurgte, hvorfor det skulle gå så hurtigt, svarede han det samme, som Kåre Mølbak havde sagt. Dels at der var en international meldepligt, dels at situationen var så akut med en voldsom smittetegnning. Han havde spurgt Kåre Mølbak, hvorvidt man kunne vente en uge med at indberette og handle i forhold til en beslutning vedrørende mink. Dette afviste Kåre Mølbak og slog fast, at der skulle handles nu."

Magnus Heunicke's forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 1201):

"(...), at han på KU-mødet den 3. november 2020 fortalte om det, han havde fået at vide om meldepligten. Det var også sådan, at ingen syntes, at det skulle holdes hemmeligt. Kåre Mølbak havde under telefonsamtalen tidligere på dagen sagt til ham, at hele verden ville være optaget af fundet, og at meldepligten var en del af det, samt at man ikke skulle vente på perfekt evidens, men at man skulle melde fundet hurtigst muligt."

Simon Kollerups forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 875):

"Risikovurderingen var en anbefaling i flammeskrift, og det var den, de skulle lægge til grund, for at de kunne vælge den model, der skulle vælges. Han mente, at risikovurderingen var meget klar og medførte, at det ikke var muligt med fortsat minkavl under den igangværende pandemi. Der var både en bekymring for vacciner og for folkesundheden, og eftersom Danmark var kaldt for det nye Wuhan, var det også Danmarks internationale omdømme, der var i fare."

Michael Dithmers forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 300f):

"Ved alle kriser er der en risiko for, at noget ikke går helt rigtigt til. Der var et stort pres på at få truffet en beslutning. Kåre Mølbaks udtalelse om, at Nordjylland kunne blive et nyt Wuhan satte brand i meget, og der var en reel bekymring om, hvordan udlandet ville tage imod dette, især i forhold til de fødevareproducerende dele af landbruget."

# KROMANN REUMERT

Michael Dithmers forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 304):

"Han oplevede, at regeringens beslutning på KU-mødet den 3. november 2020 blev truffet først og fremmest af hensyn til folkesundheden men også af hensyn til både erhvervs-mæssige og udenrigspolitiske hensyn."

Nicolai Wammens forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 845):

"Der var en meget kontant og alvorfuld fremlæggelse fra sundhedsministerens side. Han tog selv ordet flere gange, herunder tidligt i forløbet, fordi han gerne ville have en økonomisk vinkling på, hvad det ville betyde, hvis man skulle slå alle mink ned. Dette skulle opvejes overfor risikoen for nedlukning af Danmark, som også ville koste mange penge. Dertil kom, at hvis Danmark blev det nye Wuhan, ville det have betydning for eksporten. (...)"

Peter Mørchs forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 971)

"Alle var klar over, at det ville være en stor nyhed i hele verden, og at der var en risiko for, at andre lande ville lukke grænserne for danskere og for dansk eksport, hvis smitten ikke blev inddæmnet."

Lars Gert Loses forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 1054):

"(...) han kan huske, at Jeppe Kofod sagde, at det ville blive opfattet som alvorligt, og at man måtte forvente en reaktion fra udlandet, samt at de allerede havde sat apparatet klar til at håndtere det, så godt de kunne. Når Jeppe Kofod refererede til ambassadørerne, var det deres ambassader rundt omkring i Europa, Nordamerika, Kina og Rusland, hvor Danmark havde store eksportinteresser på spil, og hvor der var ekstremt stor opmærksomhed."

Lars Gert Loses forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol side 1056):

"Det var efter hans opfattelse ikke muligt at vente lidt med at melde ud. Det var Statens Serum Institutts klokkeklare vurdering, at de havde en pligt til at dele oplysningerne med det samme. (...) Der var før den 3. november ikke udenrigspolitiske hensyn, der bevirkede, at det skulle gå hurtigt. Det stod klart den 3. november 2020, at man var ude over det punkt, at man kunne forholde sig passivt. (...) Man havde forsøgt at håndtere smitten blandt mink i en længere periode uden succes, og situationen var med risikovurderingen bragt op i et nyt niveau. Man var i en krisesituation. Det var klart, at detastede, og at der var en handlepligt. Han lægger ikke noget juridisk i begrebet "handlepligt", men der var et behov for at håndtere situationen hurtigt og handlekraftigt."

Johan Legarths forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 612):

"(...) om drøftelserne på KU-mødet om trusler for dansk erhvervsliv har han forklaret, at der var en underrettningsforpligtelse i forhold til WHO. Han forstod det således, at underrettningsforpligtelsen var undergivet stramme tidsfrister. Erhvervsministeriets bekymring var, at der var en risiko for, at minkavlerne – efter Kåre Mølbaks oplysninger om mandagen den 2. november 2020 – selv gik i pressen med oplysning om fund af minkvarianten. Hvis Danmark ikke havde et betryggende svar, ville nogen kunne lægge jernring om Danmark."

Der var eksempler på, at nogle lande havde reageret på andre landes håndtering af Corona, når der var utryghed om et lands håndtering; United Kingdom og de asiatiske lande havde vist taget drastiske skridt i forhold til eksport fra visse andre lande. Den reelle bekymring i den henseende angik risikoen for eksport."

Barbara Bertelsens forklaring om KU-mødet den 3. november 2020 (protokol, side 1126):

"Der var fire årsager til beslutningen: 1) Den alvorlige risikovurdering, 2) Der var en indberetningspligt om mutation, og den tikkede, 3) I det øjeblik verdenssamfundet hørte om minkmutationen, så var der betydelig risiko for hele fødevareeksporten. 4) Man var nødt til at kommunikere til Folketinget og offentligheden."

Ask Lyno-Hansens noter om Miljø- og Fødevareministeriets interne tilbagemelding fra KU-mødet den 3. november 2020 (ekstrakt, side 2139):

"Det blev på KU gjort klart, at sundhedsmyndighederne skulle kunne stå på mål for denne meget vidtgående beslutning. Det bekræftede de samtidig flere gange, at de kunne. Det blev samtidig flere gange nævnt, at sagen har stor udenrigspolitisk bevågenhed, hvorfor det også er vigtigt, at vi agerer troværdigt."

Stine Sønderby Bondes mail internt i Sundhedsministeriet med kort opsamling fra KU-mødet den 3. november 2020 (ekstrakt, side 2217):

"Vigtigt med en koordineret udmelding til de internationale organer/fora (ECDC mv.)"

Magnus Heunickes sms til Dorthe Eberhardt Søndergaard den 4. november 2020, kl. 10:52 (tillægsekstrakt 5, side 289):

"Vigtigt den internationale meldepligt fra myndigheder om mutation mm meldes ind inden pressemøde, som formentlig er kl. 16 på mink – og så tiltag i morgen."

Magnus Heunickes noter om Kåre Mølbaks udtalelser på møde med partier den 4. november 2020 (tillægsekstrakt 9, side 227):

"Vi er forpligtet til at handle nu ift intern. sundhedsregulativ, hvis der var andre lande, der havde den viden, ville vi forvente, de reagerede og ikke puttede med det."

Magnus Heunickes udtalelser på pressemødet den 4. november 2020 (ekstrakt, side 2532):

"Og så skal jeg også meddele, at Danmark i dag, i henhold til det internationale sundhedsregulativ, IHR, har orienteret Det Europæiske Smitteagentur ECDC. Vi har orienteret EU-Kommissionen, og vi har orienteret WHO om, at der altså er fundet en ny variant af coronavirus på danske minkfarme i Nordjylland."

# KROMANN REUMERT

Kåre Mølbak udtalelser på pressemødet den 4. november 2020 (ekstrakt, side 2546):

"Dét, vi har sagt i risikovurderingen, det er – en fortsat minkavl under en ingangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder mulighederne for at forebygge COVID19 med, med vacciner. Så det er vores risikovurdering. Op når vi siger folkesundhed, så er det både nationalt og internationalt. (...)"

Kåre Mølbaks udtalelser på pressemødet den 4. november 2020 (ekstrakt side 2546):

"I forhold til, om det er en overreaktion – jamen, det er jo ikke, det er jo ikke Statens Serum Institut, der ødelægger et erhverv. Det er en global pandemi, der er, der er problemet. Så på den måde, så er det jo en, et vilkår langt hen ad vejen, som følger af denne epidemi, der gang på gang viser sine ubehagelige sider. Men, men man kan jo ikke sidde som, som forskningsinstitut som Serum Institut på den her viden."

Søren Andersens sms til Tejs Binderup den 4. november 2020, kl. 19:02 (tillægsekstrakt 2, side 1119f):

"Fra Danish Crown: T.o. Vi har fået delistet Horsens, som ikke længere kan eksportere til Horsens [Kina] på grund af COVID-19. Bygger på Kinas egen medieovervågning af danske medier, alt formalia er i orden, men de har valgt det alligevel. (...) Kan ikke udelukke at medierne selv fanger krisens omfang og ikke mindst at 40 % af DK's samlede Kina eksport forsvinder med øjeblikkelig virkning."

Lars Gert Lose om reaktionerne i udlandet (protokol, side 1054):

"De kunne se, at der var enormt store udslag, især på det britiske, tyske og nordamerikanske marked og også i øvrigt i Europa og i Kina. De havde udstyret ambassaderne med talepunkter for at berolige derude og understregede, at der var fuld transparens, og at man havde delt oplysningerne med WHO og ECDC. De ønskede for alt i verden ikke at komme i den situation, som Kina havde været i med beskyldninger om at have mørkelagt, hvad der var sket i Wuhan med smitteudbruddet. De brugte megen tid på at sætte Statens Serum Institut i kontakt med de lande, som var bekymrede. Der var voldsomme reaktioner. Allerede den 7. november 2020 lukkede UK for indrejse af danskere med henvisning til mink, det samme gjorde Irland den 8. november 2020, og derefter kom Rumænien og en række andre lande, som lukkede for indrejse af danskere. Tyskland og Norge var lige ved også at gøre det, men det lykkedes at afværge det ved at oplyse om regeringens håndtering af minksituationen. Han deltog ikke i sundhedsmyndighedernes kontakt med landene, men et af de tunge argumenter var regeringens og Folketingets håndtering, og oplysningen om at det blev taget alvorligt. (...) Der skete samtidig det, at Kina lukkede for import af svinekød fra Danmark pga. et smitteudbrud – uden forbindelse til mink – på et slagteri i Horsens. De var rædselsslagne for, at noget tilsvarende skulle ske som følge af mink."

Kåre Mølbaks mail den 5. november 2020 til Thomas Senderovitz (ekstrakt, side 2736):

"I forhold til mutationerne er det vores vurdering, at vi må handle og ikke afvente yderligere forskning på området. Det er også den holdning, som WHO og ECDC deler. Hvis vi venter med at handle, til vi har bevis for, at virusstammen ikke dækkes af vaccinen, handler vi for sent."



I udkastet til kapitel 8 med Kommissionens vurderinger er de ovenfor beskrevne betydelige risici for Danmark og det enorme tidspres, som er klart dokumenteret af den samlede bevisførelse, imidlertid markant nedtonet. Ligesom Kommission ikke tager højde for denne del af bevisførelsen ved ansvarsvurderingen af min klient.

Der er således ikke foretaget en nuanceret helhedsvurdering og afvejning af den situation, min klient stod i. Herunder hvilket ansvar hun ville have risikeret at pådrage sig, hvis man havde handlet for langsomt i den pågældende situation, og de betydelige risici i situationen – både for folkesundheden i Danmark og i udlandet og for Danmarks samlede eksport og omdømme – var blevet realiseret.

#### 4. De "konkrete omstændigheder"

I Kommissionens bemærkninger om min klient fremhæves en række "konkrete omstændigheder", hvorpå Kommissionen baserer sin ansvarsvurdering.

Jeg gennemgår nedenfor disse "konkrete omstændigheder", hvorpå Kommissionen dermed baserer sin meget vidtgående konklusion om, at min klient – selvom at hun ikke var bekendt med, at der manglede hjemmel – vurderes at have begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der er grundlag for at søge hende draget til ansvar for "hendes medvirken til brud på sandhedspligten og legalitetsprincippet i forbindelse med presse-mødet den 4. november 2020 og den efterfølgende opretholdelse heraf."

En vurdering, der synes at tage afsæt i en kritik af, at min klient – med Kommissionens ord – "indtog en overordnet og styrende rolle" fra om aftenen den 2. november 2020.

En vurdering, der ser bort fra, at det danske krisestyringssystem netop *både* hviler på sektoransvarsprincippet og på en forudsætning om intensiv tværministeriel koordination i en krisesituation, jf. pkt. 3.1.

En vurdering, der ser bort fra krisestyringssystemets forudsætning om Statsministeriets rolle på det strategiske niveau under tværsektorielle kriser.

Og en vurdering, der dermed ser bort fra, at de hidtidige rammer og den hidtidige praksis for tværministeriel krisestyring forudsætter, at det ikke alene er en legitim opgave, men netop er Statsministeriets departementschefs pligt at indtage en "overordnet og styrende rolle" under større samfundskriser, hvilket f.eks. også var tilfældet under flygtninge- og migrantkrisen i 2015. En vurdering, som tværtimod vender min klients udfyldelse af denne rolle om til i sig selv at blive en "konkret omstændighed", der konstituerer et (objektivt) medvirkensansvar for et ressortministeriums fejl under krisehåndteringen.

Dette til trods for min klients manglende viden om denne fejl. Til trods for min klients manglende anledning til andet end at have tillid til, at ressortministeriet havde styr på sin ressortlovgivning. Og til trods for sektoransvarsprincippets klare forudsætning om, at ressortansvaret – også i en krise – er uanfægtet af tværministeriel koordination.

Jeg er således grundlæggende uenig i Kommissionens vurdering af min klient, som intet belæg har i hverken bevisførelsen eller i hidtidig teori og praksis.



#### 4.1. "Den forcerede proces" – det hastede, fordi det hastede

Kommissionen anfører som konkret omstændighed, der lægges vægt på ved ansvarsvurderingen af min klient, at:

"Kommissionen lægger til grund, at Barbara Bertelsen betonedede et meget betydeligt tidspres i en proces, der blev forceret."

Ordet *forceret* er ladet. Kommissionen antyder hermed, at tidspreset ikke var reelt, men blev skabt af min klient.

I Kommissionens udkast til kapitel 8, side 17, antyder Kommissionen ligeledes, at tidspreset hidrørte fra min klient – og ikke fra virkeligheden og de store risici og samfundshensyn, der var på spil.

Kommissionen har herved valgt at se bort fra den omfattende bevisførelses klare dokumentation af, at tidspreset i den konkrete krisesituation hidrørte fra de udefrakommende omstændigheder, jf. gennemgangen ovenfor i pkt. 3.3.:

- Fundet af mutationen og den ukontrollerede smittespredning blandt mink
- Kåre Mølbaks eksterne italesættelse om risiko for, at Danmark blev et nyt Wuhan
- SSI's risikovurdering om betydelig risiko for folkesundheden, herunder for vaccineres effekt
- Danmarks internationale indberetningspligt på 24 timer til WHO mv.
- Betydelig risiko for Danmarks samlede eksport og omdømme, hvis nyheden om mutationen ikke blev ledsaget af troværdige tiltag

Til illustration af at bevisførelsen ikke giver belæg for en konklusion om, at min klient "tilrettelagde en forceret proces", skal jeg fremhæve følgende eksempler på, hvad bevisførelsen viser om tidspresets realitet (mine underregninger):

Magnus Heunicke (protokol, side 788):

"Den 2. november 2020 blev han ringet op sent om aftenen af Per Okkels, som fortalte, at Kåre Mølbak på et møde med minkbranchen havde sagt noget om et nyt Wuhan, og at de var nødt til at gøre noget nu. Per Okkels sagde, at der var bestilt en risikovurdering."

Det internationale sundhedsregulativ (IHR) (tillægsekstrakt 11, side 47):

"[...] each State Party shall notify WHO, by the most efficient means of communication available, by way of the IHR Focal Point, and within 24 hours of assessment of public health information, of all events which may constitute a public health emergency concern within its territory in accordance with the decision instrument, as well as any health measure implemented in response to those event [...]."

Per Okkels (protokol, side 737):

"(...) at han om eftermiddagen havde et internt møde med Magnus Heunicke, hvor de drøftede risikovurderingen. De blev enige om, at det var den hårdeste risikovurdering, de nogensinde havde set. Han havde været 35 år i sundhedsvæsenet og havde aldrig set noget lignende."

Simon Kollerups forklaring om situationen den 2. november 2020 om aftenen (protokol, side 873):

"Han blev orienteret herom den 2. november 2020 om aftenen af sin departementschef, som ringede til ham og oplyste, at der havde været et departementschefsmøde, hvor det var blevet oplyst, at Kåre Mølbak havde sagt til minkerhvervet, at Danmark kunne blive et nyt Wuhan. Det var en forventning fra Sundhedsministeriet om, at historien snart ville bryde, og var nu endnu mere relevant at reagere. Det var nødvendigt at handle for at beskytte landbruget og Danmarks omdømme, og det ikke at handle var også en handling. Som erhvervsminister havde han en kæmpe bekymring for dansk eksport, herunder særligt dansk fødevarereksport, som er kendt verden over for sin høje fødevarerikkerhed. Det var ikke alene et spørgsmål om minkerhvervets økonomi, det blev også et spørgsmål om dansk eksports indtjening til Danmark."

Per Okkels' sms til Magnus Heunicke den 2. november 2020, kl. 22:50 (tillægsekstrakt 5, side 291f):

"Hvis der er fundet en minkstamme i mennesker der ikke responderer på immunitet taler vi om en sag der kan nå at ramme den amerikanske valgkamp. (...)"

Bjarke Kamstrups mail den 3. november 2020, kl. 12:47 med referat af fællesmyndigheds-kommunikationsmøde (ekstrakt, side 1622):

"Det blev diskuteret, om man bør melde noget ud inden CU om mutationen, i frygt for at historien lækker, når nu SSI har været så åbenmundede overfor branchen. Eller om man kan have is i maven, og kan præsentere problem og løsninger samtidigt, når det er fastlagt efter CU. Ingen endelig løsning. SUM ser på det og melder tilbage."

Johan Zilmer-Bülows sms til Pelle Pape den 3. november 2020, ca. kl. 13.10 (tillægsekstrakt 3, side 1194):

"SUM har ringet ift kommunikation. Kort fortalt to muligheder:

- 1) Kommunikere om problem, så snart SSI er på plads med faglig vurdering (herfor skulle bl.a. tale, at SSI skulle have nævnt foreløbigt fund for nogle i minkbranchen, så vi risikerer, at andre breaker)
- 2) Vente med at kommunikation til vi har tiltag på plads (hvilket alle selvsagt arbejder på med fuld drøn).

Hælder selv til nr. 2. Tænker vi bliver nødt til at have noget handling med, når vi melder ud.

Har sagt, at de selvsagt ikke må gå ud med noget, før end det er afklaret på rette niveau. Kunne forstå på Sophie, at I måske skulle drøfte her om lidt."

KROMANN  
REUMERT

Pelle Papes sms-svar til Johan Zilmer-Bülow den 3. november 2020, ca. kl. 13.10 (tillægsekstrakt 3, side 1194):

"Har talt med Dorthe [Eberhardt Søndergaard i SUM]. Vi indkalder til DC-møde 14.45 VK. Du kommer også på."

Peter Mørch forklaring om det andet departementschefsmøde den 3. november 2020 (protokol, side 965):

"På mødet drøftede de, hvad det næste skridt skulle være i forhold til den nye problemstilling med minkvarianten og rækkevidden heraf. Per Okkels læste risikovurderingen op under mødet. De vidste, at det potentielt var meget vidtgående oplysninger, som de ikke kunne have liggende i særligt lang tid ikke mindst fordi, Kåre Mølbak dagen forinden havde videregivet oplysningerne til eksterne parter. Det ville have været meget dårlig regeringsbetjening, hvis offentligheden fik kendskab til den nye minkvariant før regeringen. Der var et stort behov for, at regeringen kunne kommunikere om det, inden det nåede offentligheden."

Johan Legarth (protokol, side 614)

"Der var ingen, som stillede spørgsmål til, at KU-mødet skulle holdes samme aften. Der var ingen, som syntes det var mærkeligt."

Per Okkels (protokol, side 736):

"Der var stor bekymring i Udenrigsministeriet om konsekvenserne for dansk eksport. De var bange for, at når det nye fund slap ud, så ville dette påvirke Danmarks internationale forhold. Det var derfor nødvendigt at have en klar handleplan."

Michael Dithmers forklaring (protokol, side 293):

"SSI's nye risikovurdering fra begyndelsen af november 2020 krævede, at situationen med coronasmitte blandt mink blev håndteret hurtigt. Man fik at vide, at der var en alvorlig sundhedsmæssig risiko forbundet med fortsat minkavl i Danmark, hvilket var en væsentlig skærpelse i forhold til tidligere risikovurderinger fra SSI. Danmark havde samtidig verdens største minkbestand."

Michael Dithmer (protokol, side 300ff):

"Ved alle kriser er der en risiko for, at noget ikke går helt rigtigt til. Der var et stort pres på at få truffet en beslutning. Kåre Mølbaks udtalelse om, at Nordjylland kunne blive et nyt Wuhan satte brand i meget, og der var en reel bekymring om, hvordan udlandet ville tage imod dette, især i forhold til de fødevareproducerende dele af landbruget."

Annemarie Lauritsens sms-korrespondance med Nørnbæk den 3. november 2020, kl. 16.15 (tillægsekstrakt 5, side 221):

AML: "Jeg er helt deprimeret. Skal vi ikke bare af med ALLE mink så hurtigt som overhovedet muligt?"

LN: "I feel the same."

AML: "Væk med den sektor for at passe på resten af dansk erhvervsliv."

Magnus Heunicke (protokol, side 1190):

"Det var afgørende af hensyn til omverdenens syn på Danmark, herunder som stort eksportland, at der var åbenhed og blev handlet hurtigt."

Magnus Heunicke (protokol, side 1191):

"(...), at Mette Frederiksen på KU-mødet den 3. november 2020 flere gange spurgte Sundhedsministeriet, om det var nødvendigt at aflive samtlige mink, om det gik for hurtigt, og hvad myndighederne sagde. Han svarede selv på de to første spørgsmål, og Per Okkels svarede på det sidste spørgsmål, at han havde haft møde med indsatsgruppen, hvor blandt andre Statens Serum Institut var medlem, og de var enige. Han og Per Okkels viderefremmede på KU-mødet Statens Serum Instituts holdning. Der er ikke mulighed for, at der var nuanceforskelle mellem det, som Kåre Mølbak sagde, og det som han og Per Okkels opfattede og viderebragte på KU-mødet den 3. november 2020."

Som bevismaterialet entydigt viser, hastede det med andre ord, fordi det hastede. Derfor skulle det gå hurtigt – og som bevismaterialet samstemmende viser, var der på intet tidspunkt nogen af de involverede, der tilkendegav noget om, at det gik *for* hurtigt, eller om, at de havde brug for mere tid.

Tværtimod viser bevismaterialet en gennemgående opfattelse hos de involverede personer af, at tidspresset i timerne frem til den pligtige indberetning til WHO og ECDC var helt reelt og ikke mindst begrundet i hensynet til at beskytte den samlede danske eksport.

Ved vurderingen af min klient berører Kommissionen imidlertid ikke spørgsmålet om, hvorfor det i den konkrete krisesituation hastede, eller, hvis Kommissionen – som antydtes – mener, at tidspresset ikke var reelt, hvorfor Kommissionen ikke mener, det hastede.

F.eks. inddrager Kommissionen ved sin vurdering ikke de nævnte betydelige risici for den samlede danske eksport, som bevisførelsen samstemmende dokumenterer, at min klient og de andre involverede stod konfronteret med. Risici for den samlede danske eksport, der ville være blevet markant forværrede, hvis processen f.eks. i stedet var blevet tilrettelagt således, at man den 4. november 2020 havde indberettet mutationen til WHO og ECDC – og dermed offentliggjort fundet i hele verden – uden samtidig at iværksætte effektive tiltag til at standse mutationerne og den ukontrollerede smittespredning blandt mink i Danmark.

Dette kan undre, fordi enhver ansvarsvurdering af spørgsmålet om tidspresset i den konkrete situation må være en afvejning af risikoen ved at gøre noget for sent over for risikoen ved at gøre noget for hurtigt. Jf. også ovenfor i pkt. 1. og 3.1. om forudsætningen om, at der udvises forsigtighed ved vurderingen, samt om, at vurderingen må bero på en helhedsvurdering af den konkrete situation, herunder af de hensyn der var på spil, og som de involverede måtte afveje over for hinanden i situationen.

# KROMANN REUMERT

Denne vurdering må endvidere ses i sammenhæng med gældende praksis og standarder for krisehåndtering. Som gengivet ovenfor i pkt. 3.1., fremgår det af Beredskabsstyrelsens retningslinjer for krisestyring fra september 2019, at krisestyringssystemet i Danmark overordnet har til formål at skabe de bedst mulige forudsætninger for handlekraftig og koordineret håndtering af større kriser mv. Det fremgår videre af retningslinjerne, at krisestyringssystemet ud over sektoransvarsprincippet bl.a. hviler på handlingsprincippet, som generelt betyder, at det i en situation med uklare eller ufuldstændige informationer, er mere hensigtsmæssigt at etablere et lidt for højt beredskab end et lidt for lavt beredskab.

De standarder for embedsværkets ageren i krisesituationer, som min klient og de øvrige involverede har ageret inden for, hviler således på, at man ved krisehåndtering hellere må handle for tidligt end handle for sent.

Som det fremgår af Beredskabsstyrelsens retningslinjer for krisestyring:

”Under en krise er usikkerhed uundgåeligt, tempoet er højt, og vanskelige valg må træffes under pres.”

Kommissionen anfører, at min klient ”betonede et meget betydeligt tidspres”. Men dette var jo netop hendes opgave i en krisesituation med de da foreliggende oplysninger og risici, jf. også pkt. 3.1. og 3.3.

Man kan tværtimod spørge: Hvad hvis min klient i stedet for at *betone* tidspreset havde *nedtonet* tidspreset?

Hvad ville vurderingen af min klient have været, hvis regeringen og Folketinget først var blevet orienteret om SSI's risikovurdering, efter at nyheden var breaket i verdenspressen? Hvad ville vurderingen af min klient have været, hvis hun havde insisteret på, at indberetningen til WHO og ECDC skulle udskydes? Hvad ville vurderingen af min klient have været, hvis der var sket indberetning til WHO og ECDC uden ledsagende tiltag, og verden havde lukket ned for al dansk indrejse og eksport? Hvad ville vurderingen af min klient have været, hvis den ukontrollerede minksmitte havde betydet omfattende nedlukning af Danmark pga. manglende rettidig handling på SSI's alvorlige risikovurdering? Hvad ville vurderingen af min klient have været, hvis der fra Danmark havde spredt sig en mutation i hele verden, som kompromitterede vaccinerne, og min klient havde nedtonet tidspreset for tiltag til eliminering af denne mutation?

Selv hvis man – modsat hvad der følger af bevisresultatet – lagde til grund, at der var tale om en ”forceret proces”, underforstået uden reelt tidspres, kan dette i øvrigt ikke i sig selv begrunde et tjenstligt ansvar, jf. Jens Peter Christensen, *Ministre og Embedsmænd, Ansvar og Pligter*, 2022, side 170:

”I de seneste 10-15 års praksis fra undersøgelseskommissionerne er det da også blevet lagt til grund, at fejlskøn mv. ikke almindeligvis vil kunne danne grundlag for disciplinærfølgning. Som det f.eks. er anført af kommissionen i Dan Lyngesagen, vil

»et fejlskøn eller en uhensigtsmæssig håndtering af en situation [...] ikke kunne anses for en ansvarspådragende fejl, selv om beslutningen eller adfærden måske kan være kritisabel. Heller ikke en uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet eller uhensigtsmæssige organisatoriske forhold kan som udgangspunkt i sig selv begrunde et tjenstligt ansvar.«”

Men som en afgørende brist i argumentationsrækken frem mod Kommissionens vurdering af min klient, har Kommissionen med præmissen om "en forceret proces" valgt at se bort fra det faktiske tids- og hændelsesforløb for spørgsmålet om rettidig forberedelse på et scenarie med aflivning af alle mink. Næmlig at:

- Ressortministeriets topembedsmænd havde kendt risikoen for et scenarie med aflivning af alle mink i over en måned
- Ressortministeriets topembedsmænd havde kendt til den manglende hjemmel i over en måned
- Ressortministeriets topembedsmænd var over en måned tidligere blevet bedt om at være forberedt på alle scenarier
- Ressortministeriets topembedsmænd var efter eget udsagn opmærksomme på den manglende hjemmel både før, under og efter KU-mødet
- Ressortministeriets topembedsmænd skrev intet om den manglende hjemmel til regeringen eller Statsministeriet
- Ressortministeriets topembedsmænd sagde intet om den manglende hjemmel til regeringen eller Statsministeriet
- Ressortministeriets topembedsmænd fik Statsministeriets taleudkast til pressemødet i faktatjek, men sagde eller skrev stadig intet om den manglende hjemmel

#### **4.2. "Beslutningen ikke forudset af ressortministeriet" – bevismaterialet viser det modsatte**

Kommissionen anfører som en yderligere konkret omstændighed, der lægges vægt på ved ansvarsvurderingen, at min klient:

"(...) måtte indse, at beslutningen meget vel ikke havde været forudset af ressortministeriet."

Bevismaterialet viser imidlertid det modsatte: Næmlig at min klient ikke havde nogen anledning til andet end at lægge til grund, at ressortministeriet i over en måned havde været fuldt opmærksomme på, at en beslutning om aflivning af alle mink var et muligt scenarie, som ressortministeriet var forberedt på.

Bevismaterialet viser endvidere, at der om eftermiddagen den 3. november 2020 var udbredt opmærksomhed blandt de involverede – herunder i ressortministeriet – på, at en beslutning om aflivning af alle mink kunne blive et muligt udfald af SSI's nye risikovurdering.

Bevismaterialet dokumenterer da også, at ressortministeriet i situationen rent faktisk var fuldt bevidste om muligheden for en beslutning om at slå alle mink ned.

Jeg skal fremhæve følgende centrale nedslag i bevismaterialet (mine understregninger):

KROMANN  
REUMERT

Tejs Binderups mail til Lisbeth Gro Nielsen den 3. november 2020, kl. 18:59 (ekstrakt, side 1866):

"Hermed bemærkninger herfra til tempobonus og KU-cover  
Ift BN284 står der gentagne gange, at det er besluttet, at alle mink i Danmark skal slå ned.  
Indtil videre er der truffet beslutning om, at alle smittede farme samt farme i en zone på 7,8  
km skal slås ned, ligesom ikke-smittede farme uden for zonerne skal pelse ned. Hvorvidt  
avlsvdyr uden for zonerne også skal slås ned, mangler der vel en beslutning omkring."

Line Nørbæks mail til Tejs Binderup den 3. november 2020, kl. 16:40 (ekstrakt, side 1754):

"Til din egen interesse orientering som aftalt

(...)

Emne: Noter fra Indsatsgruppemøde om mink

**SSI: Risikovurdering – så længe, der er mink i Danmark, er der ekstrem fare. Der skal ikke være levende mink i Danmark før der er immunitet i Danmark**" [fed skrift i oprindelige mail]

Tejs Binderups tekstrettelse til KU-cover den 3. november 2020, kl. 18:59 (ekstrakt, side 1870):

"En total nedslagting, inkl. af alle avlsvdyr, vurderes at være fatal for branchen."

Som det fremgår heraf, var ressortministeriet forud for KU-mødet fuldt ud opmærksomt på, at aflivning af alle mink var et muligt udfald af SSI's risikovurdering.

Som det videre ses af bevismaterialet, fremgik ressortministeriets opmærksomhed på muligheden for en beslutning om aflivning af alle mink eksplicit af ressortministeriets meget omtalte sætning i det først udsendte KU-cover. En sætning, som Kommissionen selv i anden sammenhæng fremhæver, at min klient var opmærksom på.

Ressortministeriet kan ikke på samme tid havde skrevet en – efter Tejs Binderups eget udsagn vigtig – formulering ind i KU-coveret om "en total nedslagting, inkl. af alle avlsvdyr", og samtidig ikke antages at have været fuldt opmærksomt på muligheden for en sådan beslutning. En konklusion om, at min klient "måtte indse, at beslutningen meget vel ikke havde været forudset af ressortministeriet" er derfor direkte i strid med bevisførelsen i sagen.

Til yderligere illustration af, at bevisførelsen ikke giver noget belæg for Kommissionens ovenfor beskrevne vurdering af min klient, skal jeg fremhæve følgende eksempler fra bevismaterialet (mine understregninger):

Miljø- og Fødevareministeriets bestilling den 17. september 2020 (ekstrakt, side 433)

"Jeg beder Fødevarestyrelsen udarbejde overslag over omkostningerne forbundet med tre scenarier for håndtering af Covid-19 smitte i mink som følger:

(...) 3. Aflivning af alle danske minkbesætninger."



Udkast til FCU-cover af 17. september 2020 udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet (ekstrakt, side 382):

"Indstilling

Det indstilles, at der drøftes følgende løsningsmuligheder:

(...)

- der udarbejdes beslutningsgrundlag for en løsning, hvor alle minkbesætninger slås ned ud fra et forsigtighedsprincip

Det indstilles, at MFVM og SUM ultimo oktober forelægger en ny vurdering af smittespredning i minkfarme for CU, såfremt der træffes beslutning om ikke at slå alle minkbesætninger ned."

ØU-cover af 28. september 2020 med Miljø- og Fødevareministeriet i hovedet til ØU-mødet den 30. september 2020 (ekstrakt side 807):

"Aflivning af alle mink vil være et meget vidtgående tiltag, som forudsætter en mere detaljeret belysning af konsekvenserne.

(...) Det indstilles, at (...) smittesituationen fortsat følges nøje og redegørelse heraf forelægges regeringen. De faglige myndigheder vil sideløbende belyse mulige yderligere tiltag, såfremt smitteudviklingen tilsiger det."

Annemarie Lauritsens forklaring om forløbet med sagen til ØU-mødet den 30. september 2020 (ekstrakt, side 555):

"(...) det var ikke hendes umiddelbare billede, at man på dette tidspunkt var inde i generelle overvejelser om at aflive alle mink, men der kan godt ligge korrespondance om det. Det var et worst case scenarie, som man også skulle være opmærksom på. (...) Tejs Binderup var optaget af, hvad worst case scenariet omfattede, herunder hvorvidt avlsvirene kunne bevares eller ej, idet de var to forskellige situationer. Når Finansministeriet skulle hjælpe med økonomi, skulle de have udboret modellerne vedrørende håndtering af mink og have klarlagt, hvad de forskellige modeller ville koste. De drøftede blandt andet, om de kunne nå forbi pelsnings sæsonen, da det i så fald ville være en anden økonomi. De prøvede at afklare, hvad regeringen skulle regne med af økonomi i forbindelse hermed."

Statsministeriets hånddakt til min klients deltagelse i ØU-mødet den 30. september 2020 (ekstrakt side 846):

"Det har i forberedelserne af sagen været drøftet om, der bør overvejes en aflivning af samtlige danske minkbesætninger. Aflivning af alle mink vil være et meget vidtgående tiltag, som forudsætter en mere detaljeret belysning af konsekvenserne. Som det fremgår af sagen, kan "SSI ikke give en entydig anbefaling vedrørende spørgsmålet, om der skal foretages aflivning af minkbesætninger eller ej."



# KROMANN REUMERT

Nicolai Wammens forklaring om ØU-mødet den 30. september 2020 (protokol, side 835):

"Han bad også om, at der blev påbegyndt et arbejde, hvor man forberedte alle de scenarier, som kunne komme, lige fra den lille del af værktøjskassen og op til, at man kunne slå alle min ned. Det var i særlig grad Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet, som skulle sætte dette arbejde i værk, således at hvis det senere skulle vise sig nødvendigt, var man klar. Man tog på mødet ikke nogen beslutning af, hvilke værktøjer man ville bruge, men han bad om, at man var forberedt, hvis situationen skulle opstå."

Simon Kollerups forklaring om ØU-mødet den 30. september 2020 (protokol, side 869):

"(...) alle på mødet forstod alvoren af, at smitten steg blandt minkfarmene og var spørgende overfor, om de tiltag, der var fremme, var tilstrækkelige. Det affødte den konklusion, at de relevante ministerier, altså Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet, som en klar opgave skulle forberede de handlemuligheder/værktøjer, som ligger imellem de relativt begrænsede tiltag, de havde til behandling på ØU, op til potentielt – hvis der måtte være behov herfor – en fuld nedslagting af mink."

Martin Ulrik Jensens forklaring om opfølgning på ØU-mødet den 30. september 2020 (protokol, side 578):

"Der blev ikke besluttet på mødet at slå alle mink ned, men det var worst case scenariet. Det var en alvorlig stemning på ØU, og man var nervøs for smittespredningen af corona blandt mink

Martin Ulrik Jensens kommentar til tekst om, at "MFVM vurderer, at et sådant tiltag [aflivning af alle mink] forudsætter ændret lovgivning på området" i CU-cover den 1. oktober 2020 (ekstrakt, side 978):

"Spørgsmål til MFVM: Skulle man skrive ind i sagen, at I begynder at forberede en sådan lovgivning? Fx under indstillingen."

Kent Harnischs forklaring om Martin Ulrik Jensens kommentar til Miljø- og Fødevareministeriet den 1. oktober 2020 (protokol, side 1064f):

"Kommentaren til Miljø- og Fødevareministeriet var en relevant bemærkning og flugtede med deres tidligere bemærkninger under FØU. De havde ikke på det tidspunkt en idé om, at alle mink skulle slås ned, men som led i deres generelle forberedelse tænkte de teoretiske skridt frem."

Miljø- og Fødevareministeriets tekst herom i CU-cover den 1. oktober 2020 (ekstrakt side 973):

"MFVM, JM og SUM forbereder den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag, såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minbesætninger i et geografisk område eller i hele landet."

Tejs Binderups forklaring (protokol, side 666):

"Han medgiver, at der ikke blev igangsat arbejde med ny lovgivning i oktober 2020. (...) Man kunne godt have ønsket sig, at der var nogen, der havde sat noget i gang."

Asbjørn Brinks forklaring (protokol, side 1237):

"Aflivning af alle mink i Danmark har siden midten af september 2020 været et "worst-case-scenarie". Det var ikke banebrydende for ham, at man på dette tidspunkt kunne se ind i et scenarie, hvor alle mink skulle aflives."

Annemarie Lauritsens forklaring om forløbet forud for den 3. november 2020 (protokol, side 558):

"De havde hele tiden arbejdet med forskellige modeller og alternativer, og worst case scenariet vedrørende aflivning af alle mink havde derfor også været oppe. (...) man løbende i efteråret havde overvejet forskellige modeller, og at der typisk arbejdes sådan med sagerne – altså f.eks. med en lille, mellem og stor model. (...) Worst case scenariet, som hun under afhøringen har anvendt som betegnelse for scenariet aflivning af alle mink, blev også drøftet forud for den 3. november 2020, idet man skulle forberede sig på dette."

Martin Ulrik Jensens sms til Asbjørn Brink den 2. november 2020, kl. 21:39 (tillægsekstrakt 4, side 773):

"Jeg er lige kaldt til møde i jm om mink (online). Der er vist mutationer, tror de slår hele lortet ned... jeg vender tilbage."

Paolo Drostbys mail til Tejs Binderup den 3. november 2020, kl. 15.32 om SSI's risikovurdering (ekstrakt, side 1717):

"Denne risikovurdering synes at pege ret entydigt i retning af stop for produktion."

Annemarie Lauritsens sms-korrespondance med Line Nørbæk den 3. november 2020, kl. 16.15 (tillægsekstrakt 5, side 221):

AML: "Jeg er helt deprimeret. Skal vi ikke bare af med ALLE mink så hurtigt som overhovedet muligt?"

LN: "I feel the same."

AML: "Væk med den sektor for at passe på resten af dansk erhvervsliv."

Asbjørn Brinks mail til Annemarie Lauritsen den 3. november 2020, kl. 17.16 om SSI's risikovurdering (ekstrakt, side 1752f):

"Svært at læse som andet end aflivning af alle mink i Danmark."

Peter Mørchs forklaring om forløbet om eftermiddagen den 3. november 2020 (protokol, side 967):

"I ekstrakten fremgår en sms-korrespondance mellem Asbjørn Brink og Annemarie Lauritsen, hvor de drøftede, at det tydede på, at alle mink skulle slås ned. Han genkender denne drøftelse fra den mundtlige rådgivning, som han fik i Finansministeriet (...)"

# KROMANN REUMERT

Asbjørn Brinks forklaring om forløbet om eftermiddagen den 3. november 2020 (protokol, side 1245):

"I mellemtiden modtog Finansministeriet risikovurderingen fra SSI, hvorefter han skrev en e-mail til Miljø- og Fødevareministeriet, hvor han spurgte til, hvorvidt dvalemodellen holdt vandt i lyset af den nye risikovurdering fra SSI. Han modtog ikke et svar på denne e-mail fra Miljø- og Fødevareministeriet."

Asbjørn Brinks mail til Lisbeth Gro Nielsen den 3. november 2020, kl. 18.51 (protokol, side 1824):

"Ift. hvilke dyr der skal slås ned, lægger MFVM op til "dvalemodellen" hvor avlsdyr kan bibeholdes. Men som jeg læser SSI's seneste risikovurdering, anbefales aflivning af alle mink (det er ikke lokationsbestemt). Set her fra er det hastende at få øget tempoet i aflivningen af mink. (...) Vi tænker ikke umiddelbart, at man kan vente 10 dage, som cover pt. lægger op til."

Bevismaterialet dokumenterer således klart og entydigt, at min klient ikke havde nogen anledning til andet end at lægge til grund, at ressortministeriet i over en måned havde været fuldt opmærksomme på, at en beslutning om aflivning af alle mink var et muligt scenarie, som ressortministeriet var forberedt på.

Bevismaterialet dokumenterer endvidere, at ressortministeriet i situationen rent faktisk også var fuldt bevidst om, at en beslutning om at slå alle mink ned var et muligt udfald af SSI's risikovurdering, og at ressortministeriet sågar skrev en sætning om "en total nedslagning, inkl. af alle avlsdyr" ind i det først udsendte KU-cover (der var det papir, hovedparten af mødedeltagerne nåede at læse inden mødet). Ressortministeriet skrev intet i den forbindelse – eller andetsteds i KU-materialet – om, at et sådant tiltag ville kræve ny hjemmel.

#### **4.3. "Ressortministeriet trådt i baggrunden og koblet af" – der var samme tværministerielle koordinering som under hele pandemien**

Kommissionen anfører som endnu en konkret omstændighed, der lægges vægt på ved ansvarsvurderingen, at:

"En konsekvens af Barbara Bertelsens beslutninger var, at Miljø- og Fødevareministeriet i nogen grad trådte i baggrunden og blev koblet af, uanset at ministeriet havde ressortansvaret i forhold til mink. Barbara Bertelsen havde selv ingen kontakt til Henrik Studsgaard i Miljø- og Fødevareministeriet, bortset fra at Henrik Studsgaard og også Tejs Binderup deltog i det andet departementschefsmøde kl. 14.45. (...)

(...)

Videre var Barbara Bertelsen bekendt med, at ressortministeriet i konsekvens af hendes beslutning i nogen grad var trådt i baggrunden og koblet af, idet hun ved flere lejligheder i stedet søgte dialog med Justitsministeriet, hvilket alt sammen indebar øget risiko for fejl på en uhensigtsmæssig måde."

Bevismaterialet viser, at det ikke er en korrekt udlægning af det faktiske hændelsesforløb, når Kommissionen anfører, at en konsekvens af min klients beslutninger var, "at Miljø- og Fødevareministeriet i nogen grad trådte i baggrunden og blev koblet af, uanset at ministeriet havde ressortansvaret i forhold til mink":

Min klient ringede til Henrik Studsgaard om aftenen den 2. november 2020, straks hun havde hørt om de nye oplysninger fra SSI (protokol, side 350f):

"Under mødet med København Fur kl. 18.00 fik han en opringning fra Barbara Bertelsen, som havde talt med Per Okkels om fundet af minkmutationen. Han, Per Okkels og Barbara Bertelsen delte opfattelsen af, at det var bekymrende og farligt. De var nødt til at se på, hvad det konkret betød i forhold til risikovurderingen og udviklingen af vacciner, men også se på, om det havde betydning for håndteringen af mink. Derfor var det nødvendigt at sætte et møde op mandag aften den 2. november 2020. Der var en eskalerende smitte blandt minkbesætningerne. Der var nærmest eksponentiel stigning. Man var nødt til at få gjort noget med det samme."

Min klient skrev en fælles sms til Henrik Studsgaard, Per Okkels og Johan Legarth den 2. november 2020, kl. 21:19 (tillægsekstrakt 3, side 1113).

Henrik Studsgaard og Tejs Binderup deltog i departementschefsmødet den 2. november om aftenen, hvor min klient ikke selv deltog.

Henrik Studsgaard og Tejs Binderup deltog i departementschefsmødet den 3. november 2020, kl. 13.30, hvor min klient ikke selv deltog.

Henrik Studsgaard og Tejs Binderup deltog i departementschefsmødet den 3. november 2020, kl. 14.45, hvor min klient deltog.

Min klient modtog først KU-materialet efter udsendelsen kl. 20.12 (KU var berammet til kl. 21 og blev udsat til kl.21.30). Justitsministeriet stod øverst som koordinerende ministerium på coveret, der havde seks forskellige ressortministerier i hovedet, og min klient afgav i overensstemmelse med sædvanlig praksis sine samlede bemærkninger til den koordinerende departementschef.

Henrik Studsgaard deltog selv i KU-mødet den 3. november 2020.

Henrik Studsgaard og Tejs Binderup nævnte intet om manglende hjemmel til ressortministeren hverken forud for eller under KU-mødet.

Henrik Studsgaard og Tejs Binderup nævnte intet om manglende hjemmel til ressortministeren på det interne møde til opfølgning på KU-mødet samme aften.

Statsministeriet sendte den 4. november 2020 flere timer før pressemødet taleudkast og beredskaber i faktatjek hos ressortministeriet, jf. pkt. 4.4.

På intet tidspunkt kontaktede Henrik Studsgaard selv min klient – og på intet tidspunkt forsøgte Henrik Studsgaard forgæves at kontakte min klient.

Ressortministeriet havde al mulig anledning til at deltage såvel ressortministeren som Statsministeriet og min klient i oplysningen om den manglende hjemmel.

KROMANN  
REUMERT

Min klient havde derimod ingen anledning til ikke at have tillid til, at ressortministeriet havde styr på ressortlovgivningen. Og min klient vidste i øvrigt, at ressortministeriet i over en måned havde været forberedt på scenariet med aflivning af alle mink, og at der i samme periode allerede var aflivet over en million mink, herunder raske besætninger.

Den omstændighed, at min klient i forløbet også måtte have talt mere med andre departementschefkolleger end med Henrik Studsgaard, kan naturligvis ikke konstituere en tjenstlig forseelse. Det er at vende tingene om, hvis det lægges til grund, at departementschefen i Statsministeriet skulle have en ansvarspådragende pligt til at udøve en særligt opsøgende indsats over for en departementschef i et ressortministeriet uden nogen konkret anledning til at tvivle på, at den pågældende havde styr på sin ressortlovgivning.

Selv hvis det var en retvisende udlægning af det faktiske hændelsesforløb, at "ressortministeriet trådte i baggrunden og blev koblet af", hvad det faktisk ikke er, er der intet grundlag i hidtidig teori og praksis for at statuere et tjenstligt ansvar herfor for min klient. Jeg skal i den forbindelse også henvise til Jens Peter Christensens under pkt. 4.1. gengivne beskrivelse af praksis for så vidt angår manglende tjenstligt ansvar i sig selv for en eventuel uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet eller uhensigtsmæssige organisatoriske forhold.

Ministerialsystemet – der udledes af grundlovens ordning med ministerstyret – hviler på, at hver departementschef er ansvarlig for sit ressortområde.

Som det fremgår af Kodeks VII, skal embedsmænd sikre sig, at de dispositioner, der træffes i det pågældende ministerium, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på ressortområdet, herunder har den fornødne hjemmel.

Det er fast antaget i teori og praksis, at ressortansvaret gælder uafhængigt af den tværministerielle koordinering, som er helt nødvendig og meget omfattende selv i ministeriernes dagligdag. Det er f.eks. velbeskrevet, hvordan Finansministeriet i årtier har indtaget en koordinerende rolle på tværs af de forskellige ressortministerier i større eller komplekse forløb – uden at dette har været antaget at indebære, at ressortansvaret på de enkelte områder "trådte i baggrunden", eller at ressortministerierne derved "blev koblet af". Denne tværministerielle koordinering gennem ét tovholder-ministerium er en praktisk nødvendighed, og har hidtil f.eks. indebåret, at ikke blot departementschefen i Statsministeriet, men også de øvrige departementschefer, har kunnet nøjes med at afgive bemærkninger til tværministerielle sager til én koordinerende kollega, i stedet for at skulle ringe til samtlige forskellige departementschefer involveret i en tværministeriel sag.

Sektoransvarsprincippet betyder, at ressortansvaret er uændret i en krisesituation, jf. pkt. 3.1. Som det fremgår af de gældende retningslinjer for krisestyring, betyder sektoransvarsprincippet således bl.a., at den enkelte myndighed har og bevarer det fulde ansvar for ledelsen af indsatsen inden for eget ansvarsområde, ligesom den enkelte myndighed har ansvaret for information af eget politiske niveau.

Retningslinjerne for krisestyring hviler endvidere på en eksplicit forudsætning om, at når flere aktører og sektorer er involveret ved større hændelser, er koordination nødvendig. Koordination forstås som det forhold, at de involverede aktører agerer i fællesskab for at opnå et fælles, overordnet formål, der er enighed om, under hensyntagen til den enkelte sektors ansvar og opgaver.

I overensstemmelse med denne forudsætning i retningslinjerne for krisestyring fra september 2019 tilsluttede Regeringens Koordinationsudvalg i maj 2020 sig en indstilling om en "styrkelse af tværgående planlægning og koordinering af indsatsen mod pandemier".

I KU-coveret af 5. maj 2020 fremgår der bl.a. følgende herom (tillægsekstrakt 8, side 90):

"Justitsministeriet varetager i dag en koordinerende rolle i relation til håndteringen af COVID-19, ligesom der i regi af NOST'en under Rigspolitiets ledelse sker en central koordinering (...)

Det kan på den baggrund overvejes på kort sigt at styrke den centrale koordinering i Justitsministeriet gennem *dels* oprettelse af en afdeling i Justitsministeriets departement, *dels* styrkelse af arbejdet i regi af NOST'en. Den departementale afdeling får til opgave henholdsvis 1) at udarbejde og koordinere tiltag, der skal understøtte arbejdet med henholdsvis lukning og åbning af relevante tiltag i samfundet (...)"

Der blev i forlængelse heraf i sommeren 2020 oprettet en ny beredskabsafdeling i Justitsministeriets departement med henblik på at varetage den omtalte koordineringsopgave på tværs af de involverede ressortministerier.

Det var således helt i tråd med den generelle tilrettelæggelse af det tværministerielle arbejde under hele pandemien, når Justitsministeriet også havde den koordinerende rolle i krisesituationen fra den 2. november 2020 om aftenen og dagene derefter.

At Miljø- og Fødevarerministeriet i øvrigt selv var helt opmærksomme på Justitsministeriets koordinerende rolle fra første tilfælde af smitte blandt mink i Danmark, fremgår af Tejs Binderups mail af 16. juni 2020 til Statsministeriet og Finansministeriet med Justitsministeriet cc (ekstrakt, side 20) (min understregning):

"Kære Kent og Christian

Vedlagt hermed notat om forslag til håndtering af coronaudbrud på minkfarm i Nordjylland, som vi ønsker jeres tilbagemelding på hurtigst muligt, da der forventes mediomtale af udbruddet i aften. Løsningen er mundtligt afstemt med SUM, som her sættes Cc.

Lasse [Boje Nielsen, afdelingschef i Justitsministeriet] sættes cc som generel koordinator på corona.

Ring gerne, hvis I har nogle spørgsmål.

Vh.

Tejs"

#### 4.4. "Utilstrækkeligt faktatjek" – vender ressortansvaret om

Kommissionen anfører i udkastet til kapitel 8 følgende om det faktatjek i ressortministeriet, som Statsministeriet gennemførte forud for pressemødet kl. 16 den 4. november 2020:

"Statsministeriet sendte den 4. november 2020 kl. 13.34 udkast til statsministerens tale til faktatjek i Finansministeriet, Justitsministeriet, Erhvervsministeriet, Sundhedsministeriet og

## KROMANN REUMERT

Miljø- og Fødevarerministeriet. Mailen gik til forskellige ministersekretærer og kontorchefer med et antal afdelingschefer i kopi. Udkastet, der ikke indeholdt oplysninger om hjemmel til aflivning af mink, gav ikke de berørte ministerier anledning til at forholde sig til dette hjemmelsspørgsmål og ej heller til spørgsmålet om hjemmel til tempobonus.

(...)

Selve statsministerens indledning til brug for pressemødet havde i et udkast været til faktatjek, bl.a. i Miljø- og Fødevarerministeriet som ressortministerium, men kommissionen finder, at dette faktatjek, som fandt sted på lavere niveau i ministerierne, under de anførte omstændigheder var utilstrækkeligt til at fritage for kritik for den grove vildledning, også henset til at faktatjekket ikke blev ledsaget af nogen specifikke spørgsmål til hjemmel."

Som det fremgår af ekstraktens side 2321, sendte Statsministeriet udkast til pressemødetale til faktatjek i de relevante ressortministerier gennem disses ministersekretariater. Denne fremgangsmåde er helt i overensstemmelse med mangeårig, fast praksis.

Som Kommissionen bemærker, indeholdt Statsministeriets taleudkast "ikke oplysninger om hjemmel til aflivning af mink". Dette gjorde udkastet naturligvis ikke allerede af den grund, at Statsministeriet ikke havde kendskab til, at der ikke var hjemmel, og ikke havde anledning til at tro, at der skulle være et hjemmelsproblem i og med, at det ansvarlige ressortministerium var tavst herom.

Et faktatjek er således pr. definition anledningen for et ressortministerium til at forholde sig til – og reagere på – hvis der er et faktisk eller fagligt problem i tilknytning til den sag og det materiale, faktatjekket vedrører.

Når Kommissionen anfører, at Statsministeriets udkast "gav ikke de berørte ministerier anledning til at forholde sig til dette hjemmelsspørgsmål og ej heller til spørgsmålet om hjemmel til tempobonus", vender Kommissionen således ressortansvaret helt om.

Og Kommissionen anlægger samtidig en kontrafaktisk kritik, hvorefter Statsministeriet kritiseres for ikke at have spurgt ressortministeriet til, hvorvidt der var et hjemmelsproblem, som Statsministeriet – i modsætning til ressortministeriet – på daværende tidspunkt intet kendskab havde til og derfor ingen anledning havde til at spørge til.

Kommissionen vender også ressortansvaret om, når Kommissionen anfører, at "dette faktatjek, som fandt sted på lavere niveau i ministerierne, under de anførte omstændigheder var utilstrækkeligt til at fritage for kritik for den grove vildledning".

Det følger således af ministerialprincippet, at det er op til de enkelte ressortministeriers egen arbejdstilrettelæggelse og kommandoveje, hvorledes man internt håndterer sine opgaver. Det kan ikke være Statsministeriets ansvar at vurdere, om et faktatjek i et ressortministerium er foretaget på et tilstrækkeligt højt niveau – allerede af den grund, at Statsministeriet ikke inddrages i de interne arbejdsgange og de konkrete forelæggelser i de øvrige ministerier. Hvis et ressortministerium oplyser over for Statsministeriet, at ressortministeriet har clearet et udkast, må Statsministeriet kunne lægge til grund, at ressortministeriet optræder med det fornødne interne mandat. Ethvert andet resultat er løsrevet fra virkelighedens verden med 19 forskellige ressortministerier.



Som det også fremgår af Tejs Binderups forklaring, fik den ansvarlige afdelingschef i ressortministeriet da også, i den konkrete situation forelagt Statsministeriets taleudkast i ressortministeriets interne proces.

Det er uklart, om Kommissionen med sine formuleringer om, at dette faktatjek var "utilstrækkeligt", indebærer, at Kommissionen herved kritiserer Statsministeriet for, at Tejs Binderup ikke forelagde taleudkastet for sin departementschef.

#### **4.5."Det meste af en arbejdsdag" - der kan ikke både have været god tid og for lidt tid**

Kommissionen anfører endelig som en konkret omstændighed, der inddrages i vurderingen af min klient, at:

"Kommissionen bemærker samtidig, at der var det meste af en arbejdsdag fra regeringens beslutning på KU-mødet og frem til pressemødet, hvor beslutningen skulle meldes ud, og at der således viste sig at være tid til at behandle sagen af flere omgange, sådan som det faktisk skete med tiltagene i forhold til den humane sundhed i Nordjylland, eller sende sagen for så vidt angår affivningen af mink tilbage til Miljø- og Fødevarerministeriet, der var ressortministeriet i forhold til mink, med henblik på tilvejebringelse af et endeligt beslutningsgrundlag."

Kommissionen beskriver herved et forløb fra kort før midnat den 3. november 2020 til kl. 16 den 4. november 2020.

Et forløb, hvor der i de mellemliggende timer blev udarbejdet faktaark, operationsplaner, pressemeddelelse, taleudkast og beredskaber til orientering af Folketingets partier, taleudkast og beredskaber til pressemøde osv. Og hvor sagen derfor netop blev behandlet i ministerierne.

Et forløb, hvor der i mellemtiden skulle ske orientering af Folketingets partier, pligtig indberetning til WHO og ECDC samt orientering af eksterne parter.

Og et forløb, hvor ressortministeriet var i fuld aktivitet og var inddraget i tilblivelsen af alt materiale – og hvor opmærksomheden på den manglende hjemmel var til stede hos de ansvarlige topembedsmænd, men hvor denne viden ikke blev kommunikeret til hverken ressortministeren eller Statsministeriet.

Det er uklart, om Kommissionen med sin formulering om, at der "viste sig at være tid til at behandle sagen af flere omgange" dermed mener, at der var god tid i de mellemliggende timer inden pressemødet, eller om Kommissionen mener, at tiden skulle have været brugt på andre måder at "behandle sagen på" end ved at lave det nævnte skriftlige materiale og foretage de nævnte orienteringer af henholdsvis Folketinget og WHO og ECDC inden pressemødet.

Det er tilsvarende uklart, om Kommissionens formuleringer skal forstås sådan, at Kommissionen mener, at stillingtagen til og iværksættelse af tiltag for så vidt angår smittespredningen blandt mink



burde havde været udskudt til efter den pligtige indberetning til ECDC og WHO – og dermed til efter nyhedens offentliggørelse i hele verden.

Uanset hvordan Kommissionens bemærkninger om "det meste af en arbejdsdag" skal forstås, er der imidlertid intet belæg i hidtidig teori og praksis for at basere et tjenstligt ansvar for min klient herpå, jf. ovenfor i pkt. 3

### **5."Burde have rejst spørgsmålet om hjemmel" – Kommissionen konstruerer en de facto objektiv ansvarsnorm**

Tilbage står Kommissionen konklusion om min klients tjenstlige ansvar:

"I vurderingen af Barbara Bertelsen har Kommissionen inddraget, at Statsministeriets departementschef, som Barbara Bertelsen også selv har formuleret det, har til opgave generelt at understøtte statsministeren i at lede landet.

(...) Barbara Bertelsen, der selv er jurist, burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, i hvert fald forinden statsministerens pressemøde den 4. november 2020, med henblik på at sikre, at der var fornøden lovhjemmel, også henset til Barbara Bertelsens stilling som departementschef i Statsministeriet sammenholdt med muligheden for et potentielt medvirkensansvar for statsministeren for den trufne beslutning og statsministerens egen udmelding heraf."

Kommissionen konstruerer herved en de facto objektiv ansvarsnorm for departementschefen i Statsministeriet.

Hidtidig teori og praksis forudsætter således, at man ved vurderingen af, om begåede fejl og forsømmelser bør give anledning til, at et disciplinært ansvar søges gennemført, har foretaget en nuanceret og helhedsorienteret vurdering af såvel den subjektive som den objektive side af de begåede forseelser. Sammenfattende viser praksis, at der ved denne helhedsvurdering – i tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsfor skrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf – inddrages en række momenter, herunder f.eks. det arbejdspress, embedsmanden var udsat for, og karakteren af de hensyn, der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser, jf. pkt. 3.1.

Som beskrevet i gennemgangen ovenfor af sagens bevismateriale og hidtidig teori og praksis, har Kommissionen imidlertid ikke godtgjort konkrete subjektive forhold, der kan konstituere et tjenstligt ansvar for min klient.

Jeg skal herved bemærke, at den objektivt alvorlige karakter af den fejl, der begås i et ressortministerium, selvsagt ikke i sig selv kan konstituere et subjektivt ansvar for departementschefen i Statsministeriet – eller for den sags skyld for andre departementschefer i koordinerende roller. At Kommissionen i sine formuleringer omkring det objektive element i sagen anvender en ny hidtil ukendt term for det objektive element med en betydelig subjektiv konnotation, nemlig "grov vildledning", ændrer ikke herved.

Det ligger fast, at min klient ikke kendte til, at der manglede hjemmel.

Det ligger fast, at ressortministeriet ikke skrev eller sagde til regeringen, herunder ressortministeren, eller Statsministeriet, at der manglende hjemmel.

Det ligger fast, at ressortministeriet havde al mulig anledning til at gøre regeringen, herunder ressortministeren, og Statsministeriet opmærksom på, at der manglende hjemmel.

Det ligger fast, at ressortministeriet i over en måned havde kendt til den manglende hjemmel.

Det ligger fast, at ressortministeriet i over en måned havde kendt til risikoen for et scenarie med aflivning af alle mink, og var blevet bedt om at være forberedt herpå.

Det ligger fast, at der på det omhandlede tidspunkt allerede var aflivet over en million mink, herunder raske besætninger.

Det ligger fast, at der i situationen var enorme samfundshensyn og risici for Danmark på spil – herunder ikke mindst ved at handle for sent eller gøre for lidt.

Det ligger fast, at der på intet tidspunkt var nogen, der tilkendegav over for min klient, at det gik for hurtigt – tværtimod.

Det ligger fast, at ministerialsystemet, ressortansvaret og sektoransvarsprincippet gælder uanfægtet ved krisehåndtering.

Det ligger fast, at krisestyringssystemet i Danmark hviler på en forudsætning om tæt koordinering.

Det ligger fast, at Justitsministeriet under hele pandemien indtog den generelle koordinerende rolle på tværs af ressortministerierne.

Det ligger fast, at udfyldelsen af rollen og opgaven som departementschef i Statsministeriet ikke i sig selv kan være et argument for at ifalde et medvirkensansvar for fejl begået i et ressortministerium.

Det ligger herunder fast, at udfyldelsen af Statsministeriets departementschefs rolle og opgave i forhold til Regeringens Koordinationsudvalg samt den tværministerielle koordinering med 19 ressortministerier ikke i sig selv kan være et argument for at ifalde et medvirkensansvar for fejl begået i et ressortministerium.

Det ligger fast, at den af Kommissionen nævnte styrkelse af Statsministeriet ikke i sig selv kan være et moment i ansvarsvurderingen.

Det ligger fast, at ministerialsystemet, jf. også Kodeks VII, helt grundlæggende hviler på, at det er den ressortansvarlige departementschefs ansvar at sige til og fra.

Det ligger fast, at det aldrig tidligere i teori eller praksis har været lagt til grund, at Statsministeriet, herunder Statsministeriets departementschef, skulle have en pligt til ex officio at spørge et ressortministerium, om der er styr på ressortlovgivningen, hvis ikke der er konkret anledning til at tro andet.

## KROMANN REUMERT

Det ligger fast, at min klient reagerede straks og klart over for ressortministeriets departementschef, da hun blev bekendt med ressortministeriets fejl, herunder brevet til minkavlerne.

Kommissionens vurdering af min klient har grundlæggende intet belæg i hverken bevismaterialet eller i hidtidig teori og proces.

Kommissionen foretager ikke en nuanceret helhedsvurdering og ser helt bort fra, hvilket ansvar min klient ville have pådraget sig ved at forsinke processen, hvis de betydelige risici for folkesundheden og eksporten var blevet realiseret.

Kommissionen konstruerer samtidig en de facto objektiv ansvarsnorm, hvorefter topembedsmænd i koordinerende funktioner forudsættes ex officio at tjekke, om andre kolleger har styr på deres egen ressortlovgivning, selvom de ikke har konkret anledning til at tro andet.

Kommissionen udviser i udkastet ikke den forsigtighed ved bevisvurderingen, som er forudsat i forarbejderne.

Kommissionen udviser i udkastet ikke den nuancerede helhedsvurdering, som er forudsat i teori og praksis.

Jeg er samlet set grundlæggende uenig i Kommissionens vurdering, som intet belæg har hverken i bevismaterialet eller i hidtidig teori og praksis.

Med venlig hilsen  
Kromann Reumert



Jens Rostock-Jensen  
Advokat (H)

Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København K

**DAVID NEUTZSKY-WULFF**  
**Advokat (H)**

Sendt pr. e-mail:  
[minkkommissionen@minkkommissionen.dk](mailto:minkkommissionen@minkkommissionen.dk)

42 27 85 95  
dnw@nrlaw.dk

Sekretær  
Janni Trinhammer  
33 38 70 06  
jtr@nrlaw.dk

30. maj 2022

J.nr. 102512-001  
D02085291

### **Kommissionens udkast til ansvarsvurdering vedr. Pelle Pape**

Den 16. maj 2022 modtog jeg kommissionens udkast til ansvarsvurdering vedrørende min klient Pelle Pape.

Jeg har noteret mig, at kommissionen ikke har fundet grundlag for, at det offentlige søger min klient draget til ansvar. Jeg kan i sagens natur tilslutte mig denne vurdering.

Hvad angår min klients håndtering af den e-mail, han lørdag den 7. november 2020 modtog fra kontorchef Casper Lund Borch, bestrides det, at der er grundlag for kritik.

Kommissionen har fundet det beklageligt, at min klient ikke samme dag sikrede sig, at departementschef Barbara Bertelsen blev orienteret om e-mailen. Kommissionen har i den forbindelse anset det som overdrevet formalistisk, når min klient som begrundelse for den manglende orientering har forklaret, at der *"på det tidspunkt endnu ikke var en sag, der kunne lægges videre i systemet."*

Jeg bemærker i den forbindelse, at min klient under afhøringen afgav en detaljeret forklaring om baggrunden for håndteringen af den nævnte e-mail. Bemærkningen om, at der lørdag den 7. november 2020 ikke var en sag, der kunne lægges videre i systemet, udgør kun en del heraf.

Pelle Pape har således bl.a. forklaret, at *"der ville ikke være praksis for at informere dem [departementschefen og statsministeren] alene ud fra mailen. Der var mange niveauer de involverede fagministerier, der skulle godkende sagen, før den ville nå departementschefens eller statsministerens bord. [...] Det var ressortministrene, der havde ansvaret for eget ministerium, og han gik ikke i gang med noget, før det var clearet på højere niveau end kontorchefniveau i de relevante ministerier. Hvis det hastede meget, skulle det meldes ind på rette niveau af ressortministeriet."*

Pelle Pape har endvidere forklaret, at det ville være *"sædvanlig praksis, at man på minimum afdelingschefsniveau meldte ind og gjorde det tydeligt, at der var et problem med hjemlen. Man ville nok starte med et telefonopkald og herefter lave en sag på det."*

Pelle Pape har derudover redegjort detaljeret for de overvejelser, han gjorde sig om processen, da han midt i weekenden modtog den nævnte e-mail:

*"De skulle have en sag, herunder et clearet notat fra fagministeriet, som skulle sendes til Folketinget, fagministeren skulle tale med ordførerne på området for at undersøge, om der ville være et politisk flertal for hastebehandlingen, og tilbagemeldingen fra ordførerne skulle nævnes for Folketinget. Statsministeriet skulle samtidig organisatorisk være klar til at håndtere lovforslaget. Da han skimmede mailen fra Casper Lund Borch, så det ud til, at processerne var i gang, og der var derfor ikke grund til, at han tænkte mere herover. Han havde ansvaret for, at der i forbindelse med et hastelovforslag var blevet vejledt om processen, hvilket han konstaterede, at Casper Lund Borch havde gjort."*

Når min klient valgte ikke at orientere Barbara Bertelsen beroede det således på,

- 1) at sagen af ressortministeriet ikke var blevet meldt ind som en problematisk sag,
- 2) at sagen allerede var i proces, og at ressortministeriet var i gang med at foretage de relevante sagsskridt, og
- 3) at departementschefen som led i denne proces – under alle omstændigheder – ville blive orienteret om sagen i løbet af søndagen.

Departementschefen, der er Pelle Papes nærmeste overordnede, gav under sin afhøring heller ikke udtryk for, at min klient burde have handlet anderledes i situationen.

Det bemærkes supplerende, at Pelle Pape, da han søndag den 8. november 2020 kl. 18.27 modtog sagen til godkendelse, uden ophold sørgede for, at denne blev forelagt

departementschefen, således at brevet om hastelovforslag efter statsministerens godkendelse kunne sendes til Folketingets formand samme aften.

Der ses herefter ikke at være grundlag for kritik af min klient.

Med venlig hilsen



David Neutzsky-Wulff



Minkkommissionen  
(sendt pr. e-mail til kontakt@minkkommissionen.dk)

Frederiksborggade 15, 3. sal  
1360 København K  
Tlf. +45 22 42 07 02  
kontakt@damkjaerlauritzen.dk

30. maj 2022

J.nr. 8000224/DAM

### **Dorthe Eberhardt Søndergaard – Udtalelse til Minkkommissionen**

Hermed fremsendes på vegne min klient Dorthe Eberhardt Søndergaard en skriftlig udtalelse, der for overskuelighedens skyld følger kronologien i kommissionens udkast til vurdering.

Indledningsvis bemærkes, at det bestrides, at Dorthe Eberhardt Søndergaard på mødet den 28. september 2020 udtalte sig om Miljø- og Fødevareministeriets hjemmel til aflivning af mink.

Til gengæld kan det på baggrund af dokumenterne og de afgivne forklaringer konstateres, at Dorthe Eberhardt Søndergaard deltog åbent i drøftelsen vedrørende hjemmelsspørgsmålet på afdelingschefmødet den 4. november 2020.

Herefter bemærkes som følger:

**Side 1, 2. afsnit:** Der henvises til forklaringsdokumentet side 273-274 i forhold til rækkefølgen af det passerede den 24. og 25. september 2020 og kollegaernes drøftelser, som alene udtrykte en undren i forhold til Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning, der tilsyneladende ikke kunne forebygge ret meget.

Som forklaret af Dorthe Eberhardt Søndergaard (forklaringsdokumentet side 274), var hun heller ikke af den opfattelse, at Niels Torpegaard Christensen foretog en grundig gennemgang af lov om hold af dyr, men at han blot efter en gennemgang af loven umiddelbart mente, at der var en bred hjemmel til at aflive mink indenfor smittezonen.

**Side 1, 3. afsnit:** Det er korrekt, at Dorthe Eberhardt Søndergaard deltog på mødet den 28. september 2020, men hun udtalte sig ikke om, hvorvidt Miljø- og Fødevareministeriet kunne have hjemmel i deres lovgivning til aflivning af raske mink indenfor en sikkerhedszone, hvilket hun da heller ikke har forklaret for kommissionen.

Gengivelsen af Per Okkels forklaring (forklaringsdokumentet side 727) i vurderingen er ikke præcis, idet han forklarede, at "han mente, at det var Dorthe Eberhardt Søndergaard, som mente, at der var hjemmel til aflivning i zone 1 og 2, da risikovurderingen var strammet op."

Det kan således ikke på baggrund af Per Okkels forklaring konstateres, at Dorthe Eberhardt Søndergaard på mødet den 28. september 2020 udtalte sig om Miljø- og Fødevareministeriets hjemmel og dermed heller

ikke konkluderes i vurderingen på side 3 sidste afsnit, at Dorthe Eberhardt Søndergaard den 28. september 2020 udfordrede Miljø- og Fødevarerministeriet i forhold til hjemmel.

**Side 1, 4. afsnit:** For så vidt angår angivelsen i coveret af, at "MFVM, JM og SUM forbereder den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag, såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minkbesætninger i et geografisk område eller i hele landet" henvises til korrespondancen i tillægsekstrakt 1, side 490-491, hvoraf fremgår, at det var Miljø og Fødevarerministeriet, der ønskede Sundhedsministeriet indsat. I den forbindelse blev det gentaget af kontorchef Katrine Kaldahl, at der ikke var hjemmel i epidemiloven. Som forklaret af Dorthe Eberhardt Søndergaard (forklaringsdokumentet side 292) burde en teknisk afklaring således være sket på Miljø- og Fødevarerministeriets initiativ.

**Side 2, 5. afsnit ff.:** Som det fremgår af gengivelsen fra afdelingschefmødet den 4. november 2020, var Dorthe Eberhardt Søndergaard den eneste, som udfordrede afdelingschef Teis Binderup i forhold til hjemmelsspørgsmålet.


Henset til, at Dorthe Eberhardt Søndergaard hverken havde eller burde have en dyberegående indsigt i fortolkningen af § 30 i lov om hold af dyr, gik hun således ikke videre end at rejse spørgsmålet om, hvorvidt Miljø- og Fødevarerministeriet havde foretaget koblingen mellem den nyeste risikovurdering og § 30 i lov om hold af dyr (forklaringsdokumentet side 277).

Det er vanskeligt at få øje på, hvordan Dorthe Eberhardt Søndergaard kunne have deltaget mere åbent i drøftelsen på mødet, som konkluderet i kommissionens vurdering på side 3, sidste afsnit.

**Side 3, 3. afsnit:** Blot for en ordens skyld bemærkes, at det bør præciseres på linje 9, at den efterfølgende dialog var mellem Miljø- og Fødevarerministeriet og Justitsministeriet.

**Side 3, 4. afsnit:** Afslutningsvis bemærkes vedrørende fremsendelsen af udkast til sundhedsministerens tale den 7. november 2020, at Dorthe Eberhardt Søndergaard modtog udkastet syv minutter inden talens afvikling, og at hun under alle omstændigheder alene skulle forholde sig til den del, som vedrørte sundhedsministeren, hvilket hverken omfattede hjemmelsproblematikken eller tempo-bonus.

Med venlig hilsen



Lene Damkjær Christensen  
- Partner, advokat (H)



Minkkommissionen

*Sendt pr. e-mail.*

J.nr 80009  
30. maj 2022

### Vedrørende Johan Kristian Legarth

Som bisidder for Johan Kristian Legarth har jeg d. 16. maj 2022 modtaget kommissionens udkast til kapitel 8.1-8.7 med en række vurderinger af mere generel karakter. Derudover har jeg modtaget en ansvarsvurdering, som særskilt angår min klient.

#### 1.1. Rammen for kommissionens vurderinger og for mit høringssvar

I afsnit 8.1 anføres, at kommissionen foretager sine vurdering på grundlag af et retsgrundlag, der sammenfattes i kapitel 7. Jeg har ikke modtaget kapitel 7 og har derfor vanskeligt ved at forholde mig mere indgående til den jura, som kommissionen anvender til fastlæggelse af de normer, som min klient vurderes ud fra. Kommissionens vurderinger synes at hvile på en forståelse af tværgående pligter i et departementalt og hierarkisk system, som jeg er fundamentalt uenig i, og som jeg gerne havde set udfoldet i høringsfasen.

#### 1.2. Den centrale bevisvurdering for Johan Kristian Legarth

Kommissionen anfører, at man i overensstemmelse med min klients forklaring lægger til grund, at han ikke forud for presseområdet den 4. november 2020 var bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink, og at der manglede hjemmel til tempobonus. Jeg kan fuldt ud tilslutte mig denne bevisvurdering, idet jeg bemærker, at den relevante – og fagspecifikke - lovgivning ikke ligger på Justitsministeriets område. Endvidere lægger kommissionen ikke til grund, at det var min klient, der på KU-mødet d. 3. november 2020 lagde op til en aflivning af alle mink, jf. herved det tema, der opstod undervejs i afhøringsforløbet i anledning af sundhedsministerens private noter. Også dette kan jeg fuldt ud tilslutte mig.

I et senere afsnit anfører kommissionen, at man ikke kan afvise min klients opfattelse af en telefonsamtale den 5. november 2020 med en afdelingschef, jf. i øvrigt nedenfor under pkt. 2.2.4. Jeg kan fuldt ud tilslutte mig denne bevisvurdering.

Hvis jeg herefter skal sammenfatte og tydeliggøre kommissionens bevisvurdering for så vidt angår min klient, kan det lægges til grund, at Johan Kristian Legarth ikke på KU-mødet lagde op til en aflivning af alle mink, og at han ikke havde nogen viden om hjemmelsproblemer, før der i det ressortansvarlige departement var igangsat relevante skridt til at sikre lovmæssig forvaltning.

### 1.3. Udgangspunktet og mit centrale synspunkt

Kommissionen anfører i punkt 8.3.4 om pressemødet, at det retlige udgangspunkt er, at ansvaret ligger hos ressortministeriet. Det er efter min opfattelse ikke blot et udgangspunkt, men et helt bærende princip for en velfungerende centraladministration, hvor der i det daglige samarbejdes på tværs med henblik på den bedst mulige opgaveløsning.

Efter min opfattelse må det kræve særdeles klare holdepunkter at fravige dette princip. I lyset af kommissionens bevisvurdering, jf. ovenfor, må det således kræve noget helt ekstraordinært for, at min klient under de givne omstændigheder objektivt og subjektivt kan anses for at have begået en tjenesteforseelse, endsige en forseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage ham til ansvar for det, der blev tilkendegivet på pressemødet den 4. november 2020 og den efterfølgende praktisering. Disse helt ekstraordinære omstændigheder foreligger ikke.

## 2. **Mine bemærkninger**

### 2.1. Generelt om situationen

Embedsværket set over en bred kam befandt sig i en ekstraordinær situation uden fortilfælde. Folkesundhed, global virusbekæmpelse og tunge danske erhvervsinteresser var på spil under et voldsomt tidspres.

Det generelle indtryk efter afhøring af et meget stort antal embedsmænd er, at der er blevet arbejdet flittigt, omhyggeligt og med stor ansvarsfølelse. Det er ikke det samme som, at der ikke begås fejl, og at pligter ikke skal efterleves, men efter min opfattelse bør konteksten for opgaveløsningen indgå med betydelig vægt, når pligternes nærmere indhold fastlægges længe efter begivenhedernes gang, hvor tusindvis af skriftspor endevendes og

## ADVOKAT ASGER BAGGE-JØRGENSEN

vurderes i ro og mag og uden tidspres. Hast kan således være velbegundet og fornuftig, også selv om det medfører en vis forøget risiko for fejl. Forløbet primo november 2020 var ikke "business as usual", ej heller i en lidt presset form, som kan forventes med mellemrum. Det var en ganske ekstraordinær situation, som min klient og andre befandt sig i, og som utvivlsomt krævede handling i et betydeligt tempo.

Kommissionen bemærker, at der var det meste af "en arbejdsdag" fra et KU-møde, der sluttede sent om aftenen den 3. november 2020 til et pressemøde den følgende eftermiddag d. 4. november 2020, og jeg savner en tydelig erkendelse af – og respekt for - de mange andre opgaver på eget ressortområde, der skulle løses i den opståede situation, hvor det ikke stod klart, at der kunne være et hjemmelsproblem, jf. herved bl.a. nedenfor under pkt. 2.2.3.

I den forbindelse bemærkes, at det på grund af den omfattende smittespredning i efteråret 2020 havde været nødvendigt at aflive mink på raske farme i en sikkerhedszone. Aflivning af mink på ikke-smittede farme som led i forebyggelse var således hverken ukendt eller ulovligt som et værktøj til at løse sundhedskrisen. Virkeligheden var i løbet af efteråret 2020 imidlertid, at den hidtidige sikkerhedszone, som på dette tidspunkt omfattede en meget stor del af landets mink, ifølge sundhedsmyndighederne var utilstrækkelig i forhold til folkesundheden. Denne grundlæggende erkendelse fortaber sig efter min opfattelse i tilbageblikket. Smitte spredte sig i et ukontrolleret tempo, og jeg finder det helt naturligt, at man tager afsæt i, at den meget betydelige lovlige aflivning af mink på ikke-smittede farme, også lovligt måtte kunne ske i en udvidet skala, når de sundhedsmæssige forhold, der havde begrundet aflivning i sikkerhedszonerne, nu ifølge sundhedsmyndighederne gjorde sig gældende i hele landet, og når formålet med aflivning af de raske dyr var uforandret.

Bl.a. i afsnit 8.3. giver kommissionen i øvrigt udtryk for, at Justitsministeriet d. 5. november 2020 havde "tiltrådt", at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink. Uanset at min klient ikke havde viden om processen med hjemmelsafklaring på dette tidspunkt, skal jeg for god ordens skyld bemærke, at der i ministeriel sprogbrug, sædvanligvis er forskel på "ikke at tilsidesætte" og på "at tiltræde".

Kommissionen har som præmis, at den beslutning, der blev truffet på KU-mødet d. 3. november 2020, for nogle faldt uden for det forventelige. Det hedder i det modtagne udkast bl.a.:

*"Kommissionen lægger videre til grund, at Johan Legarth læste den indstilling, der var indeholdt i udkastet til coveret. Der var her lagt op til, at der skulle iværksættes en incitamentsordning i form af tempobonus, idet en nødplan gennem Den nationale operative stab kunne iværksættes, hvis incitamentsordningen efter et antal dage viste sig ikke at være tilstrækkelig. Der blev også angivet et valg mellem helt at afvikle minkproduktionen i Danmark eller tillade en begrænset mængde avlsdyr uden for smittezonerne indtil udrulning af vaccine (dvaemodellen)."*

Kommissionen anfører i fortsættelse heraf

*"Der var ikke nævnt noget om aflivning af alle mink, uanset at der i Rigspolitiet var igangsat et arbejde med en plan herfor (...)"*

Der er efter min opfattelse tale om en fejllæsning af situationen. Først og fremmest ville et af de mulige scenarier, der var beskrevet i coveret, *forudsætte* aflivning af alle mink. Det er således svært at forestille sig et valg om "helt at afvikle minkproduktion", uden at det indebar en aflivning, sådan som min klient har forklaret. Det fremstår som en kunstig modsætning at fremhæve Rigspolitiets arbejde i den kontekst, idet den planlægning, der fandt sted, var et nødvendigt implementeringselement i tilknytning til en eventuel beslutning om "afvikling" af minkproduktion.

Realiteten er, at beslutningen på KU-mødet blev *begrænset* til at angå stillingtagen til det helt uopsættelige, hvorefter de videregående konsekvenser måtte håndteres senere. Der er tale om "det mindre i det mere".

Kommissionen vurderer, at min klient har været bekendt med, at det relevante ressortministerium med kommissionens ord skulle være "trådt i baggrunden" og "koblet af", for så vidt angik behandlingen af mink. Det svarer hverken til min klients opfattelse af situationen eller til det, der faktisk var tilfældet, jf. i øvrigt nedenfor.

## 2.2. Min klients individuelle forhold.

### 2.2.1. Perioden inden 2. november 2020

Kommissionen gengiver dele af indholdet af et cover fra et CU-møde den 1. oktober 2020. Kommissionen gengiver, at min klient ikke læste dette cover, men gengiver ikke (i afsnittet, der vedrører min klient), at coveret kom fra et andet ministerium, og at det blev udsendt ganske kort før det pågældende møde.

Justitsministeriets interne vurdering, som min klient læste, er ikke gengivet i sin helhed. Den var, at det ikke forventedes, at ministeren eller departementschefen skulle tage ordet, jf. Ekstrakt s. 1057. Det var tydeligt markeret ved et visuelt "rød, gul, grøn"-system, hvor man i det interne materiale hurtigt kan orientere sig om, hvilket niveau man skal forberede sig på. Navnlig under de tidsmæssige forhold, der gjorde sig gældende også op til CU-mødet, finder jeg det naturligt, at min klient som departementschef prioriterede ressourcerne og alene fordybede sig i spørgsmål, hvor han kunne forventes at spille en aktiv rolle. Det afspejler netop, at man har ansvar for emner inden for eget ressort.

Kommissionen anfører om den interne kommenterede dagsorden:

*"(...) Af Justitsministeriets interne kommenterede dagsorden til brug for samme møde stod, at "Justitsministeriet ikke har været involveret i udarbejdelsen af sagen, men at Justitsministeriet gerne bistår med den tekniske afklaring af det formodne lovgrundlag – som der også lægges op til i sagen – såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minkbesætninger i et geografisk område eller i hele landet". Kommissionen lægger til grund, at Johan Legarth i hvert fald må have gjort sig bekendt med denne tekst (min fremhævnings), idet kommissionen forstår Johan Legarths forklaring sådan, at han ikke i november 2020 kunne huske coveret fra CU-sagen en måned før."*

Det er sædvanligt, at Justitsministeriet tilkendegiver, at man bistår med teknisk afklaring af lovgrundlaget. Heri ligger ikke noget kendskab til, hvilke problemer der konkret måtte være.

Jeg læser kommissionens udkast således, at man lægger til grund, at min klient ikke har læst andet end Justitsministeriets interne materiale. Jeg er enig i denne bevisvurdering, idet jeg i øvrigt retrospektivt bemærker, at det forudsætningsvist fremgår af det materiale, som Miljø- og Fødevarerministeriet havde udarbejdet, at afgivning af alle mink også i Miljø- og Fødevarerministeriets optik kunne være en mulighed. Det er vanskeligt at se, hvorfor denne mulighed ikke længere skulle være erkendt, da man når frem til KU-mødet, den 3. november 2020.

Da min klient på dette tidspunkt i forløbet ikke havde nogen anledning til at blive bekendt med hjemmelsspørgsmål i forhold til afgivning af mink, kan indholdet af coveret til CU-mødet ikke indgå som moment i en kritik af ham personligt. I modsat fald er forventningen til, hvad en departementschef personligt skal kunne nå at overskue i forhold til andre ressortområders bidrag ikke realistiske, jf. herved mine afsluttende bemærkninger.

#### 2.2.2. Den 2.- 3. november 2020

Kommissionen anfører, at min klient ikke "tog skridt" til, at departementschefen (i Miljø- og Fødevarerministeriet) og Miljø- og Fødevarerministeriet blev bekendt med de af Justitsministeriet og Rigspolitiet den 3. november 2020 igangsatte initiativer i forhold til mink. Videre hedder det, at min klient har været bekendt med, at Miljø- og Fødevarerministeriet var trådt noget i baggrunden i forberedelsen af KU-mødet for så vidt angik behandlingen af mink, mens Justitsministeriet og Statsministeriet havde mere centrale roller, og at han var bekendt med, at ressortministeriet i konsekvens af beslutning truffet af Statsministeriets departementschef i nogen grad var trådt i baggrunden og koblet af.

Det svarer efter min opfattelse hverken til min klients opfattelse af situationen eller til det, der faktisk var tilfældet.

Som jeg forstår det, er kommissionens opfattelse på dette punkt særligt baseret på to forhold. Dels at min klient ikke i forløbet personligt tog skridt til at kontakte Miljø- og Fødevarerministeriet, dels at han havde mere kommunikation med Statsministeriet og Sundhedsministeriet end med Miljø- og Fødevarerministeriet.

I et ministerielt system med tusindvis af ansatte kan det ikke med mening kræves, at en departementschef personligt skal tage skridt til udveksling af oplysninger mellem myndighederne, før han kan tillade sig at antage, at relevant kommunikation finder sted. Myndighederne består af dygtige medarbejdere på alle niveauer, som varetager deres opgaver, uden at departementschefer inddrages. I den forbindelse bemærkes særligt, at arbejdet

med den såkaldte delplan foregik i Rigspolitiet, som løbende både før og efter den 3. november 2020 havde et tæt samarbejde med Fødevarestyrelsen i forhold til arbejdet med aflivning af mink, ligesom de medarbejdere i Justitsministeriet, der i øvrigt varetog dialogen med Fødevarerministeriet, havde et mindst lige så indgående kendskab til arbejdet i Rigspolitiet, som min klient. Det er således meget vanskeligt at se, hvorfor min klient skulle finde det nødvendigt, at han personligt – og i strid med de sædvanlige arbejdsgange – skulle orientere Miljø- og Fødevarerministeriet.

Under hele corona-pandemien har der været en særligt tæt løbende kontakt på alle niveauer (herunder også på departementschefniveau) mellem Sundhedsministeriet og Justitsministeriet i tværgående sager. Dette har i intet tilfælde været ensbetydende med, at de to ministerier har overtaget ressortansvar fra den lange række af andre ministerier, der har været berørt af pandemien. Når min klient ikke eller kun i meget begrænset omfang havde kontakt til sine departementschefkolleger i eksempelvis Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet og Transportministeriet var det heller ikke udtryk for, at disse ministerier var trådt i baggrunden eller koblet af i forhold til de dele af KU-sagen, herunder Nordjyllandspakken, som vedrørte dem.

For så vidt angår kontakten med Statsministeriet skal det for god ordens skyld bemærkes, at den i alt væsentligt fandt sted på Statsministeriets foranledning, og at min klient på daværende tidspunkt ikke havde kendskab til, hvor meget kontakt af tilsvarende art Statsministeriet havde med Miljø- og Fødevarerministeriet.

Yderligere bemærkes, at intet af det, der blev fremført af Miljø- og Fødevarerministeriet på de i alt tre departementschefsmøder den 2. og 3. november og på KU-mødet den 3. november 2020, gav min klient anledning til at antage, at Miljø- og Fødevarerministeriet anså sig selv for værende trådt i baggrunden. Han havde således ingen grund til at tro, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke til fulde havde opmærksomhed på de opgaver, der i forlængelse af de nævnte møder lå på dets område.

Samlet set er det således under de givne omstændigheder meget vanskeligt at se, hvorfor det forhold, at regeringen på et møde, hvor ressortmyndigheden deltog, traf en beslutning, der efter det nu oplyste afveg fra det, som ressortmyndigheden på forhånd havde forventet, skulle aktualisere en handlepligt for min klient, når han ikke havde nogen anledning til at tvivle på, at ressortmyndigheden havde forstået konklusionen.

2.2.2.1 Nogle særskilte bemærkninger om Rigspolitiets delplan og min klients sms d. 3. november 2020 kl. 8.36.

Rigspolitiets delplan udgør ikke en selvstændig "model", som adskiller sig fra de modeller, Miljø- og Fødevarerministeriet har arbejdet med. Der er således tale om en operativ planlægning for det tilfælde, at regeringen måtte træffe en beslutning, som indebar, at alle mink skulle aflives. Dette kunne eksempelvis være som

## ADVOKAT ASGER BAGGE-JØRGENSEN

---

led i en beslutning om at afvikle minkerhvervet i Danmark. Når Rigspolitiets delplan alene forholder sig til elementet om aflivning, må det antages at være udtryk for, at det i forhold til den politimæssige planlægning alene var dette element, der var relevant, mens det var underordnet, om en eventuel aflivning var nødvendiggjort af en beslutning om afvikling af erhvervet, som led i et tidsbegrænset forbud, eller som led i noget helt tredje, jf. det ovenfor anførte i pkt. 2.1.

Kommissionen har udvist interesse for en sms, som min klient den 3. november 2020 kl. 8.36 sendte til departementschefen i Sundhedsministeriet, Rigspolitichefen og en afdelingschef i Justitsministeriet. Den blev sendt adskillige timer, før det blev besluttet, at Justitsministeriet skulle koordinere KU-sagen og er således alene udtryk for min klients umiddelbare overvejelser i forhold til særligt de problemstillinger som kunne have direkte eller afledte konsekvenser for Justitsministeriet. Beskeden blev sendt til de aktører, som på Justitsministeriets område forestod den væsentlige kontakt til fødevarermyndighederne (Rigspolitiet for så vidt angår kontakten til Fødevarestyrelsen, og Beredskabsafdelingen for så vidt angår kontakten i Miljø- og Fødevarerministeriets departement) med henblik på at sikre, at disse var inde i loopet for så vidt angik min klients refleksioner og overvejelser. I lyset af den ovenfor nævnte løbende kontakt mellem Justitsministeriet og Sundhedsministeriet kan der ikke slutes modsætningsvist fra afsendelsen til departementschefen i Sundhedsministeriet, til at andre skulle være "koblet af" eller "trådt i baggrunden".

Beskeden kan ikke tillægges andet meningsindhold eller karakter, end den efter sit eget indhold lægger op til. Den anfører en tematisk overskrift (aflivning af mink), som beskriver det arbejde, der på dette tidspunkt havde været i gang med deltagelse af bl.a. Rigspolitiet, Fødevarestyrelsen og forsvarer i adskillige uger. Herefter anføres, at der (af relevans for indsatsen om aflivning af mink), at der ville skulle tages stilling til, om der skulle indføres et forbud mod minkavl. Det er – som min klient har forklaret – bl.a. en opfølgning på departementschefmødet aftenen før (d. 2. november 2020), og det svarer efter min opfattelse fuldstændig til den overvejelse, der i Miljø- og Fødevarerministeriet på samme tidspunkt foregik om en model om afvikling af minkerhvervet. Det var i øvrigt allerede aftenen inden erkendt i Rigspolitiet, at aflivning kunne komme på tale, jf. sms af 2. november 2020, kl. 22.04, jf. tillægsekstrakt 4, s. 897f, og en skitse herfor var uafhængigt af min klients sms den 3. november 2020 kl. 8.36 allerede i støbeskeen, jf. intern sms-udveksling i Rigspolitiet den 3. november 2020 kl. 8.46. Det er for mig at se oplagt, at der ikke med sms'en udstedes en instruks, eller noget der blot kan sammenlignes hermed.

### 2.2.3 Den 4. november 2020

I tiden mellem KU-mødet d. 3. november 2020 om aftenen og pressemødet den 4. november 2020 lagde ingen op til, at min klient skulle tage del i forberedelsen af pressemødet. Han tog således heller ikke del i planlægningen eller tilrettelæggelsen af pressemødet, ligesom han ikke fik materialet til gennemsyn. Det kan i øvrigt oplyses, at han

først selv så pressemødet adskillige dage senere, idet han på grund af arbejdet med Nordjyllandspakken ikke havde tid til at se TV den 4. november 2020 om eftermiddagen.

Den periode, som kommissionen i pkt. 8.3.3. beskriver som "det meste af en arbejdsdag", brugte min klient på et stramt fokus på den lange række af hastende og ganske komplekse og i mange tilfælde indgribende tiltag, der var under overvejelse i forbindelse med Nordjyllandspakken, og som i betydelig grad vedrørte Justitsministeriets ressort. Disse spørgsmål omfattede blandt andet akut og massiv flytning af testkapacitet til Nordjylland, spørgsmål om ændret grænsekontrol, forsamlingsforbud og nogle helt usædvanlige problemstillinger i forhold til at reducere fysisk aktivitet på tværs af kommunegrænser, hvilket blandt andet ville forstyrre skolegang og familieliv, herunder i form af, at skilsmissebørn og forældre i realiteten kunne blive begrænset i muligheden for at se hinanden. Jeg savner en forståelse af dybden af disse spørgsmål og dermed også en forståelse for den prioritering, der fandt sted.

#### 2.2.4. Den 5. november 2020

Min klient har forklaret om den opringning, han d. 5. november modtog fra en afdelingschef i justitsministeriet. Det er tydeligt, at de to personer i hvert fald på et punkt erindrings opkaldet forskelligt. Bl.a. med henvisning til den kontekst, hvori samtalen fandt sted og baggrunden for opringningen, som der ses at være enighed om, mener jeg, at det helt ubetænkeligt kan lægges til grund, at min klient ikke opfattede noget om det i denne sammenhæng relevante hjemmelsproblem. Jeg er derfor enig i kommissionens vurdering af, at det ikke kan afvises, at min klient opfattede en del af samtalen anderledes end afdelingschefen.

### 3. Afsluttende bemærkninger

Det er efter min opfattelse meget vanskeligt at se, at det skulle være mere hensigtsmæssigt, og at det skulle reducere risikoen for fejl, hvis Justitsministeriets departementschef i en situation som den foreliggende med betydeligt tidspres og stor kompleksitet i opgaverne skulle bruge sin tid på at fordybe sig i andre ministeriers opgaver og lovgivning og foranstalte personlig kommunikation, selv om der på tværs af departementer og myndigheder allerede var et intenst samarbejde.

Det er naturligt – og i overensstemmelse med de pligter og det ansvar, der påhviler ham - at have fokus på de opgaver, der lå på eget ressort. Nordjyllandspakkens indhold og betydning for borgerne i Nordjylland taler sit tydelige sprog. Havde han gjort det modsatte og havde det resulteret i væsentlige fejl, kunne det efter min opfattelse med betydeligt større ret give anledning til kritik af min klient som departementschef.



ADVOKAT ASGER BAGGE-JØRGENSEN

---

Min klient og andre arbejder i et departementalt, funktionsopdelt og hierarkisk system, hvor tillid til kompetence på alle planer er en naturlig og nødvendig del af arbejdsformen. Myndighederne består af dygtige medarbejdere på alle niveauer, som varetager deres opgaver, uden at departementschefer inddrages i specifik sagsbehandling. I et ministerielt system med tusindvis af ansatte kan det derfor ikke med mening kræves, at en departementschef personligt skal tage skridt til udveksling af oplysninger mellem myndighederne, før han kan tillade sig at antage, at relevant kommunikation finder sted. Det har således absolut undtagelsens karakter, at detaljer udveksles på departementschefsniveau.

Dette klare udgangspunkt kan muligvis fraviges, hvis en departementschef ligger inde med særlig information, som han må antage, at andre relevante personer (herunder særligt de personer i systemet, som i øvrigt forestår den løbende dialog med de berørte myndigheder) ikke ligger inde med. I den konkrete situation mener jeg ikke, at dette med rimelighed kan siges at være tilfældet.

Tilsvarende vil en manglende forståelse af en sags hastende karakter og undladelse af at handle i overensstemmelse hermed efter omstændighederne også kunne give anledning til kritik, hvis dette medfører negative konsekvenser for eksempelvis folkesundheden.

Den normering af min klients pligter, som kommissionens udkast lægger op til, savner efter min opfattelse et sikkert grundlag, jf. herved det forsigtighedsprincip, som gælder for en kommissions vurderinger. Synet på navnlig 1) ressortansvar, 2) personlig detailinvolvering for en departementschef og 3) hastighed som groft sagt en "ikke-faktor" i den givne situation, afspejler ikke, hvordan arbejdet i et departement og mellem departementer fungerer i praksis og efter min opfattelse heller ikke, hvordan det bør fungere. Kommissionens vurdering af, hvad der udgør en tjenesteforseelse, leder ikke til nogle hensigtsmæssige rammevilkår, når et departement eller samarbejdende departementer og andre myndigheder i fællesskab skal løse samfundsmæssigt tunge opgaver med kvalitet og få fejl. Det gælder ikke mindst i en akut krisesituation, som den der forelå i november 2020.

--oo00oo--

Jeg afventer herefter at modtage Kommissionens endelige og samlede beretning.

København d. 30. maj 2022

Asger Bagge-Jørgensen

**Fra:** [Jacob Aaes](#)  
**Til:** [Postkasse til minkkommissionen](#)  
**Emne:** Høringssvar Anne-Mette Lyhne Jensen  
**Dato:** 30. maj 2022 14:21:57  
**Vedhæftede filer:** [Anne-Mette Lyhne Jensen høringssvar\\_30052022.pdf](#)  
**Prioritet:** Høj

---

Til Kommissionen.

Jeg vedhæfter høringssvar, som jeg har valgt at indarbejde i Kommissionens udkast til vurdering med vores bemærkninger i **rødt**.

Med venlig hilsen

**Jacob Aaes**  
Advokat (L), Partner

M: (+45) 4050 2390 | [LinkedIn](#) | [Aumento.dk](#)

**umento**

ADVOKATFIRMA

Aumento Advokatfirma | Ny Østergade 3 | DK-1101 København K

Læs hvordan Aumento behandler personoplysninger [her](#)

Aumento Advokatfirma er et advokatfællesskab mellem selvstændige advokatfirmaer

Nærværende e-mail og enhver vedhæftet fil er fortrolig. Er du ikke rette modtager, bedes du venligst omgående underrette os og derefter slette emailen og enhver vedhæftet fil uden at beholde kopi og uden at videregive oplysninger om indholdet.

### Justitsministeriet, afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen

Anne-Mette Lyhne Jensen tiltrådte den 1. september 2020 som fungerende afdelingschef i den nyoprettede Beredskabsafdeling i Justitsministeriet, og hun beklædte således denne stilling i november 2020. Hendes forudgående karriere havde hovedsageligt været i Justitsministeriet.

Anne-Mette Lyhne Jensen deltog i CU-mødet den 1. oktober 2020, hvor det i forhold til mink blev besluttet at aflive smittede mink såvel som mink på farne inden for en radius på 7,8 km (sikkerhedszoner). I sammenhæng med mødet modtog Anne-Mette Lyhne Jensen coveret til dagsordenspunktet om mink, hvoraf det fremgik bl.a., at ”Skulle smitteudviklingen udvikle sig yderligere, vil mere vidtgående tiltag, som for eksempel aflivning af alle mink i Danmark, evt. kombineret med et midlertidigt eller permanent forbud mod hold og avl af mink, kunne overvejes”, og at ”MFVM vurderer endvidere, at et sådant tiltag forudsætter ændret lovgivning på området”, ligesom der stod, at ”MFVM, JM og SUM forbereder den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag, såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minkbesætninger i et geografisk område eller i hele landet”. I Justitsministeriets interne kommenterede dagsorden til brug for samme møde stod der, at ”Justitsministeriet ikke har været involveret i udarbejdelsen af sagen, men at Justitsministeriet gerne bistår med den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag – som der også lægges op til i sagen – såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minkbesætninger i et geografisk område eller i hele landet”. Anne-Mette Lyhne Jensen har herom forklaret, at hun var ubekendt med, at Justitsministeriet var skrevet ind i sagens procedureafsnit omhandlende forberedelse af lovgrundlag, og at hun ikke havde beskæftiget sig med sager om mink forud for den 1. oktober 2020. Kommissionen forstår Anne-Mette Lyhne Jensens forklaring sådan, at det også ligger i forklaringen, at hun ikke i november 2020 kunne huske coveret fra CU-sagen en måned før.

Den 22. oktober 2020 skrev Anne-Mette Lyhne Jensen en sms til afdelingschef Tejs Binderup i Miljø- og Fødevarerministeriet, hvori hun skrev, at hun skulle sikre sig, at Tejs Binderup havde hørt melding fra ”højeste sted om, at minkene skal aflives nu”. Anne-Mette Lyhne Jensen har herom forklaret, at hun mente departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen, og at ”Hun havde fået oplysningen under et CU-møde, hvor der var en drøftelse i margin til mødet”. Hun har videre forklaret, at ”Formålet med hendes sms til Tejs Binderup var, at hun ville fortælle Tejs Binderup, at det skulle gå hurtigere med aflivningen”, og at ”Hun opfattede ikke drøftelsen som et ønske om udvidelse af zoner, men alene som et ønske om øgning af hastigheden indenfor zoner”. Kommissionen lægger herefter til grund, at Anne-Mette Lyhne Jensen i oktober måned 2020 blev involveret i forhold til mink.

Anne-Mette Lyhne Jensen deltog i departementschefmødet den 2. november 2020 om aftenen, hvor drøftelsen ifølge hendes egen forklaring angik ”et mareridtsscenario”, idet Sundhedsministeriets departementschef skulle følge op den følgende morgen. Denne morgen modtog hun kl. 09.35 i kopi en mail fra Tejs Binderup, hvoraf det fremgik, at der ville skulle etableres en retlig hjemmel, uanset om man bevægede sig ad et spor, der opererede med en dvale-model, eller et spor, der helt lukkede minkbranchen. Anne-Mette Lyhne Jensen har forklaret, at hun ikke læste mailen samme dag. Uanset at Anne-Mette Lyhne Jensen modtog mange mails i denne periode, er det efter kommissionens opfattelse beklageligt, at hun ikke orienterede sig i denne, som havde overskriften ”Mink og kompensation”, og som knyttede an til departementschefmødet aftenen før, som Anne-Mette Lyhne Jensen havde overværet, og som ifølge hende selv havde angået ”et mareridtsscenario”.

Anne-Mette Lyhne Jensen bemærker, at hun som den sidste c.c. modtager af mailen i rækken med rette har lagt til grund, at mailen fra kollegaen i ressortministeriet ikke udløste en umiddelbar orienterings- eller handlepligt for hende. Antallet af c.c. mails eksploderede under pandemien, og hun modtog i allerede, som følge af Justitsministeriets involvering i at koordinere ”Nordjyllandspakken”, et utal af direkte mails denne dag, som i forvejen var særdeles udfordrende at håndtere rettidigt. Det bemærkes, at Justitsministeriet hverken for eller i denne forbindelse var involveret i fastlæggelse eller koordination af kompensationsordninger, hverken til minkavlere eller andre erhvervsdrivende, idet tre andre ministerier havde ansvaret for denne del. Hertil kommer, at kompensation på det pågældende

tidspunkt ikke kunne betragtes som vigtigere end andre emner relateret til ”mareridtssceneriet”, som hun beskæftigede mig med denne dag. Hun betragtede de skrappe og hidtil uhørte restriktioner rettet mod øvrige borgere, som Justitsministeriet var involveret i at koordinere som meget alvorlige og rettede selvsagt sin fulde opmærksomhed herimod.

Anne-Mette Lyhne Jensen deltog i begge departementschefmøder den 3. november 2020, og i det andet møde med start kl. 14.45 fik Justitsministeriet til opgave at samle en sag til KU-mødet samme aften. Anne-Mette Lyhne Jensen her herom forklaret, at ”det lyder rigtigt, at Barbara Bertelsen sagde,

at resten af mødekredsen ikke havde forstået hvor stor en potentiel katastrofe man stod overfor”, og at ”Hastighed var rigtigt vigtigt”. Hun modtog en sms fra departementsråd i Statsministeriet, Pelle Pape, kl. 15.13 om sagen, som skulle på KU-mødet. Heraf fremgik, at ”Der skal være en sag med klar fælles indstilling fra myndighederne (ssi, fødevarer, politi og evt øvrige)”, og som punkter blev bl.a. angivet ”tiltag ift at aflive mink (herunder indstilling om at sætte det i dvale/lukke lortet)” og ”tiltag ift smittespredning blandt mennesker”. Hun udsendte derefter selv en mail kl. 15.53 med titlen ”KU sag til i aften”, og hvor der blandt punkter var angivet ”Aflivning af mink” og ”Inddæmning af smitte blandt mennesker (i Nordjylland)”. Det var således koordinationskontoret i hendes afdeling, der skulle stå for indsamlingen af bidrag. Mailen blev sendt til de afdelingschefer, der deltog i departementschefmødet kl. 14.45, men ikke til Tejs Binderup, hvilket var en ekspeditionsfejl, som blev redresseret samme dag kl. 16.40. Anne-Mette Lyhne Jensen har forklaret, at fokus i Justitsministeriet den 3. november 2020 var på tiltag i Nordjylland i forhold til den humane sundhed (Nordjyllandspakken), hvilket svarer til, hvad blandt andre departementschef i Justitsministeriet Johan Legarth har forklaret.

Da kontorchef i Justitsministeriet Lisbeth Gro Nielsen kl. 17.43 udsendte første udkast til cover til KU-mødet, var Tejs Binderup blandt modtagerne sammen med blandt andre også Anne-Mette Lyhne Jensen, og Anne-Mette Lyhne Jensen kunne konstatere, at Lisbeth Gro Nielsen ved mail kl. 19.10 opfordrede Tejs Binderup til at ”skrive det nødvendige ind i coveret og sørge for, at bilaget er klar”. Ifølge sin egen forklaring læste Anne-Mette Lyhne Jensen selv coveret igennem og drøftede det med Lisbeth Gro Nielsen og Johan Legarth, ligesom der blev foretaget rettelser efter ønske fra departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen. Anne-Mette Lyhne Jensen har forklaret, at der blev foretaget sene rettelser i coveret, som ikke blev forelagt Miljø- og Fødevarerministeriet. Lisbeth Gro Nielsen rundsendte revideret cover med mail kl. 21.21, som i Miljø- og Fødevarerministeriet blev sendt til kontorchef Paolo Drostby, men ikke til afdelingschef Tejs Binderup, idet Tejs Binderup i stedet modtog revideret cover med t/c-markeringer kl. 21.39 og det endelige cover som PDF-fil kl. 21.52. Anne Mette Lyhne Jensen har forklaret, at hun under selve KU-mødet var i dialog med Tejs Binderup, som udtrykte utilfredshed med flere ting i coveret. Hverken Anne-Mette Lyhne Jensen eller Tejs Binderup deltog i KU-mødet.

Samlet lægger kommissionen til grund, at Anne-Mette Lyhne Jensen var bekendt med, at Miljø- og Fødevarerministeriet var trådt noget i baggrunden i forberedelsen af KU-mødet for så vidt angik behandlingen af mink, mens Justitsministeriet og også Statsministeriet havde mere centrale roller.

Anne-Mette Lyhne Jensen tager på det skarpeste afstand fra denne konklusion. Hendes personlige adfærd i forhold til udarbejdelsen af coveret afspejler det faktum, at mink-delen af KU-sagen var Miljø- og Fødevarerministeriets tekst. Rent principielt er Anne-Mette Lyhne Jensen ligeledes af den opfattelse, at et ressortministerium, uanset at regeringen af praktiske grunde forelægges én samlet sag i stedet for flere adskilte sager, ikke kan ”træde i baggrunden” i forbindelse med behandling af centrale spørgsmål på det pågældende ministeriums ressort.

Der henvises særligt til Anne-Mette Lyhne Jensens SMS til Lisbeth Gro (tillæg 3, side 663), hvori hun refererer, at Tejs Binderup havde oplyst, at det daværende Miljø- og Fødevarerministerium, trods indholdet af bestillingen fra Statsministeriet, ikke ønskede at medtage noget i KU-sagen om lukning af erhvervet, og hun dertil havde svaret, at de [Miljø- og Fødevarerministeriet] måtte skrive det, som de ville have det. I forhold til dette centrale punkt, fik Miljø- og Fødevarerministeriet det med andre ord, som de ønskede det, og dermed var de ikke ”trådt i baggrunden” i forhold til mink. De sproglige ændringer, som blev indsat efter drøftelserne mellem Johan Legarth og Barbara Bertelsen, ændrer ikke væsentligt på rollefordelingen.

Tejs Binderups reaktion på de foretagne tekstændringer understøtter heller ikke synspunktet om, at Miljø- og Fødevarerministeriet var ”trådt i baggrunden”.

I overensstemmelse med Anne-Mette Lyhne Jensens forklaring lægger kommissionen til grund, at Anne-Mette Lyhne Jensen ikke læste bilag 2 og 2a til KU-sagen, som blev nævnt i Lisbeth Gro Nielsens mail af kl. 21.21, og som blev rundsendt med mail kl. 21.24 fra Statsministeriet.

Anne-Mette Lyhne Jensen modtog mundtlig orientering fra Johan Legarth om KU-mødet den 3. november 2020 om aftenen efter mødets afslutning, og hun skrev i en intern mail i Justitsministeriet den 4. november 2020 kl. 00.21, at ”Jeg forstår det sådan, at STMn er hovedfigur på presse mødet”.

Anne-Mette Lyhne Jensen deltog i afdelingschefmødet den 4. november 2020 kl. 10.30. Tejs Binderup bragte spørgsmålet om manglende hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne op på mødet. Ifølge Anne-Mette Lyhne Jensens bisidder havde Anne-Mette Lyhne Jensen ikke forud ført drøftelser om hjemmel til aflivning af mink, hverken med Tejs Binderup eller andre. Anne-Mette Lyhne Jensen har for kommissionen forklaret, at hun på grund af et telefonopkald ikke selv på afdelingschefmødet hørte Tejs Binderups oplysninger og hans efterfølgende diskussion med afdelingschef i Sundhedsministeriet Dorthe Eberhardt Søndergaard, men en af Anne-Mette Lyhne Jensens medarbejdere sad også med, og Anne-Mette Lyhne Jensen tog efter mødet initiativ til

drøftelse med Dorthe Eberhardt Søndergaard og senere også med Tejs Binderup.

Anne-Mette Lyhne Jensen bemærker med henvisning til hendes forklaringer for kommissionen, at såvel indkaldelse til mødet og drøftelse af spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink i epidemiloven sker på foranledning og initiativ af Tejs Binderup.

Fra Dorthe Eberhardt Søndergaard modtog Anne-Mette Lyhne Jensen kl. 11.23 en kort mail, hvor det fremgik, at en jurist i Sundhedsministeriet havde set på hjemmel til aflivning af mink. Anne-Mette Lyhne Jensen har forklaret, at hun efter aftale med Dorthe Eberhardt Søndergaard ringede til Tejs Binderup for at sikre sig, at der var taget højde for den nye risikovurdering fra Statens Serum Institut, og at Tejs Binderup svarede, at han ville drøfte dette med Fødevarestyrelsen. Det førte til, at Anne-Mette Lyhne Jensen skrev en mail kl. 12.08 til bl.a. Dorthe Eberhardt Søndergaard og Tejs Binderup om, at "Arbejdstesen ift hjemmel for aflivning af mink er følgende: - MVFM har hjemmel til aflivning af alle mink i § 30 i lov om hold af dyr (MFVM afklarer endeligt), - der er ikke tale om ekspropriation (JM afklarer endeligt)". Anne-Mette Lyhne Jensen har for kommissionen forklaret, at "Det var en procesmail som opfølgning på et møde, hvor der blev fordelt nogle opgaver, og det var ikke en konkluderende e-mail", og at "De personer, som modtog e-mailen, var nogle af hendes allernærmeste samarbejdspartnere, og det var derfor ikke en formel mail fra Justitsministeriet". Anne-Mette Lyhne Jensen har også forklaret, at "Da hun havde sendt e-mailen ringede hun til Tejs Binderup og gjorde ham opmærksom på e-mailen og på, at Justitsministeriet ikke havde foretaget nogen vurdering endside kigget i forarbejderne til bestemmelsen".

Kommissionen lægger til grund, at den "arbejdstese", som Anne-Mette Lyhne Jensen opstillede fire timer før pressemødet den 4. november 2020, og som gik imod tilkendegivelsen fra ressortministeriet, ikke byggede på en egentlig faglig vurdering eller et fagligt skøn fra Anne-Mette Lyhne Jensens side. I den forbindelse bemærkes, at indholdet af mailen fra Dorthe Eberhardt Søndergaard angående § 30 i lov om hold af dyr ikke fremstår som eller udgør et grundlag for at rejse tvivl om tilkendegivelsen fra ressortministeriet. I øvrigt stammede mailen tilbage fra september 2020, hvor diskussionen var, om der overhovedet kunne aflives mink, herunder i sikkerhedszoner. Dette kunne Anne-Mette Lyhne Jensen ikke se, men det fremgik på den anden side heller ikke af mailen, at den skulle have angået hjemmel til aflivning af alle mink. Kommissionen finder, at Anne-Mette Lyhne Jensen i stedet for at opstille en "arbejdstese" om hjemmel uden et egentligt fagligt grundlag burde have sikret, at den tvivl, som der i hvert fald var rejst af ressortministeriet om hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne, var blevet kommunikeret til Justitsministeriets departementschef med henblik på inddragelse af Statsministeriets departementschef, også henset til at beslutningen truffet på KU-mødet aftenen forinden var meget vidtgående og intensiv. Dette er efter kommissionens opfattelse kritisabelt.

Anne-Mette Lyhne Jensen bemærker, at kommissionens kritik baserer sig på en grundpræmis om, at Anne-Mette Lyhne Jensen skulle være bekendt med at hjemmel til aflivning af alle mink IKKE blev omtalt på KU mødet, hvori Johan Legarth deltog. Hertil kommer, at Anne-Mette Lyhne Jensen i sin procesmail om "arbejdstesen" udtrykkeligt anførte, at ressortministeriet skulle foretage den endelige afklaring af hjemmelspørgsmålet og således både kunne og skulle gå ud fra, at orientering i en bredere kreds foregik derfra.

Det understreges endvidere, at det IKKE var ikke mailen fra Dorthe Eberhardt Søndergaard, men alene Anne-Mette Lyhne Jensens samtale med hende, der var det centrale i videregivelsen – altså om Fødevarestyrelsen havde taget højde for den nye risikovurdering i hjemmelsvurderingen. Mailen fra september fra Sundhedsministeriet blev alene videresendt til Tejs Binderup for at pege på den lovbestemmelse, som Dorthe Eberhardt Søndergaard havde henvist til under samtalen.

I den forbindelse bemærker kommissionen, at Anne-Mette Lyhne Jensen med mail af 4. november 2020 kl. 15.32 fra Tejs Binderup fik oplyst, at "FVST vil gerne have en kontakt til jer", og at "De mener ikke, at hjemlen kan udredes til hele landet", og at denne mail var en konkret anledning til at tage kontakt til Justitsministeriets departementschef, straks Anne-Mette Lyhne Jensen havde læst mailen, også selvom det først måtte være sket efter pressemødet.

Anne-Mette Lyhne Jensen bemærker at hun ikke - og efter mailens indhold at dømme, heller ikke

Miljø- og Fødevareministeriet - havde anledning til eller rent faktisk koblede den videre afklaring af hjemmel til pressemødet. Hun var på daværende tidspunkt ikke optaget af pressemødet, der skulle omhandle aflivning af mink, men arbejdede med og fokuserede på hastende humane tiltag.

Mailen fra Tejs Binderup indeholder heller ikke den aftalte endelige vurdering/afklaring fra Miljø- og Fødevareministeriet, men opfordrer alene til en videre dialog med Fødevarestyrelsen. Denne dialog påbegyndes efter det oplyste først efter pressemødet.

Kommissionen bemærker også, at der senere fulgte en dialog mellem Justitsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, som den 5. november 2020 involverede Anne-Mette Lyhne Jensen selv, og at hun den 5. november 2020 kl. 12.55 sendte en sms til tre af sine kolleger i Justitsministeriet, hvori hun skrev: "Har talt med Tejs. Oplyst at vi ikke kan/vil underkende vurderingen. Tilkendegivet at hastelov ligner deres ressort – og at vi ikke har holdning til hvilken lov den passer i / selvstændig lov. Han havde ikke tænkt at det ikke var deres ressort og ville lige vende internt. Dorthe S. i SUM orienteret". Anne-Mette Lyhne Jensen havde således på dette tidspunkt selv erklæret sig enig i, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne. Dette var endnu en konkret anledning til at tage kontakt til Justitsministeriets departementschef.

Anne-Mette Lyhne Jensen bemærker, at hun ikke "erklærede sig enig" – men derimod tilkendegav, at Justitsministeriet ikke havde grundlag for at tilsidesætte ressortministeriets vurdering. Hun talte med Tejs Binderup og orienterede umiddelbart herefter Sundhedsministeriet og relevante kontorchefer i Justitsministeriet herom.

Anne-Mette Lyhne Jensen har for kommissionen givet en detaljeret forklaring om, at hun den 5. november 2020 orienterede Johan Legarth om behovet for et hastelovforslag, idet et spørgsmål var, om det skulle udarbejdes i Miljø- og Fødevareministeriet eller i Justitsministeriet. Anne-Mette Lyhne Jensen har forklaret, at hun i den forbindelse telefonisk meddelte Johan Legarth, at "Miljø- og Fødevareministeriet var kommet frem til, at der ikke var hjemmel til det med aflivning af mink, og at man i Justitsministeriet havde kigget på det, men hverken kunne eller ville tilsidesætte denne vurdering, hvorfor der var behov for et hastelovforslag", og at Johan Legarth ikke spurgte "yderligere ind til hjemmelsspørgsmålet", idet "Johan Legarths kommentar til, at der ikke var hjemmel til at aflive samtlige mink, var noget i retning af et "nå"". Anne-Mette Lyhne Jensen har under en senere afhøring forklaret, at "hun ikke var i tvivl om, at hun den 5. november 2020 orienterede Johan Legarth om hjemmelsspørgsmålet som forklaret". Johan Legarth har forklaret, at han husker samtalen, men at han "opfattede samtalen således, at den alene angik hastelovforslaget omhandlende det midlertidige forbud – og ekspropriationsretlige overvejelser i den forbindelse". Henset til den åbenbare betydning af spørgsmålet om hjemmel, ikke mindst henset til det gennemførte pressemøde, hvor statsministeren og blandt andre rigspolitichefen havde meldt regeringens beslutning og eksekveringen heraf ud, finder kommissionen, at Anne-Mette Lyhne Jensen havde en pligt til at orientere sin departementschef om konklusionen om, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne, og at det efter en samlet vurdering også er mest sandsynligt, at hun faktisk gjorde dette den 5. november 2020.

Anne-Mette Lyhne Jensen bemærker, at kommissionen tilsyneladende lægger til grund, at hun så/hørte Statsministerens udtalelser på pressemødet den 4. november kl. 16. Anne-Mette Lyhne Jensen har overfor Kommissionen alene forklaret, at hun ikke så eller hørte Mogens Jensen udtale sig på pressemødet, og det kan her tilføjes, at hun heller ikke erindrer, at hun den 4. november hørte eller så Statsministerens tale, idet hun var travlt optaget af arbejdet med humane tiltag i Nordjylland. Det kan undre, at kommissionen ikke spurgte nærmere ind til, hvorvidt Anne-Mette Lyhne Jensen overhovedet så pressemødet eller talepapiret til Statsministerens tale, når hun nu ansvarsbedømmes "henset til den åbenbare betydning af spørgsmålet om hjemmel, ikke mindst henset til det gennemførte pressemøde"

Ligeledes gentages det, at Anne-Mette Lyhne Jensen, der alene var c.c. på mail vedr. "faktatjek", ikke



erindrer at have læst Statsministerens tale forud for pressemødet.

Af de grunde, der er anført ovenfor i afsnit 8.3.1, indbefattede pressemødet den 4. november 2020 udmeldinger, som var groft vildledende, ligesom der var udmeldinger over for myndigheder, heriblandt Rigspolitiet, som udgjorde en ulovlig instruks. Der er således efter kommissionens opfattelse tale om objektive brud på sandhedspligten og legalitetsprincippet.

Kommissionen finder, at Anne-Mette Lyhne Jensen den 4. november 2020 efter hendes deltagelse i afdelingschefmødet kl. 10.30, hvor spørgsmålet om manglende hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne var blevet bragt op af Tejs Binderup, kunne og burde have kommunikeret til Justitsministeriets departementschef med henblik på inddragelse af Statsministeriets departementschef, at der i hvert fald var rejst tvivl om hjemlen til at aflive mink uden for sikkerhedszonerne. Ligeledes kunne og burde Anne-Mette Lyhne Jensen efter at have læst Tejs Binderups mail kl. 15.32 have gjort det samme, og det havde været hensigtsmæssigt, om hun havde gjort det inden pressemødet kl. 16.00. Efter at Anne-Mette Lyhne Jensen selv den 5. november 2020 over frokost havde accepteret, at der ikke var hjemmel, lægger kommissionen som nævnt til grund, at hun faktisk orienterede Johan Legarth, men efter Anne-Mette Lyhne Jensens egen forklaring, reagerede departementschefen med ”noget i retning af et ”nå” og han spurgte ikke yderligere ind hertil”, og der er ikke i hendes forklaring nogen indikation af, at departementschefen angav, at han ville gøre noget aktivt trods udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020. Kommissionen finder, at Anne-Mette Lyhne Jensen kunne og burde have presset mere på over for sin departementschef, henset til at minkavlere og offentlighed var i en vildfarelse, som var skabt ved pressemødet den 4. november 2020.

Der henvises til ovenstående bemærkninger vedr. pressemødet, idet det nu igen lægges til grund, at Anne-Mette Lyhne Jensen kl. 15.32 vidste, hvad Statsministeren ville sige kl. 16.

Anne-Mette Lyhne Jensen var bekendt med, at statsministeren skulle indlede et pressemøde, hvor også Miljø- og Fødevareministeren var til stede, og at sidstnævnte skulle skal tale om aflivninger.

Det forekommer derfor både bagvendt, fortænkt og ude af trit med den praktiske virkelighed, at information eller forespørgsler fra Miljø- og Fødevareministeriet via Anne-Mette Lyhne Jensen og dennes departementschef skal videregives til Statsministeren, der på daværende tidspunkt – efter sædvanlig praksis - må antages at have kontakt med Miljø- og fødevareministeren i forbindelse med forberedelsen af, herunder på et formøde til, pressemødet kl. 16.00, hvor begge ministre deltager. Anne-Mette Lyhne Jensen sidder selv i et møde til kl. ca. 15.30 og har utvivlsomt været travlt beskæftiget med meget hastende spørgsmål om de indgribende tiltag i Nordjylland. Anne-Mette Lyhne Jensen tager derfor på det kraftigste afstand fra en konklusion om at manglende orientering af Johan Legarth om hjemmelsproblematikken indenfor denne tidsramme og under disse omstændigheder skulle indebære sådanne uagtsomme handlinger, at det kan udgøre en tjenesteforseelse.

Det samme gælder synspunktet om, at hun skulle have ”presset mere på overfor Johan Legarth”. Anne-Mette Lyhne Jensen fører efter sin egen forklaring en fornuftig samtale med ham om Justitsministeriets bistand til Miljø- og Fødevareministeriet, der ikke giver grundlag for at nå til den konklusion, at Johan Legarth skulle ”presses”.

Kommissionen finder samlet set, at Anne-Mette Lyhne Jensen har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger hende draget til ansvar i anledning af medvirken til brud på sandhedspligten og legalitetsprincippet i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 og den efterfølgende opretholdelse heraf.

Dette bestrides på det kraftigste. De forhold ovenfor, som Kommissionen peger på, udgør hverken samlet eller hver for sig tjenesteforseelser og slet ikke af den krævede grovhed jfr. ovenstående bemærkninger.

Anne-Mette Lyhne Jensen har ikke medvirket til beslutningen om at aflive eller danske mink, ligesom hun heller ikke deltog i pressemødet den 4. november eller i forberedelserne af de deltagendes udtalelser på dette pressemøde.

Hun er derfor hverken direkte eller indirekte medansvarlig for det påståede brud på sandhedspilgten og legalitetsprincippet.

Det bemærkes, at handlinger eller undladelser, der primært hviler på skønsmæssige vurderinger, herunder afvejninger og hensigtsmæssighedsbetragtninger, ikke i almindelighed anses at kunne betragtes som tjenesteforseelser, uanset om det efterfølgende måtte konstateres, at der har været udøvet et fejlskøn.

Dette gælder utvivlsomt for vurderingen af, hvorvidt Anne-Mette Lyhne Jensen burde have orienteret sin departementschef tidligere end sket. Anne-Mette Lyhne Jensen har på intet tidspunkt forud for orienteringen af Johan Legarth den 5. november om eftermiddagen skønnet, at det var pligtmæssigt, endsiges relevant, at orientere ham. Mink var ikke Justitsministeriets ressortområde og det var stedse hendes opfattelse, at det var Miljø- og Fødevareministeriets opgave at orientere de aktører i andre ministerier, de måtte mene burde orienteres herom. Dette skøn kan kommissionen anse for fejlagtigt, men det kan ikke statuere en tjenesteforseelse.

For så vidt angår kriteriet om grovhed beror på dette på et helhedsorienteret skøn, der omfatter både den subjektive og den objektive side af pligtforsømmelsen. Vurderingen foretages efter en nuanceret helhedsbedømmelse på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder. Herunder inddrages momenter som f.eks. de organisatoriske betingelser, embedsmanden konkret virkede under, samt karakteren af de hensyn, der fik embedsmanden til at foretage en ansvarspådragende handling eller undladelse. I vurderingen indgår også proportionalitetsprincipper, en vis tilbageholdenhed i prøvelsen og almindelige strafudmålingshensyn (i)

(i) Jf. Talevski, Jens Peter Christensen og Dethlefsen: Undersøgelseskommissioner (2002), side 262-263 og Jørgen Mathiasen: Forvaltningspersonellet (2000), side 205-207.

Ved vurderingen af, om der foreligger en tjenesteforseelse, kan inddrages forhold som bl.a. den travlhed og det arbejdspress, som embedsmanden har været udsat for (ii)

(ii) Jens Peter Christensen: Offentligt ansattes chefers ansvar (1998), side 38, samt Talevski, Jens Peter Christensen og Dethlefsen: Undersøgelseskommissioner (2002), side 266 med omtale af sagen vedrørende "kreativ bogføring" i Skatteministeriet.

Anne-Mette Lyhne Jensen forklarede for kommissionen bl.a. at:

*Det var først om morgenen den 4. november 2020 omkring kl. 11, at det gik op for hende, at der manglede hjemmel til at aflive samtlige mink i Danmark. Justitsministeriet blev ikke involveret i en afklaring heraf forud for den 4. november 2020. Justitsministeriet havde et stort fokus på nedlukningen af Nordjylland efter regeringens pressemøde den 4. november 2020. Nedlukningen af Nordjylland var den hårdeste nedlukning til dato, og det var en kompliceret regional nedlukning. Nedlukningen af Nordjylland ramte samtlige ministerier, og hun var i dialog med alle ministerier i løbet af den 3. og 4. november 2020. Det fyldte rigtigt meget. Det var en meget intens proces. Coronaembedsmænd arbejdede i et modus, hvor de skulle reagere meget hurtigt både i forhold til situationer med smittespredning og i forhold til forberedelse af materiale til regeringen. Der blev skrevet adskillige bekendtgørelser på en halv dag, og der var processer, som normalt tager uger eller måneder, der blev håndteret på et døgn. Arbejdspresset i efteråret 2020 var meget intenst, og det var nogle meget krævende processer, hvilket gjorde sig gældende på tværs af ministerierne. I perioden fra medio september 2020 og langt ind i foråret 2021 registrerede hun gennemsnitligt 75-80 timer om ugen. Der var helt sikkert nogen, der arbejdede mere end hende. I ugen den 2. november 2020 til den 8. november 2020 registrerede hun 90 timer. Den 4. november 2020 registrerede hun 18 timer, og dagen bestod ud over det tidligere nævnte blandt andet af håndteringen af, at justitsministeren var konstateret smittet med corona,*

*koordination af test af regeringen, sikring af værnemidler til Marienborg og forberedelse af endnu en KU-sag vedrørende nedlukningen af Nordjylland. Den 4. november 2020 var endnu mere intens end den 3. november 2020, og der blev arbejdet så hårdt i både Justitsministeriet og de andre relevante ministerier, herunder også i Miljø- og Fødevarerministeriet.*

Hendes forklaring om arbejdspresset understøttes af stort set samtlige forklaringer afgivet af embedsmænd for kommissionen.

I nærværende sammenhæng kan det tilføjes, at Anne-Mette Lyhne Jensen ifølge sin telefonlog foretog ca. 70 udgående opkald den 4. november og ca. 60 udgående opkald den 5. november, heraf ca. 10 forgæves pr. Dag. Anne-Mette Lyhne Jensen modtog efter egen erindring endnu flere indgående opkald, hvor tilkommer modtagelse af hundredevis af mails og sms'er samt afholdelse af en række møder af hastende karakter, idet alle øvrige møder blev aflyst.

Kommissionen ses ikke at inddrage arbejdspresset i ansvarsvurderingen, hvilket under de foreliggende omstændigheder må karakteriseres som en fejl.

Kommissionens konklusion og ansvarsvurdering vedr. Anne-Mette Lyhne Jensen fremstår derfor samlet set som en uhørt streng og meget vidtgående i forhold til gældende praksis.

Der anmodes derfor om en revurdering af den retlige vurdering af hende.

Det påpeges desuden, at en så vidtgående vurdering kan få betydning for embedsmænds villighed til såvel at yde bistand til andre ressortministerier som til at yde en ekstraordinær indsats i kriseperioder.

Kommissionen lægger til grund, at Anne-Mette Lyhne Jensen ikke var inddraget omkring tilblivelsen af Rigspolitiets actioncard af 6. november 2020, som derfor ikke giver anledning til særskilte

overvejelser i forhold til Anne-Mette Lyhne Jensen, idet kommissionen dog bemærker, at actioncard var eksempel på en direkte følge af udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020, og den manglende berigtigelse heraf, som Anne-Mette Lyhne Jensen medvirkede til.

Anne-Mette Lyhne Jensen bemærker, at den uheldige del af actioncardet nærmere fremstår som et forsøg på at kommunikere, at der arbejdes på hastelovgivning, men uden den fornødne klarhed.

## Bech·Bruun

### E-mail

Minkkommissionen  
kontakt@minkkommissionen.dk

København 30. maj 2022

**Lise Lauridsen**  
Partner

T +45 72 27 36 35  
llau@bechbruun.com

Sagsnr. 062676-0029 llau/llautios  
Dok.nr. 29736383.1

## Høringssvar – Thorkild Fogde

Det fremgår af det modtagne udkast til vurdering af Thorkild Fogdes rolle, at Minkkommissionen ikke finder anledning til at kritisere Thorkild Fogde i forbindelse med pressemødet onsdag den 4. november 2020 og heller ikke i anledning af det af politiet benyttede actioncard.

Det fremgår tillige, at der ikke af politiet blev gennemtvunget aflivninger af mink uden for zone 1 og zone 2, hvor der var hjemmel til sådanne tvangsaflivninger.

Endelig fremgår det, at kommissionen ikke finder grundlag for at kritisere Thorkild Fogde for handlinger foretaget af ham i forbindelse med det forløb, som kommissionen har gennemgået.

Samtidig kan det dog konstateres, at kommissionen mener at have identificeret to situationer under det meget komprimerede forløb, hvor Thorkild Fogde efter kommissionens opfattelse undlod at foretage sig noget, som kommissionen vurderer, at han havde tjenstlig pligt til at foretage.

Jeg er ikke enig i denne vurdering, jf. nedenfor.

Det er i det fremsendte udkast anført, at kommissionen finder, at Thorkild Fogde skulle have reageret, da han blev opmærksom på den manglende hjemmel, idet det videre er anført, at han i første række skulle have rejst spørgsmålet over for departementschefen i Justitsministeriet for at få afklaret betydningen heraf i forhold til den opgave, som Rigspolitiet i regi af NOST bistod med.

Det er uklart, hvornår kommissionen lægger til grund, at Thorkild Fogde blev opmærksom på hjemmels-spørgsmålet. Som Thorkild Fogde selv forklarede for kommissionen (forklaringsdokumentet s. 1520), var det hans opfattelse torsdag den 5. november 2020 tidligt om morgenen, at der ikke var hjemmel til tvangsmæssig aflivning i zone 3, men at dette ville blive etableret ved en ændring i bekendtgørelsen om COVID-19 hos pelsdyr. Dette var da også en del af baggrunden for formuleringerne i den e-mail, han rundsendte den 5. november 2020 kl. 07.05 (actioncardekstrakten s. 135), hvoraf det fremgår, at der foretages myndighedsafgivning i zone 1 og 2, mens der i zone 3 alene er tale om en "utvetydig opfordring" til minkavlerne til at påbegynde normal aflivning og pelsning<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Det er i det modtagne udkast til vurdering anført, at den nævnte bekendtgørelse nr. 1455 om COVID-19 hos pelsdyr blev ændret hver dag i de pågældende dage i november 2020. Dette er ikke korrekt. Det er alene bilaget til bekendtgørelsen, der er blevet opdateret. Den relevante bestemmelse, § 15, der fastlagde 7,8 km-grænsen, blev ikke ændret, hvilket ville kræve foretagelse af nye sundheds- og veterinær-faglige vurderinger.

## Bech·Bruun

2/4

Dok.nr. 29736383.1

Kommissionen synes at lægge vægt på, at veterinærdirektør i Fødevarestyrelsen Hanne Larsen på et virtuelt styrelseschefsmøde den 5. november 2020 kl. 8.00 oplyste, at der skulle arbejdes på en hjemmel til, at alle dyr kunne aflives, og at dette arbejde var i gang i samarbejde mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet (ekstrakten, s. 3912). Det er vanskeligt at se, hvorfor dette skulle give Thorkild Fogde anledning (endsige tjenstlig pligt) til at række ud til departementschefen i Justitsministeriet, idet Justitsministeriet efter det oplyste jo netop var en del af drøftelserne, og idet politiets opgaver i denne fase vedrørte opskalering af myndighedsaflivingerne inden for smittezonerne, hvilket der utvivlsomt var hjemmel til. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at Hanne Larsen ikke talte om behov for ny lovgivning på området.

Thorkild Fogde kunne omvendt med rette gå ud fra, at Justitsministeriet som led i den løbende dialog ville række ud til enten ham eller NOST, når drøftelserne var tilendebragt. Rigspolitiet som myndighed kan heller ikke kritiseres, således som der er lagt op til i det fremsendte udkast til afsnit 8.3.4, s. 27, idet Rigspolitiet ikke kan antages at have pligt til at orientere Justitsministeriet om, at Rigspolitiet har fået oplyst, at Justitsministeriet selv er i dialog med et andet ministerium om hjemmelsspørgsmålet. En sådan viden må i sagens natur antages at være Justitsministeriet bekendt.

Det må derfor afvises, at veterinærdirektør Hanne Larsens oplysninger har medført en tjenstlig handlepligt for Thorkild Fogde som beskrevet.

Kommissionen synes herudover at lægge vægt på en e-mail fra Lykke Sørensen til Thorkild Fogde den 5. november 2020 kl. 10.42 (actioncardekstrakten, s. 151), hvori Lykke Sørensen anfører følgende: *"Herudover er der et hjemmelsspørgsmål, jf. vores samtale, som JM kigger på"*. Der er imidlertid ikke i korrespondancen eller de afgivne forklaringer grundlag for at afgøre, hvilket hjemmelsspørgsmål der henvises til (afliving i zone 3 eller aflivning med gift), og igen er det vanskeligt at se, hvorfor den skulle give Thorkild Fogde pligt til at rette henvendelse til Justitsministeriet, som jo selv stod for overvejelserne, og som Lykke Sørensen og NOST var i løbende dialog med.

Den anden situation vedrører Thorkild Fogdes deltagelse i et pressemøde lørdag den 7. november 2020 kl. 16.00.

Efter anmodning fra Rigspolitiets kommunikationsenhed deltog Thorkild Fogde med kort varsel og uden fælles forberedelse i pressemødet, som blev afholdt af Sundhedsministeriet med i alt 5 deltagere.

Det er ikke korrekt, når det i det fremsendte udkast til vurdering er anført, at pressemødet angik *"eksekvering af regeringens beslutning om at aflive alle mink"*. Det, der var emnet for pressemødet, var situationen i Nordjylland, hvor der var iværksat en lang række aktiviteter og restriktioner for at inddæmme spredningen af de særlige coronavarianter fra mink. Jeg henviser i den forbindelse til transskriberingen af pressemødet, tillægsekstrakt 11, s. 39. Heraf fremgår, at sundhedsministeren indledte med ordene: *"Velkommen til pressemøde. Briefing i dag om situationen i Nordjylland"*. Herudover henvises til tillægsekstrakt 11, s. 126, hvor den e-mail, som Thorkild Fogde modtog fra kommunikationsenheden i Rigspolitiet forud for pressemødet, er optrykt. Det fremgår heraf, at det, der skulle tales om, var Nordjylland, herunder var det, som Thorkild Fogde skulle adressere, angivet som *"fokus på igangværende restriktioner i NJ [Nordjylland]"*.

Det er således i den kontekst, at Thorkild Fogdes deltagelse og udmeldinger på pressemødet må forstås. Thorkild Fogde tilkendegav ikke på pressemødet, at der var pligt til at foretage aflivning af mink i zone 3. Størstedelen af sin korte taletid anvendte han til at tale om adfærdsreguleringer i Nordjylland. Herudover

## Bech·Bruun

3/4

Dok.nr. 29736383.1

takkede han for samarbejdet med minkavlerne og tilkendegav, at hastigheden i aflivningerne var ved at blive skruet op. Dette vedrørte navnlig Nordjylland, men også de øvrige myndighedsaflivninger i zone 1 og 2 uden for Nordjylland.

Det fremgår da heller ikke af kommissionens udkast til vurdering, at det er det konkrete indhold af Thorkild Fogdes indlæg på pressemødet, der giver kommissionen anledning til kritik. Derimod konstaterer kommissionen, at Thorkild Fogde ved sine udsagn efter kommissionens opfattelse bakkede op om de tidligere udmeldinger fra pressemødet den 4. november 2020, selvom han ikke udtalte sig herom.

Jeg antager derfor, at det skal ses i sammenhæng med den kritik af Rigspolitiet som myndighed, der udtales i udkast til afsnit 8.6 i.f. Det er her anført, at Rigspolitiet i forbindelse med pressemødet havde selvstændig anledning til at rejse spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink, i første række over for Justitsministeriet, med henblik på at bringe minkavlere og offentligheden ud af den vildfarelse, som kommissionen har vurderet, forelå efter pressemødet den 4. november 2020. Det er i den forbindelse af kommissionen vurderet, at Rigspolitiet skulle have sikret sig dette forud for pressemødet den 7. november 2020 eller i hvert fald umiddelbart efter.

Pressemødet omhandlede, som anført ovenfor, ubestrideligt Nordjylland og ikke aflivning af mink i hele landet. Rigspolitiet og Thorkild Fogde havde derfor allerede af denne grund ikke anledning til at rejse spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink uden for Nordjylland (og dermed i zone 3) over for Justitsministeriet forud for pressemødet, idet det ikke var et emne, der efter de oplysninger, der forelå for Rigspolitiet, skulle drøftes på pressemødet. Rigspolitiet og Thorkild Fogde havde heller ikke umiddelbart efter pressemødet afslutning lørdag sent på eftermiddagen grund til at rejse hjemmelsspørgsmålet over for Justitsministeriet, idet Rigspolitiet jo på dette tidspunkt vidste, at Justitsministeriet var tæt involveret heri, jf. ovenfor og i øvrigt det af bl.a. Lykke Sørensen og Thorkild Fogde for kommissionen forklarede. En henvendelse fra Thorkild Fogde ville ikke kunne bibringe Justitsministeriet en viden, som ministeriet ikke allerede havde.

Hertil kommer, at Thorkild Fogde som forklaret ikke havde anledning til at tro, at han besad en viden om hjemmelsspørgsmål, som de øvrige deltagere på pressemødet, ministerierne og minkavlerne - som fødevareremyndighederne var i tæt dialog med - ikke også besad. Jeg henviser til forklaringsdokumentet s. 1527.

De deltagende ministre på pressemødet havde – i modsætning til Thorkild Fogde – fået talepapirer udarbejdet, som Thorkild Fogde med rette måtte gå ud fra, var korrekte med en retvisende gengivelse af den viden og dialog, der på dette tidspunkt var ministerierne imellem, med Folketingets partier og mellem Fødevarerstyrelsen og minkavlerne.

Da kommissionen ikke har afhørt de embedsmænd mv., der var til stede ved pressemødet den 7. november 2020, om, hvad det gav dem anledning til, eller fx medarbejdere fra Justitsministeriet om, hvorvidt de så pressemødet, og hvad det i givet fald gav dem anledning til, er det efter min opfattelse meget vidtgående, at kommissionen lægger op til en tjenstlig kritik af Thorkild Fogde på grundlag heraf.

Der er efter min vurdering intet i det, Thorkild Fogde anførte på pressemødet den 7. november 2020, der var i strid med sandhedspligten eller legalitetsprincippet, eller som kan fortolkes som en opbakning til andres udsagn om det retlige grundlag for aflivning af mink i zone 3, og der var ikke en pligt for ham til at række ud til Justitsministeriet (eller andre) i forbindelse med det på pressemødet passerede.

## Bech·Bruun

4/4

Dok.nr. 29736383.1

Samtidig bemærkes, at det *ikke* er korrekt, når det anføres, at Thorkild Fogde lørdag den 7. november 2020 vidste, at der manglede hjemmel "*til den myndighedsindsats, som var blevet iværksat*". Thorkild Fogde var derimod betrygget i, at politiindsatsen blev tilrettelagt inden for rammerne af gældende ret, og han havde ikke på dette tidspunkt viden om politiets actioncard eller Fødevarestyrelsens brev til minkavlerne, jf. også kommissionens konklusioner om disse spørgsmål.

Minkkommissionen skal på grundlag af sin bevisvurdering vurdere, om de tre overordnede, kumulative betingelser, der skal være opfyldt for, at der foreligger en tjenesteforseelse i tjenestemandslovens forstand, er opfyldt. Vurderingen skal bl.a. foretages under inddragelse af den arbejdsmæssige situation, som tjenestemanden befandt sig i, herunder i forhold til arbejdspress mv. i en akut situation som den foreliggende. Bevisvurderingen skal, jf. forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, foretages med den forsigtighed, som følger af, at beviserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces under en almindelig retssag. Det må i skærpet grad gælde for Minkkommissionen, som har skullet arbejde med stor hastighed, og hvor kritikken af Rigspolitiet og min klient for pressemødet den 7. november 2020 er rejst meget sent i forløbet med blandt andet den konsekvens, at relevante personer i Justitsministeriet mv. ikke har kunnet afhøres herom.

Jeg finder på den baggrund ikke, at Minkkommissionen efter en bevisvurdering foretaget med den krævede forsigtighed kan konkludere, at Thorkild Fogde har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage ham til ansvar herfor.

Jeg henstiller derfor til, at kommissionen genovervejer sin konklusion, bl.a. under inddragelse af bemærkningerne ovenfor, herunder det dér beskrevne faktum.

Med venlig hilsen

Lise Lauridsen

*(Dette brev er sendt elektronisk og er derfor ikke forsynet med underskrift)*





Granskningskommissionen om sagen  
om aflivning af mink

30. maj 2022

J.nr. 54371

### Uffe Stormly - hørings svar

Som bisidder for Uffe Stormly skal jeg hermed fremkomme med bemærkninger til Minkkommissionens udkast til vurdering af Uffe Stormlys rolle og ansvar i forbindelse med udarbejdelse og godkendelse af det actioncard, Rigspolitiet anvendte som grundlag for de telefoniske henvendelser til minkfarmerne i "zone 3" den 6. november 2020.

Af udkastet til vurdering af Uffe Stormly fremgår følgende bemærkninger.

*"Kommissionen finder, at Uffe Stormly, der i sin funktion som stabschef for Den nationale operative stab, var overordnet ansvarlig for at sikre legaliteten af alle operative indsatser, og som iværksatte udarbejdelsen af actioncardet og endvidere godkendte det, er ansvarlig for indholdet af actioncardet og politiets anvendelse heraf i den telefoniske kontakt med minkavlere.*

*Kommissionen finder på den baggrund, at Uffe Stormly har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der foreligger grundlag for, at det offentlige søger ham draget til ansvar i anledning af hans medvirken til brud på sandhedspilgten og legalitetsprincippet i forbindelse med politiets anvendelse af actioncardet af 6. november 2020."*

Denne vurdering har afsæt i beretningens kapitel 8, der indeholder Minkkommissionens (generelle) vurderinger, hvor det i afsnit 8.5.1 blandt andet hedder:

*"Kommissionen finder, at actioncardet må forstås efter sin ordlyd, og at politiet således ifølge actioncardet kommunikerede, at alle mink skulle aflives, uanset der var tale om farme*

Adv. Arvid Andersen  
ara@sjlaw.dk  
Dir.tlf. +45 33 97 97 03

Advokatfirmaet SJ Law  
Frederiksgade 21, 4. sal  
DK-1265 København K

+45 33 97 97 00  
www.sjlaw.dk  
CVR-nr. 25 93 54 03

Sekr. Henriette Svankjær  
hsv@sjlaw.dk  
Dir.tlf. +45 33 97 97 06

*uden for sikkerhedszonerne, hvilket blev betonet i tilfælde af, at minkavlere ikke umiddelbart indgik aftale om optælling. Henset til at den telefoniske kontakt ifølge actioncardet blev indledt med bemærkning om, at "regeringen af hensyn til folkesundheden har truffet beslutning om at alle mink i Danmark skal aflives", finder kommissionen, at det i hvert fald ikke med actioncard blev sikret, at minkavlere i forhold til aftaler om optælling handlede frivilligt. Tværtimod var den telefoniske kontakt med til at forstærke indtrykket hos minkavlerne af, at alternativet var indgreb fra myndighedsside."*

Indledningsvis bemærkes, at den anførte vurdering af Uffe Stormly ikke kan tiltrædes.

For det første indeholder actioncardet ikke en eneste ukorrekt oplysning. Det har heller ikke været intentionen. Det har heller ikke været tilsigtet at videregive oplysninger, som kunne være vildledende eller ufuldstændige. Det er derfor vanskeligt at forstå, hvorfor kommissionen finder, at Uffe Stormly har handlet i strid med sandhedspligten.

For det andet foregiver actioncardet heller ikke at være baseret på en hjemmel, som ikke forefindes. Actioncardet angiver ikke – hverken udtrykkeligt eller indirekte – at minkfarmerne i zone 3 har pligt til at aflive deres mink. I actioncardet henvises alene til den korrekte omstændighed, at regeringen havde truffet beslutning om, at alle mink skulle aflives. Actioncardet indeholder endvidere ikke en instruks til politieleverne om, at de i forbindelse med deres mundtlige orientering af minkfarmerne kunne udstede et påbud om aflivning eller optælling af deres minkbesætning. Actioncardet angiver heller ikke, at der forefindes en hjemmel for at kunne give minkejerne ordre om optælling eller aflivning.

Hensigten med den telefoniske kontakt til minkavlerne var udelukkende at yde borgerservice (på vegne af Fødevarestyrelsen) og give hurtig og korrekt information om optælling af minkbesætningerne og muligheden for at opnå tempobonus.

### **Sandhedspligten**

Af det inden for den offentlige forvaltning almindeligt gældende princip om sandhedspligt følger, at offentligt ansatte ikke bevidst eller uagtsomt må (videre-)give oplysninger, der er urigtige. Endvidere må offentligt ansatte heller ikke ved fortællinger eller ved vildledende oplysninger medvirke til, at andre handler i strid med sandhedspligten.

Minkkommissionen anfører, at Uffe Stormly har medvirket til "brud på sandhedspligten". Det bestrides.

Uffe Stormly er enig i, at udgangspunktet for vurderingen af, hvorvidt actioncardet indeholder information, der er i strid med sandhedspligten, må tages i ordlyden af actioncardet.

Det kan imidlertid desværre konstateres, at Minkkommissionen desuagtet ubegrundet og uberettiget indfortolker information eller en intension, som ikke fremgår af actioncardet. Actioncardet indeholder således ingen information om, at henvendelsen angik et påbud om, at minkfarmerne skulle aflive deres mink. Det fremgår derimod udtrykkeligt, at henvendelsen vedrørte behovet for optælling af mink, og at dette i sidste ende havde betydning for den enkelte minkavlens mulighed for at opnå tempobonus. Det fremgår også udtrykkeligt af actioncardet, at minkavlerens medvirken til optællingen var frivillig.

I actioncardet hedder det følgende om minkavlerens medvirken til optællingen:

*"Det er naturligvis frivilligt, om du vil lade en myndighedsperson komme ind på din besætning og foretage optællingen, og jeg skal derfor høre, om du ønsker at medvirke?"*

Minkkommissionen henviser i sin kritik til, at det i actioncardet indledningsvis anføres, at "regeringen af hensyn til folkesundheden har truffet beslutning om at alle mink i Danmark skal aflives". Denne information er imidlertid objektivt set fuldstændig korrekt og helt i overensstemmelse med de faktiske forhold, idet regeringen de facto havde truffet denne beslutning. Uffe Stormly tillader sig at gå ud fra, at kommissionen er enig heri, og at denne oplysning derfor heller ikke kan være i strid med sandhedspligten.

I afsnit 8.5.1 gengiver Minkkommissionen endvidere en række uddrag af actionscardet. Herunder citeres følgende uddrag af actioncardet:

*"Regeringen har truffet beslutning om at alle mink i raske minkbesætninger skal tælles op for at kunne udmåle betaling til ejeren"*

og

*"Der skal laves aftaler med minkejere om, at en myndighedsperson kommer til besætningen for at tælle op".*

Det fremgår ikke nærmere, hvilken relevans gengivelsen af disse – i øvrigt korrekte udsagn – har i forhold til Kommissionens vurdering af Uffe Stormlys overholdelse af sandhedspligten (endsige legalitetsprincippet).

Kommissionen anser det udtrykkeligt for at være i strid med sandhedspigten, at man i actionscardet undlod (man så bort fra) at informere minkavlerne om, at de ikke havde pligt til at aflive deres mink. Hvorvidt der bestod en sådan (aktiv) informationspligt må for det første forudsætte, at denne information var relevant i sammenhængen og for det andet, at den tillige var nødvendig (obligatorisk) i forbindelse med henvendelsen om optælling af besætningen. Det bestrides, at denne oplysning var relevant og nødvendig i forbindelse med en henvendelse til minkavlerne om optælling af deres besætning. Det bemærkes i den forbindelse, at det den 6. november 2020 var Rigspolitiets, herunder Uffe Stormlys, absolutte forventning, at hjemmelsspørgsmålet (i forhold til aflivningen af alle mink) ville blive afklaret meget hurtigt. Dette var forventningen, uanset om der kunne findes en hjemmel i en allerede eksisterende lov inden for den relevante myndigheds sektorområde, eller der skulle tilvejebringes ny relevant lovhjemmel.

Ingen myndigheder – hvilket er dokumenteret gennem såvel forklaringerne som fremlagte dokumenter – havde på noget tidspunkt foretaget aflivning af mink uden for zone 1 og 2. Rigspolitiet har ageret i fuld overensstemmelse hermed.

Det er korrekt, at blandt andre Uffe Stormly deltog i et møde den 5. november 2020, hvor Hanne Larsen fra Fødevarestyrelsen oplyste, at der i samarbejde mellem Fødevareministeriet og Justitsministeriet blev arbejdet på at etablere den nødvendige hjemmel til aflivning af alle mink. Såvel Uffe Stormly personligt, som Rigspolitiet generelt, har respekteret dette, hvilket netop også fremgår af den orientering, som den 7. november 2020 blev udsendt til samtlige de regionale stabe.

Rigspolitiet formidlede således den 7. november 2020 (jf. actioncard ekstrakten side 448) udtrykkelig information til de regionale stabe om, at der ikke var lovhjemmel til, at myndighederne kunne tiltvinge sig adgang til besætninger i zone 3. I denne mail modtog de regionale følgende orientering om hjemmelsspørgsmålet:

*"For så vidt angår ikke smittede besætninger (zone 3) så er der i dag ikke lovhjemmel til adgang på ejendommen. Det oplyses, at der på tværs af flere ministerier arbejdes på et lovforslag, hvorefter der kan gives denne hjemmel til adgang. Det ser ud til, at denne behandling kan være op til 7 dage før end der er et lovhjemmel til adgang på en zone 3 ejendom."*

Uffe Stormly har således ikke haft noget ønske om at give minkavlerne urigtige, fordrejede eller vildledende oplysninger om deres retsstilling.

Det fremgår ikke af actioncardet, at der i tilfælde af minkavlernes manglende (frivillige) medvirken til optælling fandtes en eksisterende hjemmel til at gennemføre et myndighedsindgreb – herunder med involvering af politiet – i form af tvangsmæssig optælling eller aflivning af mink i zone 3. Hvis minkejerer nægtede at medvirke frivilligt til en optælling, kunne det oplyses, at vedkommende **kunne forvente** at myndighederne ville foretage tømningen af besætningen.

Da denne information i værste fald kunne anses for uklar, blev der hurtigt efterfølgende truffet beslutning om at foretage en ny opringning til de minkavlere, der i forbindelse med de telefoniske henvendelser havde tilkendegivet, at de ikke ønskede at indgå en aftale om optælling af deres minkbesætning. Rigspolitiet beklagede over for disse minkavlere forløbet og sikrede sig tillige at de modtog en opfølgende skriftlig orientering fra Fødevarestyrelsen med en orientering om gældende ret.

Der er derfor ikke belæg for udsagnet om, at Uffe Stormly som følge af, at Rigspolitiet med indholdet af actioncardet så bort fra, at der manglede hjemmel til aflivning af mink i zone 3 har handlet i strid med sandhedspilgten.

### **Legalitetsprincippet**

Af legalitetsprincippet følger, at forvaltningen ved deres indgreb over for borgerne, herunder i deres orientering til borgerne om deres rettigheder og pligter, skal agere inden for rammerne af lovgivningen (gældende ret). Der skal således være fornøden (lov)hjemmel for indholdet af actioncardet.

Minkkommissionen anfører i sin vurdering af Uffe Stormly, at han har handlet i strid med legalitetsprincippet i forbindelse med sin godkendelse af actioncardet. Det bestrides, idet actioncardet i sin helhed har et lovligt indhold.

Minkkommissionen har ikke i sin vurdering af Uffe Stormlys rolle og ansvar nærmere redegjort for betydningen af sondringen mellem tilsidesættelse af på den ene side sandhedspilgten og på den anden side krænkelse af legalitetsprincippet, herunder grundlaget for i den konkrete situation at fremstille det som to separate forseelser i forhold til Uffe Stormly.

Det bestrides som nævnt, at actioncardet indeholder information, som er i strid med legalitetsprincippet. Actioncardet indeholdt en intern vejledning til politieleverne om grundlaget for den mundtlige orientering til minkavlere i zone 3 om deres frivillige medvirken til optælling af besætningerne og muligheden for at opnå tempobonus.

Formålet med actioncardet var at give en vejledning til de politielever, som skulle foretage opringningen til minkfarmerne. Actioncardet udgjorde en del af den samlede interne briefing, som blev givet til politieleverne, idet der tillige blev givet en mundtlig information om såvel formålet med opringningerne som om, hvorledes samtalen med minkavlerne bedst kunne gennemføres. Det bemærkes for god ordens skyld, at denne supplerende mundtlige orientering af politieleverne ikke har været omfattet af Minkkommissionens undersøgelse.

Henvendelsen til minkfarmerne angik ikke myndighedernes ordre eller påbud om aflivning af mink og havde heller ikke dette formål. Hensigten var heller ikke at give minkfarmerne forkert eller vildledende information om hjemlen for pligter eller rettigheder i relation til spørgsmålet om aflivning af ikke-smittede mink. Hensigten var tværtimod at give korrekt og fyldestgørende information til minkavlerne dels om optællingsprocessen, dels om betydningen heraf for retten til tempobonus.

Actioncardet indeholder derfor ikke nogen oplysninger eller instruktioner, som er i strid med legalitetsprincippet. Actioncardet indeholder udelukkende korrekt og saglig information, som objektivt set er i fuld overensstemmelse med de faktiske og retlige forhold.

Minkkommissionen anfører i afsnit 8.5.1, at Rigspolitiets telefoniske kontakt til minkavlerne har forstærket indtrykket hos minkavlerne af at et alternativ til indgåelse af en frivillig aftale var et myndighedsindgreb. Dette bestrides. Det bestrides ligeledes, henset til, at actioncardet har et fuldt lovligt indhold, og at det konkrete indhold af politielevernes samtaler med minkavlerne ikke har været genstand for bevisførelse for Minkkommissionen, at dette forhold har betydning for vurderingen af, hvorvidt Uffe Stormly måtte have begået en tjenstlig forseelse.

Da der kunne rejses tvivl om indholdet af den orientering, som politieleverne gav til de enkelte minkavlere, der i forbindelse med de telefoniske henvendelser havde meddelt, at de ikke ønskede at indgå aftaler med myndighederne om optælling, valgte man, som ovenfor nævnt, at rette specifik henvendelse til disse minkavlere. Dette skete ud fra et ordentligheds- og forsigtighedsprincip med det formål at klargøre og beklage situationen over for de berørte minkavlere. Den valgte fremgangsmåde lå inden for et fuldt forsvarligt, sagligt og proportionalt skøn. Dette understreger imidlertid, at det ikke på nogen måde har været Rigspolitiets, endsige Uffe Stormlys, intention at vildlede minkavlerne om deres rettigheder og pligter.

\*\*\*

Afslutningsvis bemærkes, at Uffe Stormly og jeg har haft lejlighed til at gennemlæse de bemærkninger, som Birgitte Buch sammen med sin bisidder, advokat Anders Nemeth har fremsendt til Minkkommissionen, og at disse bemærkninger kan tiltrædes, idet de fuldt ud harmonerer med Uffe Stormlys opfattelse af sagen.

Med venlig hilsen

Arvid Andersen



Gentofte den 26. maj 2022

## **Bemærkninger til Minkkommissionens udkast til kritik af sektionsleder Birgitte Buch, Rigspolitiet**

### **Indledning**

Jeg har den 16. maj 2022 modtaget Minkkommissionens (herefter kommissionen) udkast til kritik af min rolle i forbindelse med godkendelse af et actioncard til brug for opringning til minkejere uden for sikkerhedszonerne (herefter zone 3) den 6. og 7. november 2020.

Kommissionen har i dette udkast udtalt:

*”Kommissionen finder, at legalitetskontrollen i den konkrete situation må anses for at være delegeret til Birgitte Buch, der som nævnt godkendte actioncardet. Kommissionen finder herefter, at Birgitte Buch er ansvarlig for indholdet af actioncardet og politiets anvendelse heraf i den telefoniske kontakt med minkavlerne.*

*Kommissionen finder på den baggrund, at Birgitte Buch har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger hende draget til ansvar i anledning af hendes medvirken til brud på sandhedspigten og legalitetsprincippet i forbindelse med politiets anvendelse af actioncardet af 6. november 2020.”*

Der er her tale om en meget alvorlig kritik, der efter min vurdering ikke er proportional med min rolle i sagen og heller ikke berettiget. Endvidere finder jeg ikke, at min legalitetssikring af actioncardets ordlyd ud fra en samlet vurdering af de omstændigheder, der forelå på det pågældende tidspunkt, kan vurderes som værende et brud på hverken sandhedspigt eller legalitetsprincip – og at kommissionen vurdering heraf går langt videre end det forsigtighedsprincip, som en kommission bør arbejde under. Jeg har derfor følt mig nødsaget til med denne skrivelse at imødegå kommissionens kritik.

Faktuelt skal det understreges, at Rigspolitiets actioncard af 6. november alene omhandlede opringning til minkejere i zone 3 med henblik på at få minkejernes accept til at lade deres mink **optælle**, hvilket var en afgørende forudsætning for at kunne få andel i den bonusordning, der var udmeldt. Rigspolitiets udførelse af denne opgave skete efter anmodning fra Fødevarestyrelsen, der ikke selv havde ressourcer til at nå at ringe rundt til samtlige minkejere i zone 3 inden for den meget snævre tidsramme, der var lagt.

Hvad angår tilregnelser fremgår det af kommissionens udkast til beretning, side 23, ”at enkeltpersoner alene kan ifalde ansvar, også i anledning af grov vildledning og klart ulovlig



*instruktion og dermed i form af brud på princippet om lovmæssig forvaltning (legalitetsprincippet) og sandhedspigten, såfremt der for den enkelte foreligger fornøden tilregnelser, hvilket for embedsmænd er fortsæt eller uagtsomhed og for ministre forsæt eller grov uagtsomhed. Der er således to sider af ansvar for en enkeltperson, nemlig en objektiv side bestående i en tjenesteforseelse (pligtstridig adfærd), hvilket konkret ville bestå i grov vildledning og klart ulovlig instruktion, og en subjektiv side bestående i fornøden tilregnelser. Der gælder endvidere som betingelse for ansvar for embedsmænd, at forholdet udgør en tjenesteforseelse af en vis grovhed.”*

Samlet er det min opfattelse, at der med afsæt i en korrekt forståelse af det centrale faktum, ikke er belæg for at udtale kritik.

Vurderingen af mulige tjenesteforseelser begået af tjenestemænd ses endvidere behandlet i Instrukskommissionens beretning. Det fremgår således af beretningens side 3563, punkt 11.7.2, 3. afsnit, at *”Det disciplinære ansvar for tjenestemænd har både en objektiv og subjektiv side. Der skal objektivt foreligge en tjenesteforseelse, og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes tjenestemanden som forsætligt eller uagtsomt. Herudover stilles der i praksis krav om, at tjenesteforseelsen er af en vis grovhed.”*

Dette er uddybet i Instrukskommissionens beretning på side 3565, sidste afsnit, hvoraf fremgår, at *”Ved bedømmelsen af, om der foreligger den fornødne subjektive tilregnelser (i form af forsæt eller uagtsomhed), anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende embedsmand – med den viden og kvalifikationer, hun eller han havde – burde have handlet anderledes. Denne bedømmelse løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden såvel af den subjektive som den objektive side af de begåede handlinger eller undladelser på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder.”*

Endvidere fremgår det af Instrukskommissionens beretning på side 3567, 2. afsnit, at *”Også omstændighederne omkring de handlinger eller undladelser, som udgør en fejl, har betydning for, om fejlen har karakter af en tjenesteforseelse. I tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsfor skrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf kan der inddrages en række omstændigheder, som i nogen grad kan påvirke vurderingen af fejlens grovhed. I den forbindelse er der navnlig grund til at nævne det forhold, at en embedsmand har handlet under tidspres. Især hvis tidspresset er skabt af omstændigheder udefra, kan dette påvirke vurderingen således, at en fejl ikke betragtes som en tjenesteforseelse. Er det uklart, f.eks. på grund af manglende retningslinjer, hvilken rolle en embedsmand skal varetage i en given arbejds situation, har dette ligeledes betydning for vurderingen. Det gælder især, hvis den pågældende arbejdsopgave ligger uden for vedkommendes normale opgaver. Hvis der er tale om tilsidesættelse eller fejlfortolkning af regler, og embedsmanden ikke vidste dette, kan det påvirke vurderingen, at der er tale om et område med betydelig retlig usikkerhed. I vurderingen kan ligeledes indgå de organisatoriske betingelser, hvorunder embedsmanden virkede, den politiske interesse, der måtte knytte sig til den pågældende sag eller det pågældende sagsaspekt, samt karakteren af de hensyn, der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser.”*

## **Bemærkninger til kritikken af Birgitte Buch**

Min vurdering af kommissionens alvorlige kritik af min person som værende disproportional og uberettiget kan underbygges af følgende overordnede indsigelser:

1. Manglende kontekst i forhold til den meget alvorlige og tidspressede situation, som var gældende i tidsrummet fra SSI risikovurdering den 3. november 2020 til udarbejdelsen af actioncardet den 6. november 2020
2. Manglende indgriben i forhold til den manglende hjemmel fra myndigheder og personer højere oppe i embedsværket
3. Konkret vurdering af ordlyden af og formålet med Rigspolitiets actioncard

Ad 1. Manglende kontekst i forhold til den meget alvorlige og tidspressede situation, som var gældende i tidsrummet fra SSI' risikovurdering den 3. november 2020 til udarbejdelsen af actioncardet den 6. november 2020

Kommissionen har i sit udkast til beretning generelt henvist til den meget pressede og forcerede proces, der pågik, efter at Statens Serum Institut (SSI) i sin risikovurdering af 3. november 2020 konkluderede, at en fortsat minkavl under den igangværende COVID-19 epidemi ville indebære en stor risiko for folkesundheden, både ved risikoen for større sygdomsbyrde blandt mennesker og ved at et stort virusreservoir i mink ville øge risikoen for, at der kunne opstå nye virusmutationer, som vacciner ikke gav optimal beskyttelse imod.

Denne risikovurdering fik helt afgørende betydning for det efterfølgende forløb og det tidspres, der blev udmeldt til hele embedsværket fra allerhøjeste niveau. Dette tidspres er i kommissionens udkast til beretning i kapitel 8 behandlet indgående i forhold til selve regeringsbeslutningen den 3. november 2020, men det ses ikke noget sted at indgå i vurderingen af min rolle.

Det er imidlertid væsentligt og i overensstemmelse med det forsigtighedsprincip, som kommissionen skal iagttage, at hele den relevante kontekst og det tidspres, der blev udløst af risikovurderingen fra SSI, tillige indgår i vurderingen af min rolle, således som det er udtrykt i citaterne ovenfor i Instrukskommissionens beretning.

Det skal i den forbindelse særligt fremhæves, at jeg fredag den 6. november 2020 om morgenen blev instrueret om at tage i Fødevarestyrelsen med henblik på at få overleveret opgave med at ringe til minkejere i zone 3, og at der allerede var indkaldt to klasser fra Politiskolen, der sad parate til at udføre opringningerne, da jeg kom tilbage til Rigspolitiet. Der lå således et stort pres på mig i forhold til at få udarbejdet og godkendt actioncardet.

Disse omstændigheder er hverken omtalt eller ses at være taget i betragtning i kommissionens kritik af mig.

Ad 2. Manglende indgriben i forhold til den manglende hjemmel fra myndigheder og personer højere oppe i embedsværket

Kommissionen konkluderer i sit udkast til beretning, at der er tale om ”en klar ulovlig instruks” – såvel i forhold til beslutning om aflivning af mink som i forhold til udbetaling af tempobonus.

Det tillægges i forbindelse med vurderingen af mig betydelig vægt, at jeg var til stede og var referent på et møde med styrelseschefer den 5. november 2020 kl. 8.00, hvor veterinærdirektør Hanne Larsen i slutningen af mødet udtalte, ”at der skal arbejdes på en hjemmel til, at alle dyr (inklusive avlsdyr) aflives”.

I forhold til vurderingen af Rigspolitiets actioncard af 6. november 2020 og min rolle i den forbindelse bør det imidlertid indgå med betydelig vægt, at der ikke var nogen i Justitsministeriet, de sektoransvarlige i Fødevarestyrelsen eller i Rigspolitiet, der reagerede på de foreliggende advarsler i forhold til hjemmel – hverken hvad angik aflivning af mink eller udbetaling af tempobonusordning.

Det er således vurderingen, at der i det korte forløb fra mødet den 5. november 2022 til actioncardet blev udsendt den 6. november 2022 var rig lejlighed til ”at slå bak” og afvente yderligere afklaring i forhold til hjemmelspørgsmålet. Dette er tilfældet i forhold til Justitsministeriet, der efter at ministeriet havde erklæret sig enig i, at der ikke forelå den fornødne hjemmel til aflive alle mink, kunne have instrueret Rigspolitiet om, at politiet ikke skulle gå videre i forhold til aflivning af mink i zone 3.

Det gælder endvidere i forhold til de styrelseschefer mv., der var til stede på mødet den 5. november 2020, hvor bemærkningen fra Hanne Larsen ikke blev drøftet yderligere og således ikke på mødet blev tillagt selvstændig betydning i forhold til opgavens udførelse. Tværtimod var det den helt overordnede konklusion fra mødet, at der var et betydeligt tidspres i forhold til, at alle mink skulle være aflivet den 16. november 2020, og at Danmark stod over for et helt nyt og potentielt meget alvorligt trusselsbillede, der nødvendiggjorde en helt ekstraordinær koordineret myndighedsindsats på meget kort tid.

Det gælder yderligere i forhold til Fødevarestyrelsen, til trods for at der netop i Fødevarestyrelsen var viden om, at der hverken var hjemmel til aflivning af mink i zone 3 eller udbetaling af tempobonus. Desuagtet fortsatte Fødevarestyrelsen sin rundringning til minkejere i zone 3 og opfordrede dem til at deltage i en optælling af deres mink, der berettigede dem til en tempobonus, hvis alle mink var optalt og aflivet inden den 16. november 2020, ligesom Fødevarestyrelsen som den sektoransvarlige myndighed på trods af hjemmelsproblematikken anmodede Rigspolitiet om hjælp til at ringe til minkejere i zone 3 med henblik på at få deres samtykke til medvirken til optælling af deres mink.

Endelig gælder det i forhold til Rigspolitiets ledelse, der på trods af Hanne Larsens udmelding på mødet den 5. november 2020 kl. 8.00 instruerede mig om at tage til møde i Fødevarestyrelsen og forberede Rigspolitiets bistand til Fødevarestyrelsen i forhold til opringning til minkejere.

### Ad 3. Konkret vurdering af ordlyden af og formålet med Rigspolitiets actioncard

Rigspolitiets actioncard den 6. november 2022 blev udarbejdet på baggrund af instruksen om, at Rigspolitiet skulle bistå Fødevarestyrelsen med at ringe rundt til minkejere i zone 3 og opfordre dem til at deltage i optælling af deres mink med henblik på, at de kunne opnå den udlovede tempobonus, idet optællingen af mink var en nødvendig forudsætning for at få andel i bonussen – uden optælling, ingen tempobonus.

Rigspolitiet og jeg er ikke blevet kritiseret for at deltage i selve opringningen, idet det ikke er lagt til grund, at Rigspolitiet var vidende om, at der ikke var hjemmel til at udbetale tempobonus.

Kritikken af Rigspolitiet og mig er således udelukkende begrundet i ordlyden af actioncardet. Det er i den forbindelse særligt afgørende i kommissionens kritik, at opringninger til minkejerne ifølge actioncardet skulle indledes med ordlyden, at *”regeringen af hensyn til folkesundheden har truffet beslutning om at alle mink i Danmark skal aflives”*. Kommissionen konkluderer i sin kritik, *”at det i hvert fald ikke med actioncard blev sikret, at borgerne i forhold til aftaler om optælling handlede frivilligt. Tværtimod var den telefoniske kontakt med til at forstærke indtrykket hos minkavlerne af, at myndighederne ville gribe ind. Som nævnt i afsnit 8.5.1 finder kommissionen det særdeles kritisabelt, og i strid med sandhedsplichten og legalitetsprincippet, at Rigspolitiet alligevel anvendte et actioncard, som så bort fra, at der manglede hjemmel, og at avlere med farme uden for sikkerhedszonerne således ikke skulle (”skal”) aflive mink.”*

Jeg skal på det kraftigste imødegå denne kritik ved at fastslå, at det er et uomtvisteligt faktum, at regeringen ved statsministeren på pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 meldte ud, *”at alle mink i Danmark skal aflives”*. At der ikke var den fornødne hjemmel på det daværende tidspunkt ændrer ikke ved, at dette var statsministerens udmelding, og i øvrigt blev hjemmelen efterfølgende tilvejebragt – ikke ved en hastelov, men ved lov nr. 2185 af 29. december 2020, der trådte i kraft samme dag. Statsministeren har selv udtalt, at havde hun vidst, at hjemmelen ikke var til stede, havde udmeldingen været den samme, men at hun så samtidig ville have opfordret Folketingets partier til at bakke op om at tilvejebringe hjemlen. Den manglende hjemmel havde imidlertid ikke ændret på beslutningen og statsministerens udmelding (bl.a. udkast til kapitel 8, side 5 nederst).

Det skal endvidere anfægtes, at Rigspolitiets actioncard *har forstærket* indtrykket hos minkavlerne af, at myndighederne ville gribe ind. Et actioncard fra Rigspolitiet, hvor der alene blev videregivet et citat fra statsministerens meget klare og utvetydige udtalelse på et pressemøde, kan ikke forstærke den udmelding, som statsministeren kom med – den talte for sig selv. Det er intet belæg for, at kommissionens standpunkt har støtte i forklaringerne om, hvorledes actioncardet rent faktisk blev opfattet af minkejerne.

Dette manglende belæg underbygges særligt af de forklaringer, som direktør i København Fur Sander Jacobsen og bestyrelsesformand i København Fur Tage Pedersen har afgivet over for kommissionen. Sander Jacobsen har med henvisning i udkastet til kapitel 8, side 11, forklaret, at *”han opfattede statsminister Mette Frederiksens ord som en ordre om, at alle mink skulle aflives. Både han og minkavlerne opfattede ordene fra Mette Frederiksen som en ordre”*. Bestyrelsesformand i København Fur, Tage Pedersen, har forklaret, at *”De kunne nægte at aflive*

deres mink, men i så fald ville de blive aflivet alligevel”, og ”Han talte med København Fur, herunder med Sander Jacobsen, om pressemødet, og ingen af dem var i tvivl om, at regeringen under pressemødet udstedte en ordre om aflivning.”

Dette underbygges yderligere af, at det fremgår af Danmarks Radio’s livedækning af afhøringerne i kommissionen, at Tage Pedersen den 7. november 2020 (altså dagen efter udfærdigelsen af Rigspolitiets actioncard) havde en telefonsamtale med statsministeren, hvor han håbede på en mulighed for, at minkejerne kunne beholde deres avlsdyr, men at statsministeren afviste dette og oplyste, at beslutningen, om at alle mink skulle aflives, stod ved magt. Dette faktum indgår imidlertid ikke i kommissionens udkast til beretningens kapitel 8.

Det er således – efter min vurdering – en helt klar fejlurdering, at Rigspolitiets actioncard og ordlyden heraf skulle have haft en forstærkende virkning i forhold til statsministerens udmelding. Statsministerens udmelding talte for sig selv, og alle forklaringer herom over for kommissionen har bekræftet, at Rigspolitiets formulering af actioncardet ikke har haft selvstændig eller forstærkende betydning for minkejerne – det havde alene statsministerens udtalelse den 4. november 2020 og den efterfølgende telefonsamtale den 7. november 2020.

Kommissionen har da også selv henvist til på side 30 i udkastet til beretningens kapitel 8, ”at Rigspolitiets brug af actioncardet var en følge af den klart ulovlige instruks, som blev givet på pressemødet den 4. juni 2020, hvilket som nævnt efter kommissionens opfattelse giver anledning til kritik af Miljø- og Fødevarerministeriet, Statsministeriet og Justitsministeriet”.

Herudover ses det heller ikke at indgå i kommissionens vurdering af min rolle, at Rigspolitiet gennem hele forløbet har understreget, at formuleringen af den sidste sætning i actioncardet – ”Hvis nej ...” – alene har haft til formål at sikre, at de minkejerne, der ikke umiddelbart ønskede at deltage i optællingen, traf deres beslutning herom på et oplyst grundlag, og at en sådan beslutning ville betyde, at de ikke ville kunne få andel i den udlovede tempobonus. Det har således aldrig været hensigten med denne sætning at forsøge at true minkejerne, og ingen af forklaringerne for kommissionen har imødegået dette.

Endelig ses det ikke tillagt nogen betydning for kommissionens vurdering, at Rigspolitiet, da det blev åbenbart, at der ikke var den fornødne politiske opbakning til en hastelovgivning, straks rettede telefonisk henvendelse til de minkejerne, der kunne have fået oplæst den afsluttende sætning (højest 8 ud af ca. 250 opkald) og oplyste dem om, at myndighedernes indgriben over for minkejerne i zone 3 ville forudsætte en lovhjemmel. At Rigspolitiet ikke ringede til samtlige minkejerne, der var ringet op af politiet, skal ses i sammenhæng med, at Fødevarerstyrelsen samtidig gik ud og korrigerede deres skrivelse af 6. november 2020 til samtlige minkejerne.

### **Afrunding**

Under henvisning til ovenstående finder jeg grundlag for at anmode kommissionen om at revidere sin meget kraftige kritik af min person.

Jeg har aldrig haft til hensigt at tilsidesætte min sandhedspflicht eller legalitetsprincippet, og det er min vurdering, at ovenstående klart underbygger dette.

Jeg har ageret under et meget stærkt tidspres i en situation, der nærmede sig en nødretslignende tilstand, hvor der – på baggrund af risikovurderingen fra SSI – var frygt for, at en muteret virus blandt mink kunne få indflydelse på udviklingen af vacciner og hermed en katastrofal påvirkning af udbredelsen af covid-19 – ikke kun i Danmark, men i hele verden. Dette tidspres blev yderligere aktualiseret af behovet for hurtigt at kunne komme i gang med opringtonerne til minkejerne i zone 3, hvilket var et ønske fra såvel Fødevarestyrelsen som fra minkejerne selv.

Det er denne kontekst, som har relevans for bedømmelsen af de dispositioner, der blev truffet den 6. november 2020 i forhold til actioncardet – det var en helt ekstraordinær situation, og indsatsen for at beskytte folkesundheden mod nye virusmutationer skulle gå meget stærkt. Dette blev gang på gang understreget af statsministerens utvetydige udmeldinger.

Endelig bør det tillægges betydelig vægt, at der objektivt ikke ses at være tale om et brud på sandhedsplichten set i sammenhæng med de forhold, der gjorde sig gældende, da actioncardet blev udfærdiget, ligesom der i forhold til min subjektive tilregnelser – med den viden, som jeg havde på det pågældende tidspunkt – ikke siges at være tale om den fornødne tilregnelser.

Jeg har over for kommissionen udtrykt, at jeg i bagklogskabens klare lys ville have ønske, at vi havde indføjet en bisætning i den afsluttende sætning, således at denne havde fået ordlyden: ”Det er jeg ked af at høre, men beslutningen er truffet. Manglende medvirken vil derfor betyde, at du ikke får mulighed for at opnå bonussen, og du kan forvente, at myndighederne, når **himmelen foreligger**, så kommer og foretager tømning af besætningen alligevel. Jeg vil derfor høre, om dette får dig til at ændre beslutningen?” (min fremhævning med rødt).

Det er imidlertid min bestemte opfattelse, at actioncardets formulering i sig selv ikke kan bære den meget alvorlige kritik, der er fremsat over for mig – særligt set i lyset af Rigspolitiets gentagne understregning af, hvad der var formålet med denne sætning, og at denne sætning højst blev meddelt til otte ud af 250 minkejere, som blev ringet op af politiet, samt at Rigspolitiet straks reagerede over for disse otte minkejere, da det stod klart den 10. november 2020, at der ikke var opbakning til en hastelovgivning.

Der er efter min klare vurdering tale om – som det også fremgår af konklusionen i den udarbejdede advokatundersøgelse, side 343 – at der med ordlyden af actioncardet var tale om en meget beklagelig og forfejlet, men dog velment kommunikation, og at dette på ingen måde kan bære den meget alvorlige kritik, der er fremsat af mig som den juridiske godkender af actioncardet. Det er min opfattelse, at kommissionens kritik intet steds afspejler den kendsgerning, at ingen mink er blevet uden aflivet uden himmel på grundlag af actioncardets udformning. Den kendsgerning må i sidste ende også få indflydelse på den kritik, som kommissionen kommer frem til.

**Fra:** Anders K Németh [<mailto:akn@aknlaw.dk>]

**Sendt:** 30. maj 2022 12:59

**Til:** MINKCert <[minkkommissionen@subsepo.minkkommissionen.dk](mailto:minkkommissionen@subsepo.minkkommissionen.dk)>

**Emne:** Re: Høringssvar, juridisk sektionsleder Birgitte Buch

**Til Minkkommissionen**

I forlængelse af min e-mail dateret 27. maj 2022 kan oplyses, at Birgitte Buch og undertegnede i det hele kan tilslutte os det af advokat Arvid Andersen på vegne af Uffe Stormly fremførte.

Med venlig hilsen

Anders K Németh  
Advokat (H)

Nørregade 13, baghuset, 2. sal  
1165 København K

M (+45) 20 23 31 70

[www.aknlaw.dk](http://www.aknlaw.dk)

Til Minkkommissionen

**PETER KRAGH**  
ADVOKAT (L), PARTNER  
pk@stagetorn.dk

STORE STRANDSTRÆDE 21 1  
1255 KØBENHAVN K  
T: +45 3312 4611

[WWW.STAGETORN.DK](http://WWW.STAGETORN.DK)

30. MAJ 2022

PK

### **HØRINGSSVAR – Peter Stensgaard Mørch**

Som bisidder for Peter Stensgaard Mørch fremsætter jeg hermed mine bemærkninger til Minkkommissionens vurdering, som jeg modtog den 16. maj 2022.

Minkkommissionen anfører i sin vurdering følgende:

*”Efter kommissionens vurdering må Peter Stensgaard Mørch fra den 3. november 2020 om morgenen have været bekendt med, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus, og kommissionen finder, at det er kritisabelt, at Peter Stensgaard Mørch ikke bragte spørgsmålet om hjemmel til tempobonus op, når andre ikke gjorde det, naturligt på KU-mødet den 3. november 2020, men ellers i tiden frem til pressemødet den 4. november 2020 eller i hvert fald umiddelbart herefter, hvor arbejdet med tempobonus fortsatte i Finansministeriet. Det skete ikke. Tværtimod godkendte Peter Stensgaard Mørch den 5. november 2020 en udvidelse af ordningen med tempobonus.*

*På den baggrund finder kommissionen, at Peter Stensgaard Mørch har begået en tjenesteforseelse af sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger ham draget til ansvar i anledning af hans medvirken til brud på sandhedsplichten og legalitetsprincippet i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 og den efterfølgende opretholdelse heraf.”*

Minkkommissionens vurdering er blandt andet baseret på en fejlagtig opfattelse af ansvarsfordelingen mellem Finansministeriet og ressortministerierne i forbindelse med tilvejebringelse af bevillingsmæssig hjemmel.

Endvidere er det af Minkkommissionen anførte om, at minkavlerne bl.a. på baggrund af mødet i K-udvalget den 3. november 2020 ”uden forbehold” kunne stilles en tempobonus i udsigt ikke korrekt.



# STAGETORN

## A D V O K A T E R

Hertil kommer, at det hverken er godtgjort, at Peter Stensgaard Mørch har haft viden om den præcise karakter af udmeldingen på pressemødet den 4. november 2020 eller kommunikationen mellem bl.a. Miljø- og Fødevarerministeriet og minkavlerne, eller at han umiddelbart forinden eller umiddelbart herefter var bekendt med eller burde have været gjort bekendt med, at Miljø- og Fødevarerministeriet enten ikke var i gang med at tilvejebringe eller havde tilvejebragt den fornødne bevillingsmæssige hjemmel til tempobonus, hvis en sådan skulle tilvejebringes, hvilket den interne SMS-korrespondance i Finansministeriet den 10. november 2020, som Peter Stensgaard Mørch er en del af, klart viser.

Det gøres på den baggrund gældende, at Peter Stensgaard Mørch *ikke* har begået en tjenesteforseelse.

Det gøres endvidere gældende, at såfremt Minkkommissionen fastholder det i vurderingen anførte om, at Peter Stensgaard Mørch har begået en tjenesteforseelse, er den ikke af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger ham draget til ansvar.

Endelig gøres det gældende, at Minkkommissionen har tilsidesat væsentlige og helt grundlæggende retssikkerhedsgarantier for Peter Stensgaard Mørch, blandt andet som følge af, at Minkkommissionen ikke har stillet ham spørgsmål til bilag, der ses at være blevet lagt betydelig vægt på ved Minkkommissionens vurdering.

Uanset at der ikke gælder de samme krav om en kontradiktorisk proces ved en kommissionsundersøgelse som under fx en domstolsprøvelse, er det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at afhøringen af Peter Stensgaard Mørch for så vidt angår spørgsmålet om tempobonus har været *særdeles* begrænset. Han kunne ved en mere dybdegående afhøring herom have korrigeret en række misforståelser i Minkkommissionens fremstilling, og han er efterladt med den opfattelse, at han ikke har kunnet komme til orde i relation til den kritik, som Minkkommissionen har rejst af ham i udkastet.

Høringssvaret vil primært fokusere på, hvorfor Peter Stensgaard Mørch hverken har medvirket til et brud på legalitetsprincippet eller sandhedspilten eller har haft den fornødne tilregnelser for at ifalde ansvar, men først vil jeg knytte nogle bemærkninger til Minkkommissionens vurdering for så vidt angår den objektive del af bruddet på sandhedspilten og legalitetsprincippet.

### **Brud på sandhedspilten og legalitetsprincippet?**

Minkkommissionen anfører, at Peter Stensgaard Mørch har medvirket til brud på sandhedspilten og legalitetsprincippet i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 og den efterfølgende opretholdelse heraf.

Det gøres gældende, at der ikke været et brud på sandhedspigten og legalitetsprincippet i form af grov vildledning og klart ulovlig instruktion.

#### **Notatet af 2. november 2020**

Ideen til indførsel af en tempobonus opstod i Miljø- og Fødevareministeriet. Bl.a. har Henrik Studsgaard forklaret, at *"det var Tejs Binderup, som fik den gode idé til at indføre en tempobonus med det formål af øge tempoet med aflivningerne."*, jf. side 1575 i forklaringsdokumentet.

Indstillingen i notatet af 2. november 2020 om *"Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink"* var, at Miljø- og Fødevareministeriet skulle afsøge muligheden for en tempobonus på mødet med branchen den 3. november 2020. Dette indebærer, at man fra Finansministeriets side tilkendegav, at Finansministeriet kunne stå inde for, at der ville kunne afsættes penge til en sådan tempo-bonus, såfremt der var eller ville blive tilvejebragt hjemmel til det.

For så vidt angår notatet bemærkes det, at titlen er (min fremhævelse) *"Mulig tempo-bonus for hurtig aflivning af mink"*, og at formuleringen i notatet i øvrigt er forsigtighedspræget.

Det fremgår således (mine understregninger), at *"Det kan endvidere overvejes at indføre en "tempo-bonus" mhp. at skabe incitament til, at minkavlerne selv øger hastigheden for aflivning af mink."*, og at *"Det er den helt foreløbige vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at indføre en "tempo-bonus" mhp. at give minkavlere incitament til selv at øge hastigheden for aflivning af mink."*

#### **Mødet i K-udvalget den 3. november 2020**

Peter Stensgaard Mørch har oplyst mig om, at der ikke på mødet i K-udvalget den 3. november 2020 blev drøftet den konkrete eksekvering af tempobonus, idet der alene var tale om et regeringsmandat til, at Miljø- og Fødevareministeriet kunne arbejde videre med tempobonus, hvilket i øvrigt er i overensstemmelse med det i indstillingen anførte i notatet af 2. november 2020, som indgik som bilag i KU-sagen. Det blev *ikke* besluttet under dette møde, at minkavlerne *uden forbehold* (fx uanset om der var bevillingsmæssig hjemmel eller ej) skulle stilles en tempobonus i udsigt, og der er ikke holdepunkter for at antage dette. Det er derfor ikke korrekt, når Minkkommissionen fremstiller det på den vis i afsnit 8.3 på side 26, 2. afsnit.

#### **Pressemødet den 4. november 2020**

Minkkommissionen anfører, at tempobonus var et væsentligt element i udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2022.

# STAGETORN

## A D V O K A T E R

Hertil bemærker jeg, at det, der *udtrykkeligt* ses at være nævnt herom, er følgende, som blev sagt af daværende Miljø- og Fødevarerminister Mogens Jensen (hovedekstrakten, side 2535):

*”For nuværende, der vil aflivningsprocessen fortsætte som hidtil, men hastigheden den skal øges, og derfor arbejder Fødevarestyrelsen og Beredskabsstyrelsen lige nu på højtryk for at få aflivet flest mulige mink hurtigst muligt. Ligesom politiet og Forsvaret nu intensiverer deres indsats for at sætte ekstra gang i aflivningerne.”*

*Derudover har regeringen besluttet, at minkavlere i hele landet, der afliver deres mink hurtigt, vil få en ekstra kompensation, og den ordning vil gælde både indenfor og udenfor zonerne.”*

Denne del af talen kan imidlertid ikke stå alene, og skal også ses i lyset af det af Statsminister Mette Frederiksen udtalte, som svar på et spørgsmål fra en journalist (hovedekstrakten, side 2547):

*”Den risikovurdering, der ligger nu, er ganske alvorlig. Den er meget tydelig i sit sprog og dermed også i den konklusion, vi som samfund bliver nødt til at træffe. Og det håber vi selvfølgelig også på, på politisk opbakning til – både af hensyn til folkesundheden herhjemme, men nu altså også af hensyn til folkesundheden derude.”*

Det anførte om, at regeringen håber på politisk opbakning indebærer, at det på pressemødet udmeldte skal tages netop med dette *forbehold*, og det må stå minkavlerne, som er erhvervsdrivende, klart, at der efterfølgende vil være en politisk proces, hvor der kan være behov for at få tilvejebragt såvel materiel som bevillingsmæssig hjemmel i det omfang det måtte være nødvendigt.

Det på pressemødet oplyste er således *ikke* en udmelding uden forbehold om, at minkavlerne vil få tempobonus. Hvorvidt kommunikationen til minkavlerne i de breve, som de efterfølgende modtager fra Fødevarestyrelsen, måtte have været uden forbehold, behandles ikke nærmere i dette høringssvar.

Jeg finder også anledning til at fremhæve, at sundhedsminister Magnus Heunicke under pressemødet udtaler følgende (hovedekstrakten, side 2551):

*”Og i dag har vi så haft møde både med alle Folketingets sundhedsordførere, med ordførerne omkring Fødevarerministeriet og også med, med partilederne, hvor vi har, har drøftet den her situation og fremlagt regeringens, regeringens beslutninger i forhold til og indsatsen her.”*

**Tillægsbevilling**

En tillægsbevilling har til formål at afhjælpe en manglende bevillingsmæssig hjemmel. Tempobonus blev først udbetalt i 2021, og der var forinden blevet gennemført en statsstøttenotificeringsproces.

Det følger af forslag til lov om tillægsbevilling for finansåret 2020, side 632 (punkt 24.32), at Fødevarestyrelsen havde en tillægsbevilling på 647.700.000 kr. Det følger endvidere af side 637 i lovforslaget, at *”Der er på ministeriets område på § 24. Miljø- og Fødevarerministeriet indarbejdet merudgifter på i alt 646,1 mio. kr. som følge af COVID-19, jf. aktstykker.”*

Hjemmel til udbetaling af tempobonus er fastsat i § 3 i lov nr. 2185 af 29. december 2020 (L 77) om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink. Aktstykke 168 om bl.a. udbetaling af tempobonus blev vedtaget af Folketingets finansudvalg den 25. februar 2021.

Det fremgår af aktstykket, at *”Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri anmoder om Finansudvalgets tilslutning til, at anvendelsesområdet for § 24.32.14. Erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelses- foranstaltninger mm. udvides, så der kan afholdes udgifter i medfør af lov nr. 2185 af 29. december 2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink. Der vil til brug for opgørelse af udgifter til erstatning mv. i forhold til mink blive oprettet en ny underkonto på § 24.32.14.”*

Det skal fremhæves her, at det er ressortministeriet, altså Miljø- og Fødevarerministeriet, som anmodede om Finansudvalgets tilslutning.

Bekendtgørelse om forskud på erstatning og tempobonus ved aflivning af mink som følge af COVID-19 trådte i kraft den 8. februar 2021, hvorefter udbetalingen af bl.a. tempobonus påbegyndtes.

Tillægsbevillingen er under alle omstændigheder den efterfølgende budgetmæssige hjemmel, og hvis udgifter kan afholdes på forventet tillægsbevilling, så kan afholdelsen af disse udgifter efter min opfattelse ikke medføre et ansvar for vedkommende ressortminister, og følgelig ej heller for Finansministeren eller embedsmænd i Finansministeriet.

Poul Andersen anfører herom i Dansk Statsforvaltningsret, 1964, bl.a. følgende på side 383 til 386.:

*”Afholdelse af ubevilgede Udgifter finder ikke i større Omfang Sted blot i Tillid til en gunstig Indstilling hos Folketingets Flertal, men paa Grundlag af en positiv politisk Tilkendegivelse. Ministrene anmoder Folketingets Finansudvalg om Tilslutning til at afholde Udgiften, og naar Tilslutningen gives, hvilket i Regelen sker, anser Ministeren sig sikret mod et senere Ansvar”,*

# STAGETORN

## A D V O K A T E R

og at "Betydningen af, at Folketingets Finansudvalg tiltræder en ubelivet Statsudgift, er i første Række af politisk Karakter. Ministeren kan regne med, at Folketinget ikke vil gøre noget Ansvar gældende i Anledning af Udgiften, og at denne vil blive godkendt paa den Følgende Tillægsbevillingslov. Dette i Forbindelse med Fremgangsmaaden har udviklet sig til en fast Sædvane, medfører imidlertid, som det senere vil ses, at Godkendelsen i flere Henseender ogsaa faar statsretlig Betydning."

Endelig anfører Poul Andersen, at "Den omhandlede Praksis har medført, at der nu afholdes Udgifter uden budgetmæssig Hjemmel i langt større Omfang end tidligere. De drejer sig ingenlunde blot om paatrængende uforudsete Udgifter. Snart sagt enhver Udgift, som en Minister med Finansministeriets Tilslutning anser for ønskelig, kan efter denne Praksis afholdes uden forudgaaende Bevilling."

I Grundloven med kommentarer, Jens Peter Christensen m.fl., side 157, anføres det bl.a., at grundlovens § 46, stk. 2 om, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af Folketinget vedtagne finanslov, tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov, er blevet "fraveget ved en retssædvane, hvorefter udgifter, der ikke er bevilget på finansloven, kan afholdes med Finansudvalgets tilslutning."

Det følger endvidere af side 319, at praksis med at Finansudvalget på Folketingets vegne kan give tillægsbevillinger er en forfatningsretlig sædvane, og at "Betydningen af denne retssædvane er, at en minister, der har opnået Finansudvalgets samtykke til en bestemt udgift, har den fornødne bevillingsmæssige hjemmel til at afholde denne udgift. Dette fremgår af Budgetvejledningen for 2014, s. 87, hvor det fastslås, at "Er Finansudvalgets tilslutning til en foreslået disposition opnået, er vedkommende minister stillet, som var bevilling givet". Der kan derfor ikke gøres retligt ansvar gældende over for ministeren, selv om det senere – f.eks. efter et folketingsvalg – viser sig, at der ikke er flertal i Folketinget."

Det samme må følgelig gælde for Finansministeren og embedsmænd i Finansministeriet.

Casper Mondrup har forklaret, at "Det er ikke atypisk, at man først tilvejebringer den bevillingsmæssige hjemmel på bagkant af en politisk beslutning.", jf. side 216 i forklaringsdokumentet.

Den politiske aftale om tempobonus blev indgået den 16. november 2020.

### **Sammenfatning vedrørende brud på sandhedspligten og legalitetsprincippet**

Udmeldingen på pressemødet for så vidt angår tempobonus må anses for at være præsentationen af et regeringsinitiativ i den tidlige fase, hvor det må have været klart, at der skulle tilvejebringes den fornødne politiske opbakning, hvilket statsminister Mette Frederiksen da også nævnte under pressemødet, jf. det ovenfor anførte, hvorfor der på pressemødet ikke er givet et tilsagn om tempobonus i strid med legalitetsprincippet eller sandhedspligten (altså uden forbehold).

# STAGETORN

A D V O K A T E R

Hvis Minkkommissionen ikke måtte være enig heri og/eller i øvrigt måtte finde, at der på anden vis er givet et tilsagn om tempobonus uden forbehold, gøres det gældende, at Miljø- og Fødevareministeriet kunne have haft en klar formodning om, at der var et politisk flertal for udbetaling af tempobonus til minkavlerne den 4. november 2021, at der først skete udbetaling til minkavlerne, da den materielle og bevillingsmæssige hjemmel var vedtaget endeligt, at det udmeldte på pressemødet den 4. november 2020, for så vidt angår tempobonus, blev overholdt, og at der således hverken er sket et brud på legalitetsprincippet eller sandhedspligten.

Det bemærkes i den forbindelse, at det bevillingsretlige område i høj grad er præget af sædvaner, som ikke er konkret afgrænset, jf. Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, side 182-183.

### **Konkret i forhold til Peter Stensgaard Mørch, herunder den subjektive betingelse for at ifalde ansvar**

Mest væsentligt for så vidt angår ansvarsvurderingen af Peter Stensgaard Mørch er imidlertid, at selv hvis Minkkommissionen måtte fastholde, at der er sket et brud på legalitetsprincippet og sandhedspligten, så har Peter Stensgaard Mørch hverken medvirket hertil eller handlet uagtsomt eller forsættligt.

### ***Hvilket ministerie skal tilvejebringe bevillingsmæssig hjemmel?***

Som anført ovenfor kommer forslaget om tempobonus fra Miljø- og Fødevareministeriet, og notatet af 2. november 2020 indstiller, at *"Miljø- og Fødevareministeriet afsøger mulighederne for tempobonus på mødet med minkbranchen den 3. november 2020."*

Notatet kan derfor ikke læses på den vis, at der måtte være truffet beslutning herom, men giver mulighed for, at *ressortministeriet*, som er Miljø- og Fødevareministeriet, skal afsøge de nærmere muligheder, og notatet kan derfor sidestilles med det, som finansminister Nicolai Wammen har beskrevet som den første lås, der skal åbnes.

I forlængelse heraf bemærker jeg, at Kent Harnisch har forklaret blandt andet vedrørende notat af 2. november 2020 om "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink", at *"hvis Miljø- og Fødevareministeren vurderede, at det var en god idé at drøfte tempobonus med branchen, stillede Finansministeriet en budgetgaranti til rådighed hertil. Den bevillingsmæssige hjemmel skulle så komme efterfølgende i et aktstykke fra Fødevareministeriet. Det var således en forhåndstilkendegivelse om, at Finansministeriet ville hjælpe med at fremskaffe pengene til tempobonus. De beskæftigede sig ikke med, hvorvidt der var lovhjemmel, eller om der var tale om ulovlig statsstøtte, da det skulle håndteres af ressortministeriet."*, jf. side 1068-1069 i forklaringsdokumentet.

# STAGETORN

## A D V O K A T E R

Endvidere har Kent Harnisch forklaret om SMS-korrespondancen mellem ham selv, Annemarie Lauritsen, Martin Ulrik Jensen og Peter Stensgaard Mørch, at *”Korrespondancen handlede om de udgiftspolitiske aspekter af en tempobonus, og at der på det tidspunkt ikke var tale om en egentlig bevillingsansøgning fra Fødevarerministeriet. Finansministeriet ville gerne bidrage med at finansiere udgifterne forbundet hermed.”*, jf. side 1074, 1. afsnit i forklaringsdokumentet.

Asbjørn Brink har forklaret om notatet vedrørende tempobonus, at *”notatet skulle tjene som beslutningsgrundlag for en godkendelse af, at Finansministeriet ville afsætte midlerne til tempobonusmodellen. Disse midler ville først kunne udbetales, når der forelå den bevillingsmæssige hjemmel i form af eksempelvis et aktstykke.”*, jf. forklaringsdokumentet, side 1245, midten.

Martin Ulrik Jensen har forklaret om Notat af 2. november 2020 om mulig tempobonus, at *”det er ressortministeriets opgave at vurdere og afgøre, om de har bevillingsmæssig hjemmel. Han ved ikke, hvor langt Miljø- og Fødevarerministeriet var med den opgave på det pågældende tidspunkt. Det var muligvis okay at bruge omkring 100 millioner kr. på det, men dette var i sidste ende op til finansministeren. Finansministeren forholder sig ikke til den bevillingsmæssige hjemmel. Det, som finansministeren godkendte, var det politiske initiativ, om det var okay, at regeringen ville søge at afsætte penge hertil. Det var prioriteringen af, om regeringen ville bruge penge på det. Det er en stor kasse, pengene kommer fra; ministerierne har ikke pengene selv. Normalt vil der være en ØU-proces eller som her en skriftlig forelæggelse. Ministerierne har masser af hjemler til at udbetale penge, men det betyder ikke, at de kan udbetale alle de penge, de har lyst til. Ved finansministerens godkendelse af at man begynder at tale om tempobonus, ligger der ikke en godkendelse af, at der er hjemmel til at udbetale en tempobonus.”*, jf. side 593 i forklaringsdokumentet,

og at *”I godkendelsen ligger, at en minister vil ikke gå ud og love noget til en branche, og ministeren får med en godkendelse at vide, at der er opbakning fra finansministeren til at bruge de penge. Afhængig af, om der er bevillingsmæssige hjemler på finansloven eller ej, vil der skulle udarbejdes et aktstykke. Det er ressortministeriet, der har overblikket over dette.”*, jf. forklaringsdokumentet, side 596, midt.

Annemarie Lauritzen har forklaret, at *”de arbejdede i begyndelsen af november 2020 med, om de kunne finde de 100-300 mio. kr., der var efterspurgt, og det kunne de godt. Det var ressortministeriets opgave at finde ud af, hvad der skulle til i forhold til hjemmel mv. I første omgang ville de afprøve det på branchen. Derefter skulle det typisk igennem en politisk behandling, og det ville derefter blive udmøntet i et aktstykke. Det var umiddelbart ressortministeriet, som skulle forestå dette, og Finansministeriet kunne vejlede ved behov.”*, jf. side 567, 3. afsnit i forklaringsdokumentet.

Peter Stensgaard Mørch er ikke af Minkkommissionen blevet spurgt nærmere ind til processen for så vidt angår tilvejebringelse af bevillingsmæssig hjemmel. Han har oplyst

# STAGETORN

A D V O K A T E R

til mig, at det er ressortministerens ansvar at sikre sig, at der er bevillingsmæssig hjemmel og om fornødent tilvejebringe ny bevillingsmæssig hjemmel, såfremt ressortministeriet fx ønsker at gennemføre et nyt initiativ, der ikke er taget højde for i den gældende finanslov. Endvidere har Peter Stensgaard Mørch oplyst til mig, at arbejdsgangen i Finansministeriet ved større regeringsinitiativer typisk starter med drøftelser i et regeringsudvalg, hvor bl.a. initiativets indhold og udgiftsmæssige konsekvenser drøftes. Såfremt initiativet opnår støtte i regeringsudvalget, er det herefter ressortministeren, som skal forhøre sig om politisk opbakning hos Folketingets partier. Ressortministeriet skal undersøge, om der er eksisterende hjemmel, herunder bevillingsmæssig hjemmel, til gennemførsel af initiativet, og såfremt det ikke er tilfældet, skal ressortministeriet udarbejde et lovforslag eller et aktstykke.

Det er således ikke usædvanligt, at der ved lancering af regeringsinitiativer er en forskydning af tidsmæssig karakter mellem den udgiftspolitiske stillingtagen i et regeringsudvalg og den efterfølgende behandling i Finansministeriet, som jo skal afvente, at ressortministeriet fx fremsender et aktstykke, hvis dette er nødvendigt (altså i tilfælde af, at der ikke allerede foreligger bevillingsmæssig hjemmel, hvilket ligeledes er ressortministeriets opgave at undersøge).

Den dialog, der *eventuelt* måtte være i denne proces mellem Finansministeriet og ressortministeriet, foregår som altovervejende hovedregel på kontorniveau eventuelt med godkendelse på afdelingschefniveau, og behandles ikke på departementschef- eller ministerniveau, hvilket er en mangeårig praksis. Finansministeriets rolle i den forbindelse er navnlig at påse, at fx et eventuelt aktstykke ligger inden for regeringsmandatet og dermed den overordnede udgiftspolitik samt evt. teknisk bistand.

At ansvaret for udarbejdelsen af de nødvendige forslag, der sikrer bevillingsmæssig hjemmel, ligger hos ressortministeriet fremgår også af Jens Peter Christensen, Ministeransvar, side 374-375, i afsnittet "Ministerens pligt til at overholde de bevillingsretlige regler", hvor det utvivlsomt må lægges til grund, at den minister, der omtales, alene er *ressortministeren*, og Finansministeriet nævnes ikke i denne sammenhæng.

Det følger bl.a. af punkt 6 i Beretning om Finansudvalgets arbejdsform m.v. afgivet af Finansudvalget den 7. april 2011, at det kun er "*vedkommende minister*" (altså ressortministeren) og Finansudvalgets formand, som kan træffe visse aftaler i relation til oversendelse af færdigbearbejdede aktstykker til Finansudvalget, og at afgjorte aktstykker skal sendes til "*den pågældende minister*." Dette viser tillige, at arbejdsopgaven og dermed ansvaret er hos ressortministeren.

Det fremgår herudover af punkt 3.4. i Finansministeriets Budgetvejledning 2016 (side 83) om fremgangsmåden ved forelæggelse af bevillingsansøgning, at (min fremhævelse):



# STAGETORN

## A D V O K A T E R

*”Hvor en disposition efter reglerne i punkt 3.3.1 Dispositioner med Finansudvalgets tilslutning kræver forudgående tilslutning fra Finansudvalget, forelægges den påtænkte disposition for Finansudvalget ved et aktstykke fra **vedkommende minister**.”*

På baggrund af de ovenfor citerede forklaringer for Minkkommissionen og de øvrige henvisninger kan det lægges til grund, at det således er ressortministeriet, der skal vurdere behovet for at tilvejebringe bevillingsmæssig hjemmel, og om fornødent tage initiativ til at tilvejebringe en sådan hjemmel, herunder vurdere, om der var behov for udarbejdelse af et aktstykke for at tilvejebringe denne hjemmel.

Konkret i forhold til arbejdet med tempobonus indebærer det, at arbejdet i Finansministeriet omkring tempobonus har været med den udgiftspolitiske del, herunder med at finde de økonomiske midler, der var efterspurgt til dette. Det var Miljø- og Fødevareministeriets opgave at vurdere, om der var en eksisterende bevillingsmæssig hjemmel og såfremt det ikke var tilfældet, var det Miljø- og Fødevareministeriets opgave at tilvejebringe en sådan.

Det bemærkes, at bevillingsmæssig hjemmel vil kunne opnås sammen med den materielle hjemmel, såfremt Folketinget er oplyst herom i forbindelse med lovforslagets behandling.

Minkkommissionen anfører i vurderingen, at det lægges til grund, at det i hvert fald ikke fremgik af Finansministeriets notat, at hjemmel til tempobonus var tilvejebragt, men at det tværtimod for Peter Stensgaard Mørch må have været klart, at der endnu ikke den 3. november 2020 forelå finansiel hjemmel til afholdelse af tempobonus og konkluderer (formentlig på den baggrund), at han den 3. november 2020 (om morgenen) må have været bekendt med, at der ikke var hjemmel til tempobonus.

Det bestrides, at det må have Peter Stensgaard Mørch klart, at der den 3. november 2020 ikke var bevillingsmæssig hjemmel til tempobonus.

Notatet forholder sig ikke til spørgsmålet om bevillingsmæssig hjemmel. Det indeholder udelukkende en indstilling om, at Miljø- og Fødevareministeriet skal afsøge mulighederne for tempobonus. Det ville være usædvanligt, hvis en så forsigtighedspræget indstilling med forbehold ville skulle forholde sig til hjemmelsspørgsmålet. Hertil kommer, at det ved læsning af notatet hverken kan konkluderes, at der ikke allerede var hjemmel til tempobonus, eller at Miljø- og Fødevareministeriet ville gå videre med eksekveringen af tempobonus uden at sikre sig, at der var bevillingsmæssig hjemmel til dette. Det var Miljø- og Fødevareministeriets opgave at sikre, at der var en sådan bevillingsmæssig hjemmel, hvis dialogen med minkavlerne gav anledning hertil.

## **Beslutninger på møder i K-udvalget**

For så vidt angår karakteren af de beslutninger, der træffes på møder i regeringsudvalgene, herunder møderne i K-udvalget, bemærker jeg, at regeringsudvalgene er politiske, hvorfor udvalgene i retlig forstand ikke har kompetence til at træffe beslutninger angående et område, der hører under en ministers ressortansvar.

Det følger af brev af 6. oktober 2021 til Minkkommissionen fra Juridisk afdeling i Statsministeriet (tillægsekstrakt 6, side 151), at *"hvis et regeringsudvalg tiltræder (eller afviser) en indstilling i en sag, vil det således fortsat være den ansvarlige fagminister, der efterfølgende formelt træffer beslutningen, og som dermed vil være ansvarlig herfor. Det følger af ministerialsystemet, hvorefter den enkelte fagminister er ansvarlig for eget ressortområde."*

Justitsministeriet anfører i notat af 24. november 2020, tillægsekstrakt 6, side 156 ff., at *"Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at en fagminister ikke er retligt ansvarlig for at undersøge, om et initiativ på en anden ministers område, der behandles i f.eks. et ministermøde eller et møde i et regeringsudvalg, hvor førstnævnte minister også deltager, har den fornødne lovhjemmel, medmindre der er en helt særlig anledning til det. Den pågældende minister må således være berettiget til at gå ud fra, at dette spørgsmål i fornødent omfang er undersøgt af det pågældende ressortministerium, herunder navnlig embedsværket på det ansvarlige ministerområde."*

Også i forlængelse heraf kan det lægges til grund, at det – også efter mødet i K-udvalget – er Miljø- og Fødevarerministeriets opgave, som ansvarligt ressortministerium, at sikre sig, at der er både materiel og bevillingsmæssig hjemmel til tempobonus, og det følger i øvrigt klart af indstillingen i notatet af 2. november 2020, at det er Miljø- og Fødevarerministeriet, som skal *afsøge mulighederne* for tempobonus på et møde med minkavlerne den 3. november 2020, og der var intet i processen, som på daværende tidspunkt gav anledning til at tro, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke havde styr på, om der var eller skulle tilvejebringes bevillingsmæssig hjemmel.

De omstændigheder, at **(1)** ressortministeriet – altså i dette tilfælde Miljø- og Fødevarerministeriet - selv har ansvaret for fx udarbejdelse af aktstykke efter den politiske beslutning i K-udvalget, hvis dette er nødvendigt, og, hvis aktuelt, **(2)** at den del af den efterfølgende proces i Finansministeriet, der vedrører det videre arbejde med fx et af ressortministeriet udarbejdet aktstykke *ikke* skal godkendes af Peter Stensgaard Mørch, indebærer, at der ikke på noget tidspunkt har været en situation, hvor Peter Stensgaard Mørch kan bebrejdes for ikke at handle.

Det bemærkes i den forbindelse, at dette er en mangeårig og sædvanlig arbejdsgang i Finansministeriet, som ikke er indført af Peter Stensgaard Mørch.

# STAGETORN

## A D V O K A T E R

Efter mødet i K-udvalget den 3. november 2020 er Peter Stensgaard Mørch derfor med rette gået ud fra, at den videre behandling af spørgsmålet om tempobonus, herunder hvorvidt der er eller skal tilvejebringes bevillingsmæssig hjemmel, er foregået i regi af Miljø- og Fødevareministeriet, hvilket er i overensstemmelse med det af Justitsministeriet anførte i notatet af 24. november 2020 og den sædvanlige ansvarsfordeling mellem ministerierne.

### **Finansministeriets rolle i pressemødet den 4. november 2020 og kommunikationen med minkavlerne**

Hverken Finansministeren eller repræsentanter fra Finansministeriet var til stede under pressemødet den 4. november 2020.

Det er upræcist, når Minkkommissionen anfører, at Statsministerens udkast til talen den 4. november 2020 sendes til faktatjek i bl.a. Finansministeriet. Udkastet sendes til medarbejdere fra de ministerier, der deltager i pressemødet som primære modtagere. Herudover modtager bl.a. Annemarie Lauritsen og Lars Østergaard fra Finansministeriet udkastet Cc, jf. hovedekstrakten side 2321.

Følgende anføres da også af Statsministeriet selv (hovedekstrakt, side 4778), hvor Finansministeriet ikke nævnes:

*”Den 4. november 2020 udarbejdes statsministerens indledning til pressemødet parallelt med, at der i de relevante ministerier arbejdes på faktaark mv. som opfølgning på mødet i Regeringens Koordinationsudvalg den 3. november 2020. Klokket 13.34 oversendes indledningen til faktatjek ved Justitsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet og Erhvervsministeriet. Spørgsmålet om lovhjemmel omtales ikke i indledningen eller i bemærkninger fra de pågældende ministerier.”*

Hertil kommer, hvilket Minkkommissionen, som jeg læser det, også selv lægger til grund, at Finansministeriet ikke i øvrigt involveres i de andre ministeriers bidrag til pressemødet.

Peter Stensgaard Mørch har således ikke haft mulighed for at påvirke indholdet af pressemødet, herunder hvorledes tempobonus italesættes.

Peter Stensgaard Mørch så ikke pressemødet.

I øvrigt bemærkes det, at tempobonus *ikke* nævnes i Statsministerens tale på pressemødet.

# STAGETORN

A D V O K A T E R

Det er således ikke godtgjort, at Peter Stensgaard Mørch var bekendt med den nøjagtige måde, som den politiske beslutning vedrørende tempobonus blev kommunikeret ud på under pressemødet, herunder om der var indlagt forbehold, fx om hjemmel.

Som følge heraf har Peter Stensgaard Mørch ikke haft den for at ifalde ansvar fornødne tilregnelser for så vidt angår begivenhederne den 4. november 2020.

Kommunikationen med minkavlerne, herunder brevene til minkavlerne, er ikke foregået i regi af Finansministeriet, hvorfor det ej heller er godtgjort, hvorfor Peter Stensgaard Mørch i relation hertil skulle have handlet uagtsomt.

Som nævnt var det Miljø- og Fødevareministeriet, som havde ansvaret for at tilvejebringe hjemmel, herunder bevillingsmæssig hjemmel, og det var ligeledes Miljø- og Fødevareministeriet som – sammen med andre myndigheder end Finansministeriet – varetog kommunikationen med minkavlerne. Det vil derfor være udtryk for en nyskabelse, såfremt embedsmænd i Finansministeriet øjeblikkeligt skal føre en form for tilsyn med, hvorvidt de andre ministerier får tilvejebragt den fornødne bevillingsmæssige hjemmel til udmøntning af et politisk initiativ, hvis dette er nødvendigt, og andre ministeriers kommunikation herom. Et sådant øjeblikkeligt tilsyn har Finansministeriet ikke ført tidligere, og der er ikke ressourcer til dette. Finansministeriet har ikke en tilsynspligt i forhold til andre ministerier. Den tilgrundliggende forudsætning for samarbejdet mellem Finansministeriet og andre ministerier er, at ressortministeriet selv sikrer, at de har styr på deres del af opgaven, hvilket for Peter Stensgaard Mørch erfaringsmæssigt også var tilfældet.

### ***E-mail af 5. november 2020 fra Peter Stensgaard Mørch til Henrik Studsgaard***

Minkkommissionen anfører i vurderingen følgende for så vidt angår e-mailen den 5. november 2020 fra Peter Stensgaard Mørch til Henrik Studsgaard:

*"I en mail sendt den 5. november 2020 kl. 23.09 til Henrik Studsgaard skrev Peter Stensgaard Mørch, at "Henset til tempoets betydning for dels smitteudbredelsen, dels det potentielle tidspunkt for at kunne påbegynde afvikling af de forstærkede restriktioner, er det ok at indgå den foreslåede aftale om forhøjet tempobonus i de syv kommuner". Det fremgik af Henrik Studsgaards forudgående mail, at baggrunden var et ønske om at afslutte aflivninger af mink i syv nordjyske kommuner inden udgangen af den 9. november 2020, idet Henrik Studsgaard skrev, at "Den eneste mulighed vi ser herfor er, at få minkavlerne og deres medarbejdere til at hjælpe os med denne operation og derved skruer deres tempo betragtelig i vejret i forhold til den tempobonus vi netop har indført". Kommissionen lægger til grund, at Peter Stensgaard Mørch på det tidspunkt må have været bekendt med, at der fortsat ikke forelå et aktstykke, endsiige en godkendelse heraf, og at der således fortsat ikke var finansiel hjemmel."*

# STAGETORN

## A D V O K A T E R

Peter Stensgaard Mørchs forklaring for Minkkommissionen er gengivet i forklaringsdokumentet fra side 951 til 972. Han blev under afhøringen i Minkkommissionen den 25. november 2021 *ikke* spurgt ind til ovennævnte mail af 5. november 2020. Jeg finder det stærkt beklageligt og retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at Minkkommissionen tilsyneladende tillægger et bilag væsentlig betydning ved ansvarsvurderingen, men hverken spørger ham ind til dette bilag under afhøringen eller vælger at genindkalde ham med henblik på at spørge ham hertil.

Det ses ikke af Minkkommissionen at være beskrevet nærmere, hvorfor Minkkommissionen som anført i det ovenfor citerede afsnit lægger til grund, at Peter Stensgaard Mørch den 5. november 2020 må have været bekendt med, at der fortsat ikke forelå et aktstykke, en godkendelse heraf, og at der således fortsat ikke var finansiel hjemmel. Peter Stensgaard Mørch er ikke blevet spurgt om dette af Minkkommissionen. Han bestrider, at han burde have haft denne viden, og at han faktisk havde denne viden den 5. november 2020. Det bemærkes i relation hertil, at det er Miljø- og Fødevareministeriet, der skal foretage vurderingen af, om der er behov for et aktstykke for at tilvejebringe bevillingsmæssig hjemmel eller om der allerede foreligger en eksisterende hjemmel.

Den pågældende e-mail fra Peter Stensgaard Mørch skal udelukkende ses som en tilkendegivelse fra Finansministeriet om, at Finansministeriet finder, at det ligger inden for den overordnede ramme for regeringens udgiftspolitik, og at der således er regeringsmandat til at afsætte penge til denne *forhøjede* tempobonus. Det er ikke en endelig bevilling, men en tilkendegivelse om, at det ligger inden for regeringsmandatet. Den skal således sidestilles med det, som Nicolai Wammen beskriver som "den første lås": Finansministeriet skal godkende, at det ligger inden for den overordnede ramme, og Miljø- og Fødevareministeriet skal umiddelbart herefter selv arbejde videre med bl.a. at sikre, at der er en bevillingsmæssig hjemmel. Bemærkningen om den hastende karakter har intet med det bevillingsmæssige at gøre, men skal ses i sammenhæng med, at Peter Stensgaard Mørch giver Finansministeriets tilslutning uden regeringsproces i form af et udvalgsmøde eller lignende.

Peter Stensgaard Mørch har under COVID19-pandemien og i øvrigt taget stilling til adskillige af hastende regeringsmandater til udgifter og ikke tidligere oplevet, at der ikke var styr på en korrekt opfølgning ift. det bevillingsmæssige.

### ***Intern SMS-korrespondance i Finansministeriet den 10. november 2020***

Minkkommissionen ses endvidere at have lagt vægt på den interne SMS-korrespondance i Finansministeriet den 10. november 2020:

*"Da en forlængelse af ordningen med tempobonus senere blev drøftet internt i Finansministeriet pr. sms, skrev Peter Stensgaard Mørch den 10. november 2020 "Ok*

# STAGETORN

## A D V O K A T E R

*hvis der er helt styr på hjemlerne til disse bonusser for aflivninger?”, og den 11. november 2020 skrev han, at “Nu ser jeg at der er professor rejses præcist det spørgsmål om hjemlen for tempobonus til aflivning af de raske mink? Vi skal have helt klart svar på det inden vi godkender bevilling til nogen fortsættelse”. Hans medarbejdere henviste til det forestående lovforslag, der hjemlede tempobonus. Brug af det generelle aktstykke 123 (2019-20) blev samtidig afvist internt i Finansministeriet, og da Justitsministeriet i et senere notat af 14. november 2020 pegede på samme aktstykke, blev det også hurtigt afvist i Finansministeriet, hvilket Justitsministeriet tog til efterretning.”*

Heller ikke denne korrespondance blev han foreholdt under afhøringen den 25. november 2021.

Korrespondancen viser med al tydelighed, at det her – i forlængelse af at problemerne med den materielle hjemmel til aflivning af mink er dukket op – går op for Peter Stensgaard Mørch, at Miljø- og Fødevarerministeriet muligvis ikke har styr på hjemmelen til tempobonus, hvorefter han anfører, at *“Vi skal have helt klart svar på det inden vi godkender bevilling til nogen fortsættelse.”* og således oplyst foranlediger han, at dette undersøges nærmere. Korrespondancen underbygger således, at Peter Stensgaard Mørch ikke tidligere er blevet gjort opmærksom på, at der kunne være problemer med at tilvejebringe bevillingsmæssig hjemmel til tempobonus.

Der foreligger således ikke oplysninger i sagen om, at Peter Stensgaard Mørch inden da skulle være blevet gjort bekendt med, at der kunne være problemer i relation til Miljø- og Fødevarerministeriets tilvejebringelse af den bevillingsmæssige hjemmel. Han overser eller negligerer således *ikke* indvendinger eller advarsler fra nogen i Finansministeriet eller andetsteds om, at der er problemer med tempobonus i ugen fra denne besluttet som regeringsmandat den 3. november 2020 på mødet i K-udvalget, og indtil der opstår generel debat om den manglende hjemmel. Han havde ikke inden da hørt, at der manglede hjemmel til tempobonusordningen, jf. også hans egen forklaring herom, som fremgår af forklaringsdokumentet, side 971.

### **Sammenfatning vedrørende medvirken og tilregnelser**

Instrukskommissionen anfører i sin beretning, Bind 6, side 89, at:

*“Ved bedømmelsen af, om der foreligger den fornødne subjektive tilregnelser (i form af forsæt eller uagtsomhed), anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende embedsmand – med den viden og kvalifikationer, hun eller han havde – burde have handlet anderledes. Denne bedømmelse løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden såvel af den subjektive som den objektive side af de begåede handlinger eller undladelser på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder.”*

# STAGETORN

## A D V O K A T E R

Sammenfattende gøres det gældende, at det ikke er godtgjort, hvorledes Peter Stensgaard Mørch skulle have medvirket til en eventuel overtrædelse af sandhedsplichten og legalitetsprincippet, og at han ikke har haft den for at ifalde ansvar fornødne tilregnelser.

Minkkommissionens vurderinger tager ikke behørigt hensyn til det forsigtighedsprincip, der også gælder for granskningskommissioner, jf. bemærkningerne til L 172, hvilket tillige skal ses i lyset af, at Minkkommissionen, jf. det anførte i afsnittet om retssikkerhedsmæssige betænkeligheder nedenfor, har undladt at stille Peter Stensgaard Mørch spørgsmål, som er væsentlige for vurderingen af ham, og i en sådan situation bør der trædes mere varsomt, end det er tilfældet.

### Vurderingen af grovhed

Som det er Minkkommissionen bekendt, har Danmark og resten af verden fra primo 2020 og frem til den periode, som er omfattet af kommissoriet for denne kommission, befundet sig i en højst usædvanlig situation som følge af COVID19-pandemien. Det var ikke en situation, som nogen havde prøvet før, og embedsmænd skulle bistå politikerne med eksekvering af vanskelige beslutninger under et hidtil uset tids- og arbejdspress.

Disse omstændigheder skal også indgå ved grovhedsvurderingen, jf. bl.a. Instrukskommissionen, bind 6, side 3567, hvor følgende fremgår:

*”Også omstændighederne omkring de handlinger eller undladelser, som udgør en fejl, har betydning for, om fejlen har karakter af en tjenesteforseelse. I tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsfor skrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf kan der inddrages en række omstændigheder, som i nogen grad kan påvirke vurderingen af fejlens grovhed. I den forbindelse er der navnlig grund til at nævne det forhold, at en embedsmand har handlet under tidspress. Især hvis tidspresset er skabt af omstændigheder udefra, kan dette påvirke vurderingen således, at en fejl ikke betragtes som en tjenesteforseelse.”*

Jeg gør gældende, at dette skal tillægges væsentlig betydning, og det fremgår ikke klart af Minkkommissionens vurdering for så vidt angår Peter Stensgaard Mørch, at dette er sket. Det bemærkes i den forbindelse, at ansvaret ifølge Minkkommissionen har karakter af et medvirkensansvar, hvilket tillige skal tillægges vægt.

Primo november 2020 var en meget travl periode for Peter Stensgaard Mørch, som udover det arbejde, som COVID19-pandemien medførte, tillige arbejdede med finansloven og et stort økonomisk udspil.

Herudover bør der ved grovhedsvurderingen endvidere lægges vægt på følgende oplysninger, som i vidt omfang også fremgår af afsnittene ovenfor, hvorfor de i dette afsnit fremstilles i punktform:

- I K-udvalget blev den efterfølgende kommunikation om tempobonus ikke drøftet, men der blev alene givet mandat til at arbejde videre med det.
- Finansministeriet deltog ikke i pressemødet den 4. november 2020
- Finansministeriet indgik ikke i øvrigt i dialogen med minkavlerne
- Der udbetaltes ikke tempobonus til minkavlerne, førend den bevillingsmæssige hjemmel var på plads
- Peter Stensgaard Mørch reagerede straks, da han den 10. november 2020 blev gjort bekendt med, at der kunne være et hjemmelsmæssigt problem

#### **Retssikkerhedsmæssige betænkeligheder**

Retten til kontradiktion er en grundlæggende ret, der blandt andet har til formål at sikre, at en person, der er genstand for en juridisk undersøgelse, får mulighed for at kommentere på bilag og forklaringer, der vedrører vedkommende. Vedkommende får derved mulighed for at afhjælpe eventuelle misforståelser og forklare, hvorledes vedkommende ser på en given sag.

Uanset at retten til kontradiktion i et vist omfang tilgodeses ved muligheden for at kommentere på Minkkommissionens udkast til vurderinger i denne høringsfase, og at retten muligvis er noget indskrænket under en kommissionsundersøgelse i forhold til fx en retssag, finder jeg det særdeles beklageligt, at Minkkommissionen ikke afhørte Peter Stensgaard Mørch grundigere, og ej heller indkaldte ham til genafhøring på et senere tidspunkt, hvor det må have stået Minkkommissionen mere klart, hvorledes Minkkommissionens vurderinger kunne falde ud. På den vis havde han haft mulighed for at påvirke Minkkommissionens opfattelse, *inden* udkastet til vurderingerne forelå.

Det bemærkes i den forbindelse, at han ikke blev spurgt ind til mange af de sidetalshenvisninger, som jeg havde modtaget fra Minkkommissionen.

Tempobonus var ikke et centralt tema for Minkkommissionen under afhøringen af Peter Stensgaard Mørch den 25. november 2021. Således var der kun ganske få spørgsmål hertil. Svarene på disse spørgsmål er primært gengivet i to afsnit á 3 linjer på side 971 i forklaringsdokumentet.



# STAGETORN

A D V O K A T E R

Det er derfor højst overraskende og retssikkerhedsmæssigt særdeles betænkeligt, at Minkkommissionen – uanset omfanget af kommissoriet – i sin vurdering af Peter Stensgaard Mørch finder anledning til at udtale kritik *uden* at have søgt emnet uddybet nærmere under afhøringen og tilmed lægger vægt på (1) notatet om tempobonus fra den 2. november 2020, (2) e-mail korrespondancen med Henrik Studsgaard den 5. november 2020 samt (3) den interne SMS-korrespondance i Finansministeriet den 10. november uden at have stillet Peter Stensgaard Mørch spørgsmål til disse bilag.

Hertil kommer, at Peter Stensgaard Mørch ikke er blevet spurgt nærmere ind til, om han fx ser aktstykker, når disse modtages fra ressortministerierne og i øvrigt den nærmere ansvarsfordeling og arbejdsgang internt i Finansministeriet for så vidt angår blandt andet behandlingen af aktstykker, der modtages fra ressortministerierne.

Såfremt Minkkommissionen fastholder, at Peter Stensgaard Mørch har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger ham draget til ansvar, og Minkkommissionen er af den opfattelse, at det i dette høringsvar anførte, for så vidt angår ansvaret for bevillingsmæssig hjemmel og arbejdsgangene i Finansministeriet m.m., er forkert, ønsker Peter Stensgaard Mørch mulighed for at kommentere på Minkkommissionens opfattelse under en fornyet høring.

København, den 30. maj 2022

Advokat Peter Kragh

Dato: 25. maj 2022  
Sag: 130819

Christian Zeeberg Madsen  
Advokat (H)  
czm@danlaw.dk

## MINKKOMMISSIONEN – HØRINGSSVAR PÅ VEGNE FORHENVÆRENDE MINISTER MOGENS JENSEN

---

- 1.1 Civilretlige – endsige strafferetlige – bevisbyrder berettiger ikke til kommissionens foreløbige indikerede bevisvurderingerne om, hvornår forhenværende minister Mogens Jensen blev bibragt og fik viden om manglende hjemmel.
- 1.2 Dette konkret så meget desto mere, idet det af forarbejderne til § 4, stk. 1 og 4, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner fremgår, at
- “En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder ... bevisvurderinger, bør – også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion.”*
- 1.3 Efter en korrekt bevisvurdering konkret – og særlig en forsigtig sådan – kan det ikke rettelig lægges til grund, at forhenværende minister Mogens Jensen blev bibragt og fik viden om manglende hjemmel forinden via Lykke Felds e-mail den 7. november 2020 kl. 18.31 – endsige forinden 7. november 2020.
- 1.4 Det noteres, at kommissionen i tråd dermed tilsvarende – korrekt – finder,
- “at der ikke er fornødent grundlag for at konkludere, at Mogens Jensen den 4. november 2020 vidste, at der ikke var hjemmel til affivning af alle mink. Uden viden om den manglende hjemmel havde Mogens Jensen heller ikke viden om de forhold, som gjorde hans og andres udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 vildledende, endsige groft vildledende,*
- Kommissionen finder således, at Mogens Jensen subjektivt ikke havde viden herom...”*
- 1.5 Forhenværende minister Mogens Jensen ønsker dog i tilknytning dertil tillige at fremhæve, at når man som minister, særligt i en situation som i den konkrete sag ved et CU-møde tilbage 1. oktober 2020, modtager et Cover, hvoraf fremgår;

*"MFVM, JM og SUM forbereder den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag, såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om affivning af alle minkbesætninger i et geografisk område eller i hele landet"*

– så har man som minister en klar og berettiget forventning om, at få klar besked, såfremt det af embedsværket, som følge af sådan afklaring, måtte blive vurderet, at der ikke er det fornødne lovgrundlag til efterfølgende sådan anført beslutning.

- 1.6 Sådan klar besked fik forhenværende minister Mogens Jensen ubestrideligt ikke.
- 1.7 Tværtimod blev forhenværende minister Mogens Jensen efterfølgende endog til pressemødet den 4. november 2020 fra sit embedsværk – og erkendt godkendt af de nærmeste ministerembedsmænd – ubestridt udstyret med et pressenotat (E 2515 ff.), hvoraf utvetydigt fremgår:

**"Pressenotat:** *Beslutning om nedslagning af alle mink ...*

**Emne:** *Beslutning om affivning af alle mink i Danmark ...*

**Q&A:** ...

*Hjemmelsgrundlag for affivning: ...*

- *Beslutningen om at aflive ikke-smittede og tidligere smittede minkbesætninger er truffet ud fra et hensyn til folkesundheden.*
- *Dyrene aflives med hjemmel i § 30, stk. 1, i lov om hold af dyr (lovbekendtgørelse nr. 38 af 15. januar 2020), der giver mulighed for at iværksætte særlige foranstaltninger for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for at udbrede zoonotiske smitstoffer og sygdomme. ..."*

- 1.8 Forhenværende minister Mogens Jensen har i det lys for kommissionen entydigt forklaret, bl.a. følgende om hans videns-tidspunkt, idet fremhæves, at Kommission har haft adgang til alt relevant skriftligt materiale i sagen – herunder samtlige forhenværende minister Mogens Jensens og hans nærmeste embedsmænds mails og SMS'er:

FD 406: *"at ved Lykke Felds e-mail blev han første gang oplyst om, at der manglede lovhjemmel."*

FD 407: *"at dette var første gang, at han fik at vide, at der skulle fremskaffes lovhjemmel til affivning af samtlige mink. Der var ingen orientering fra Henrik Studsgaard, Tejs Binderup, Paolo Drostby eller Paolo Perotti ... Der kom heller ikke en orientering fra Justitsministeriet. Diskussionen herom foregik på embedsmandsniveau, og den kom ikke op til ham."*

FD 420: *"han var i ministeriet i de pågældende dage. Han ville kunne huske, hvis han var blevet orienteret om, at der ikke var lovhjemmel."*

FD 411: *"at han blev orienteret skriftligt om den manglende lovhjemmel på mail lørdag den 7. november 2020 kl. 18.31. Han var ikke blevet orienteret mundtligt inden dette tidspunkt. Det var en overraskelse for ham, at der ikke var lovhjemmel, og han fokuserede på at få skaffet denne lovhjemmel hurtigt."*

- 1.9 Særlig rådgiver Søren Andersen har underbyggende forklaret bl.a. følgende:

FD 943: *"Lørdag den 7. november 2020 var der pressemøde, og forud herfor blev han orienteret af Paolo Drostby om, at der kom en sag op, og at Mogens Jensen derfor skulle være til rådighed i weekenden. Han fik ikke at vide, hvilken sag det drejede sig om. Han orienterede Mogens Jensen herom efter pressemødet om lørdagen [kl. 16.00], herunder om at ministeren søndag skulle ringe til ordførerne. Han vidste fortsat ikke, hvad lovforslaget vedrørte, og det gjorde Mogens Jensen ligeledes ikke.*

*Han oplevede ikke efter samtalen med Paolo Drostby, at det hastede med at orientere Mogens Jensen, og han vurderede, at det var bedst at give ministeren ro til at forberede sig til pressemødet [kl. 16.00] og først tale med ham efterfølgende om Paolo Drostbys henvendelse.*

*Mogens Jensen modtog lørdag aften kl. 18.31 en mail fra ministersekretæren med talepunkter til ordførerne i forbindelse med hastelovforslaget. Han ikke er bekendt med, at Mogens Jensen skulle have været orienteret mundtligt om hjemmelsproblemet forud herfor."*

FD 936 ff.: *"han tænkte, at det vedrørte noget proces, der skulle håndteres, og han så ikke noget problem heri. Han havde ikke talt med Mogens Jensen forud for mailen om hjemmelsspørgsmålet.*

*Adspurgt af sin bisidder har han forklaret, at han selv først den 8. november 2020, da sagen ramte pressen, blev bekendt med hjemmelsproblematikken.*

*Han modtog samtidig med Mogens Jensen en mail søndag den 8. november 2020 om aftenen, hvor det fremgik, at sagen, som Paolo Drostby havde varslet om, handlede om et hastelovforslag, som relaterede sig til beslutningen truffet under KU den 3. november 2020."*

- 1.10 I overensstemmelse dermed har såvel departementschef Henrik Studsgaard, som afdelingsdirektør Tejs Binderup (samt Paolo Drostby og Paolo Perotti) forklaret, at de i perioden fra 4. november til og med 7. november 2020 ikke personligt har og ikke husker personligt at have meddelt forhenværende minister Mogens Jensen, at der manglede lovhjemmel – og de pågældende har end heller ikke postuleret personligt, at have givet en sådan meddelelse til forhenværende minister Mogens Jensen i anførte periode.
- 1.11 Departementschef Henrik Studsgaard er herunder bl.a. citeret for følgende:
- FD 378: *"hvis han ikke havde læst ekstrakten, så ville han ikke kunne sige, hvornår ministeren blev orienteret..."*
- FD 1573: *"... det ville være naturligt ... men han kan ikke huske, om det skete ..."*
- 1.12 Afdelingsdirektør Tejs Binderup er herunder bl.a. citeret for følgende:
- FD 715 ff.: *"... Advokat Lars Kjeldsen foreholdt, at således som han læser redegørelsen, så skulle fædevareministeren først være blevet orienteret om den manglende hjemmel i løbet af lørdagen den 7. november 2020 (ekstrakten s. 5004f).*

*Hertil har han (Tejs Binderup) forklaret ... På den baggrund valgte Paolo Perotti at skrive i redegørelsen, at ministeren ikke blev orienteret før lørdag den 7. november 2020... Det fremgår ikke af redegørelsen, om ministeren på anden måde var blevet orienteret om den manglende hjemmel på et tidligere tidspunkt. Han kan ikke huske, om han har været inde på Mogens Jensens kontor og eksplicit tilkendegive, at der ikke var hjemmel ...*

*Supplerende adspurgt af advokat Christian Zeeberg, som er bisidder for Mogens Jensen og Søren Andersen, om tidspunktet for orienteringen af Mogens Jensen om manglende hjemmel, samt forevist Mogens Jensens mail sendt onsdag den 11. november 2020 til Paolo Drostby, hvori Mogens Jensen oplyste, at han blev orienteret om hjemmelsspørgsmålet lørdag den 7. november 2020 kl. 18.31 via F2 (ekstrakten, s. 4075), har han forklaret, at han ikke var bekendt med denne mailkorrespondance...*

*Supplerende adspurgt af kommissionen og forevist ministersekretær Ask Lyno-Hansens mail sendt fredag den 6. november 2020 kl. 13.28 omhandlende noter fra internt møde om mink, som indeholder oplysninger om, at der skal tilvejebringes hjemmel, (ekstrakten s. 2918): (...) har han forklaret, at mailen var fremme under Paolo Perottis udarbejdelse redegørelse. Konklusionen var, at man ikke med sikkerhed kunne konkludere, at sætningen om hjemmel under afsnittet om kompensation kunne tages til indtægt for, at Mogens Jensen var orienteret om hjemmel på mødet.*

*FD 719: "først da Henrik Studsgaard sendte ham en SMS natten mellem mandag den 9. og tirsdag den 10. november 2020, hvori han skrev: "Vi må tage den på os", blev han klar over, at regeringen var af den opfattelse, at den ikke var informeret om den manglende hjemmel..."*

*FD 1647 ff.: "Adspurgt om han overvejede, om Mogens Jensen på pressemødet den 7. november 2020 skulle orientere om, at der var et hastelovforslag under udarbejdelse, har han forklaret, at det gjorde han ikke... Han mener, at han godkendte Mogens Jensen talepinde til pressemødet den 7. ...*

*ingen præcist kunne huske, hvornår det var foregået. Det ville være naturligt at informere ministeren på det tidspunkt, hvor Miljø- og Fødevarerministeriet havde påtaget sig at udarbejde lovforslaget...*

*... men han kan ikke huske det.*

*Adspurgt supplerende af advokat Christian Zeeberg, der er bisidder for Mogens Jensen m.fl., har han forklaret, at de skulle finde ud af, hvornår Mogens Jensen blev orienteret om hastelovforslaget, men hverken han, Henrik Studsgaard eller Paolo Drostby kunne huske, hvornår det præcist var sket... Det blev derfor besluttet i forbindelse med, at de skulle udarbejde redegørelsen, at de henholdt sig til de skriftlige kilder, som var den 7. november 2020 kl. 18:31. Han kan ikke huske, at han konkret har orienteret Mogens Jensen om, at de gik i gang med at udarbejde lovforslaget i perioden mellem den 4. november 2020 og den 7. november 2020..."*

- 1.13 Efter en korrekt bevisvurdering konkret – og særligt en forsigtig sådan – kan det således alene rettelig lægges til grund, at forhenværende minister Mogens Jensen ikke blev bibragt og ikke fik viden om manglende hjemmel forinden via Lykke Felds e-mail den 7. november 2020 kl. 18.31.

- 1.14 Forhenværende minister Mogens Jensens forklaringer er tillige i overensstemmelse med oplysningerne i det materiale, der er indgået i kommissionens arbejde – og der er er bestemt ikke tale om, at forhenværende minister Mogens Jensens forklaringer "afviger i nogen grad derfor [for sagsoplysningerne]", "afviger fra andre forklaringer" og/eller "Mogens Jensens tidligere udsagn"; tværtimod.
- 1.15 At forhenværende minister Mogens Jensen i det efterfølgende forløb adspurgt om videns-tidspunkt på SMS den 9. november 2020 af statsministeren, kl. 23.01, meddeler, "... Jeg kan ikke lige på stående fod sige præcis hvornår... det tjekker jeg lige op på ... men jeg har fået at vide af mine folk..."; dokumenterer naturligvis ikke andet videns-tidspunkt end, det der er fastslået efter; der blev "tjekket op", der blev tilvejebragt alt tænkeligt under formel undersøgelse deraf samt efter omfattende bevisførelse derom for kommissionen.
- 1.16 Forhenværende minister Mogens Jensen instruerede 10. november 2020, kl. 00.34, E 3756, sit embedsværk om: "Find gerne det konkrete tidspunkt, hvor jeg blev informeret om, at der ikke er hjemmel."
- 1.17 Efter gentagne gæt, formodninger og undersøgelser blev det dengang fastslået, at tidspunktet var lørdag, den 7. november, kl. 18.31.
- 1.18 Det er efter omstændighederne særdeles forståeligt, at departementschef Henrik Studsgaard, afdelingsdirektør Tejs Binderup og Paolo Drostby efterrationaliserende nu under sagen "finder det naturligt", "antager", "håber" og "ønsker", at forhenværende minister Mogens Jensen allerede torsdag den 5. november 2020, hvor ministeriet "havde påtaget sig at udarbejde lovforslaget", blev orienteret om manglende hjemmel.
- 1.19 Disse "håb" og "ønsker" ses tillige at være baggrunden for, at de tre pågældende tidligere efterrationaliserende ved foreløbige gisninger har forsøgt, at "fremskynde" videns-tidspunktet i "Talelinien", som der blev korresponderet internt om 9.-11. november 2020.
- 1.20 Entydigt følger imidlertid af såvel den interne korrespondances afklarende afslutning, som forhenværende minister Mogens Jensens forklaring:
- E 3769: Forhenværende minister Mogens Jensen retter selv med understreget tekst i embedsværkets foreløbige forslag til "Talelinie": "På pressemødet onsdag var jeg ikke klar over den manglende lovhjemmel. Det blev jeg sidst på ugen..."
- FD 412: "at han ikke er enig i den formulering. Det var [i] et udkast [til "Talelinien"], som han fik tilsendt. Han fik først besked om den manglende lovhjemmel lørdag den 7. november 2020 kl. 18.31."
- 1.21 Bevismæssigt kan det tillige under alle omstændigheder lægges entydigt til grund, at departementschef Henrik Studsgaard, afdelingsdirektør Tejs Binderup og Paolo Drostby (eller andre) end ikke selv postulerer personligt at have foretaget orientering – endsize har godtgjort sådan orientering – forinden lørdag den 7. november 2020, kl. 18.31, jf. tværtimod bl.a. citaterne fra disse gengivet ovenfor.
- 1.22 Dette er givet reelt tillige baggrunden for, at departementschef Henrik Studsgaard er citeret for undskyldningen til forhenværende minister Mogens Jensen:

*"Uanset hvordan vi vender og drejer det, så kommer vi ikke uden om, at vores system har fejlet.*

*Vi har ikke hjulpet dig godt nok."*

- 1.23 Der er intet fremkommet under bevisførelsen om, hvem der ellers alternativt skulle have orienteret forhenværende minister Mogens Jensen i perioden – tværtimod må det lægges til grund at orientering af sådan karakter konkret i givet fald ville skulle have været leveret af de anførte og afhørte nærmeste topembedsmænd.
- 1.24 Men det skete imidlertid ubestridt ikke – og bevismæssigt må det således lægges til grund, som uimodsagt efter den umiddelbare bevisførelse samt uomtvistet i sagens skriftlige akter, som forklaret af bl.a. forhenværende minister Mogens Jensen:
- FD 411: *"at han blev orienteret skriftligt om den manglende lovhjemmel på mail lørdag den 7. november 2020 kl. 18.31. Han var ikke blevet orienteret mundtligt inden dette tidspunkt."*
- 1.25 Forhenværende minister Mogens Jensen har desuden absolut intet motiv haft for at tilbageholde oplysninger om manglende hjemmel et par dage, såfremt han rettelig efter pressemødet reelt var blevet orienteret derom og/eller om, at ministeriet arbejdede på lovforslag til afbødning deraf.
- 1.26 At embedsværket ubestridt og ubestrideligt absolut intet om manglende hjemmel indarbejdede i forhenværende minister Mogens Jensens presseberedskaber og talepapirer mv. i perioden efter pressemødet den 4. november 2020 til og med 7. november 2020, jf. det derom i sagen fremlagte – underbygger og understreger i det hele den manglende orientering derom til forhenværende minister Mogens Jensen i perioden. Forhenværende minister Mogens Jensen blev ikke bibragt og fik ikke viden om manglende hjemmel før pr. mail lørdag den 7. november, kl. 18.31 – og kunne således ikke viderebringe sådan viden der forinden.
- 1.27 På den baggrund må det efter en korrekt konkret bevisvurdering – og særligt en forsigtig sådan – rettelig lægges til grund, at forhenværende minister Mogens Jensen ikke blev bibragt og ikke fik viden om manglende hjemmel forinden via Lykke Feldts e-mail den 7. november 2020 kl. 18.31.
- 1.28 Dvs. rettelig først "viden" "i weekenden", ensbetydende med "sidst på ugen", som forhenværende minister Mogens Jensen således korrekt oplyste under samrådet den 11. november 2020.
- 1.29 Følgelig må kommissionen baseret på det forelagte faktum, de foreliggende beviser og en forsigtig bevisvurdering rettelig, og tilsvarende som for perioden frem til og med pressemødet den 4. november 2020, i hvert fald finde,

*"at der ikke er fornødent grundlag for at konkludere, at Mogens Jensen før kl. 18.31 den 7. november 2020 vidste, at der ikke var hjemmel til afgivning af alle mink. Uden viden om den manglende hjemmel havde Mogens Jensen heller ikke viden om de forhold, som gjorde hans og andres udmeldinger indtil da vildledende, endsige groft vildledende,*

*Kommissionen finder således, at Mogens Jensen subjektivt ikke havde viden herom..."*

- 1.30 Orienteringssagen, som forhenværende minister Mogens Jensen "så", som (alene) "orientering" den 7. november 2020, kl. 14.54 – netop forud for og under forberedelsen af pressemødet kl. 16.00 – med et vedlagt bilag/underliggende "notat", hvoraf bl.a. fremgik; "... mangler juridisk afklaring" (kunne være en lang række forskellige "afklaringer") og "der arbejdes på nyt lovforslag" (der kunne vedrøre alt muligt som f.eks. kompensation, midlertidigt forbud imod indsættelse af mink i aflivede besættninger eller forhold relateret til tempobonus forhold, jf. angivelsen "beregning af erstatning" i tilknytning dertil), statuerer ikke en fornøden klar orientering – endsige advarsel – "om manglende hjemmel til aflivning af alle mink". Jf. endog tværtimod forhenværende minister Mogens Jensens modtagne konkrete talepapir og beredskab til brug for pressemødet kl. 16.00, samt afdelingsdirektør Tejs Binderups forklaring derom, citeret ovenfor.
- 1.31 Forhenværende minister Mogens Jensen har under alle omstændigheder konkret ikke givet urigtige oplysninger under samrådet den 11. november 2020, men tværtimod korrekte.
- 1.32 Pressecitatet af 8. november 2020 indeholdt måske upræcise, men ikke urigtige oplysninger.
- 1.33 Udover forhenværende minister Mogens Jensen egen forklaring om meningen med og rette forståelse af citatet – er sådanne fuldt ud underbygget af særlig rådgiver Søren Andersens samt departementschef Henrik Studsgaards forklaringer derom:
- 1.34 Særlig rådgiver Søren Andersen:
- FD 940: *"han ikke drøftede forslaget med Mogens Jensen inden ministeren godkendte det, da han først så mailkorrespondancen næste morgen. Han ville nok selv have udtrykt mere klart, hvem "man" refererede til... Den 8. november 2020 kom der historier i pressen om, hvorvidt der var lovhjemmel til beslutningen, og der var særlig fokus på det brev, der var sendt til minkavlerne om fredagen. Embedsværket forsøgte herefter at give et svar på, hvorfor der var kommunikeret til minkavlerne, som der var gjort. Han har ikke oplevet lignende før. Han ved ikke, hvorfor man formulerede sig på den måde, men det var nok for at forklare minkavlerne, hvorfor der var skrevet sådan til dem.*
- Adspurgt af kommissionen har han forklaret, at Nina Maria Klok var pressemedarbejder i Miljøministeriet og havde weekendvagten, hvorfor hun blev involveret i sagen.*
- Han forstår, at svarets passage "Det er en alvorlig situation vi står i. Og regeringen har vurderet, at der i denne alvorlige situation skal handles hurtigt. Regeringen har derfor meldt ud, at alle mink i landet skal aflives af hensyn til folkesundheden. Regeringen har besluttet, at det hastede, situationens alvor taget i betragtning" handlede om pressemødet. Han vurderer, at den følgende sætning "Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte dette ud" handlede om brevte til minkavlerne [fra embedsværket/Miljø- og Fødevareministeriet ]".*
- 1.35 Departementschef Henrik Studsgaard:
- FD 364: *"Supplerende adspurgt af advokat David Neutzsky-Wulff, som er bisidder til blandt andre Pelle Pape, om Nina Maria Kloks mail, herunder sætningen:*



*"Derfor har man vurdereret, at man ikke kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte dette ud.", samt forespurgt om, hvem "man" er, har han forklaret, at det var regeringen, som traf beslutningen om at aflive alle mink, som det fremgår i indledningen i svaret, men at "Man" i linje 4 henviser til Miljø- og Fødevarerministeriet."*

- 1.36 Dermed kan det retteligt – heller – ikke lægges til grund, at forhenværende minister Mogens Jensen med det anførte presseцитat "*lod et svar til pressen passere med en urigtig oplysning*".
- 1.37 Der er forståelse for, at kommissionen efter forløbet kan have et ønske om at komme frem til at kunne "rejse kritik" eller lignende i sagens anledning, men efter bevisførelsen kan en konkret korrekt bevisvurdering – og særligt en forsigtig sådan – ikke retteligt føre til sådan "kritik" eller lignende mod forhenværende minister Mogens Jensen.

København, den 25. maj 2022



Christian Zeeberg Madsen

Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København K

LARS KJELDEN  
Advokat (H)

Pr. e-mail:

[minkkommissionen@minkkommissionen.dk](mailto:minkkommissionen@minkkommissionen.dk)

30. maj 2022

J.nr. 102517-001

### Indledning

1. Jeg har den 16. maj 2022 modtaget udkast til bemærkninger vedrørende statsministeren (herefter "Bemærkningerne") samt Kapitel 8 Kommissionens vurderinger (herefter "Vurderingerne") til udtalelse.
2. Det bemærkes indledningsvis, at Justitsministeriet allerede den 18. november 2020 vurderede, jf. ekstraktens side 4981, *"at myndighedernes ageren i det samlede forløb må anses for en tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige normer, der har til formål at sikre borgerne mod retstab og yde grundlæggende garantier mod uberettigede indgreb fra myndighederne, herunder vejledningspligten. Justitsministeriet finder således efter en samlet vurdering, at forløbet må betragtes som kritisabelt og beklageligt."*
3. Tilsvarende har statsministeren allerede den 10. november 2020 og efterfølgende ved flere lejligheder beklaget forløbet omkring spørgsmålet om lovhjæmmel. Kommissionens bemærkninger ligger i forlængelse heraf.

4. Mit høringssvar omfatter følgende temaer:

Kommissionens bevisvurdering vedrørende statsministeren.....	Pkt. 5-8
Kommissionens bevisvurdering i øvrigt.....	Pkt. 9-12
Mine supplerende kommentarer til bevisvurderingen.....	Pkt. 13-16
Statsministerens viden den 3. november 2020 om ministeriernes planlægning i forhold til aflivning af mink.....	Pkt. 17-21
Statsministerens viden om K-udvalgsmødets tilrettelæggelse.....	Pkt. 22-24
Behovet for at træffe en hurtig beslutning.....	Pkt. 25-38
Kommissionens bemærkninger om en læsepause.....	Pkt. 39-48
Beslutningen var ikke forberedt af eller forudset af embedsværket.....	Pkt. 49-53
Udskydelse af beslutningen til næste morgen/returnering af sagen til MFVM.....	Pkt. 54-75
Statsministerens spørgsmål under K-udvalgsmødet den 3. november 2020.....	Pkt. 76-84

**Kommissionens bevisvurdering vedrørende statsministeren**

5. Kommissionen har i Bemærkningerne bl.a. anført følgende:

- At statsministeren ikke havde viden om eller hensigt til den vildledning, som kommissionen har fundet, at der fandt sted på pressemødet den 4. november 2020. (Bemærkningerne s. 5, 2.-3 afsnit).
- At statsministeren først blev gjort bekendt med den manglende hjemmel søndag den 8. november 2020, hvor offentligheden og Folketinget allerede var gjort bekendt hermed. (Bemærkningerne s. 5 n.).
- At oplysningerne i statsministerens svar til Folketinget, om hvornår hun blev bekendt med, at der manglende hjemmel, var rigtige og i overensstemmelse med sandhedspligten. (Bemærkningerne s. 5 n., s. 6 ø.).

6. Kommissionen er ikke nået frem til, at statsministeren i forbindelse med sin håndtering af sagen skulle have varetaget usaglige eller uvedkommende hensyn. Kommissionen har tværtimod lagt statsministerens forklaring til grund, om at hun

flere gange under K-udvalgsmødet den 3. november 2020 spurgte, om det var nødvendigt at slå alle mink ihjel. Det kan herefter lægges til grund, at indsatsen ikke har været båret af andre hensyn end et ønske om at beskytte det danske samfund, herunder folkesundheden og dansk eksport.

7. Kommissionen har ikke fundet anledning til særskilt at kritisere statsministeren (eller Statsministeriet) for Fødevarestyrelsens breve til minkavlere (Vurderingen, s. 27-29), Rigspolitiets actioncards (Vurderingerne s. 29-31) eller pressemødet den 7. november 2020 (Vurderingerne, s. 31).
8. Kommissionen anfører i Vurderingerne s. 24:

*”Efter kommissionens opfattelse burde Miljø- og Fødevareministeriet i tiden frem til udmeldingen af beslutningen til minkavlere og offentlighed på pressemødet den 4. november 2020 have delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikret, at der ikke på pressemødet skete vildledning eller ulovlig instruktion. Det havde i den forbindelse været naturligt at tage kontakt til Statsministeriet, som forestod planlægning af pressemødet”*

Jeg er enig i kommissionens vurdering af denne del af forløbet. Dette forhold udgør efter min opfattelse hovedårsagen til det beklagelige forløb, der siden udspillede sig. Jeg henviser til mine bemærkninger nedenfor under pkt. 66-75.

#### **Kommissionens bevisvurdering i øvrigt**

9. Vedrørende hændelsesforløbet mere generelt – og af betydning for vurderingen af Statsministeriet – har kommissionen bl.a. lagt følgende til grund:
10. Perioden op til den 3. november 2020
  - At covid-19 i november 2020 havde været en sundhedskrise øverst på den politisk dagsorden igennem mere end et halvt år, og sundhedskrisen havde ført til voldsomme belastninger af embedsapparatet (Vurderingerne s. 14 ø.).
  - At der i efteråret 2020 udviklede sig en smittevariant blandt mink, som også mennesker blev smittet med, og at der løbende skete flere mutationer i minkvarianten (Vurderingerne s. 14, 2. afsnit).

- At håndtering af smitten blandt mink ressorthmæssigt lå hos Miljø- og Fødevarerministeriet, i praksis hos Fødevarestyrelsen, mens ansvaret for den humane sundhed lå hos sundhedsmyndighederne (Vurderingerne s. 14, 3. afsnit).
- At sundhedsmyndighederne tidligt i forløbet var bekymrede for den humane sundhed, dels da der skete spredning af virus fra minkfarmene til mennesker, og dels da der var en bekymring i forhold til virusmutationer (Vurderingerne s. 14, 2. afsnit).
- At Statens Serum Institut i juni 2020 skrev, at det var meget bekymrende med et reservoir for virus i mink, og at Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut i september 2020 omtalte, at mutationer i den unikke minkvariant kunne få betydning for kommende vacciner (Vurderingerne s. 14, 2. afsnit).
- At Faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak på et møde den 2. november 2020 oplyste, at Statens Serum Institut havde påvist en mutation, cluster 5, i minkvarianten, som foreløbige laboratorieundersøgelser tydede på, havde nedsat følsomhed over for neutraliserende antistoffer, hvilket risikerede at påvirke effekten af fremtidige vacciner (Vurderingerne s. 15, 2. afsnit), og at Statens Serum Institut den 3. november 2020 i en skriftlig risikovurdering konkluderede, at "En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for muligheden for at forebygge COVID-19 med vacciner." (Vurderingerne s. 15 n.).

#### 11. K-udvalgsmødet den 3. november 2020

- At der som følge af Kåre Mølbaks udtalelser og den efterfølgende skriftlige risikovurdering af 3. november 2020 var pres på regeringen for at handle og melde ud til offentligheden, også henset til internationale rapporteringsforpligtelser (Vurderingerne s. 19 n.).
- At statsministeren har forklaret, at hun i forlængelse af mødet i økonomiudvalget den 30. september 2020 fik en mundtlig tilbagemelding fra Barbara Bertelsen, som fortalte, at der havde været en længere diskussion om og øget opmærksomhed vedrørende mink, og at Finansministeriet og finansministeren ønskede at få redegjort for forskellige udfaldsrum og scenarier i forhold til minksmitte.
- At statsministeren under KU-mødet ved mødestart gjorde opmærksom på, at materialet var udsendt sent, og at hun havde en forventning om, at ministre

gennemgik de elementer, som K-udvalget skulle være opmærksomme på (Vurderingerne s. 17).

- At statsministeren på K-udvalgsmødet den 3. november 2020 flere gange spurgte, om det var nødvendigt at slå alle mink ned (Bemærkningerne s. 3, 2. afsnit).
- At deltagerne ved KU-mødet ikke var i tvivl om, at *“En total nedslagtning, inkl. af alle avlsdyr, vurderes at være fatal for branchen”*, svarende til den bemærkning Miljø- og Fødevareministeriet havde indsat i coveret udsendt den 3. november 2020 kl. 20.16 og som blev taget ud på Barbara Bertelsens foranledning (Vurderingerne s. 20 m.).
- At det havde været hensigtsmæssigt, om Miljø- og Fødevareministeriet på selve KU-mødet den 3. november 2020 havde delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel, ligesom Miljø- og Fødevareministeriet i tiden frem til pressemødet den 4. november 2020 burde have delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel, i hvilken forbindelse det havde været naturligt at tage kontakt til bl.a. Statsministeriet, som forestod planlægning af pressemødet (Vurderingerne s. 23 n., 24 ø.).
- At regeringsudvalg, såsom K-udvalget, ikke er et kontrolorgan, men et ureguleret politisk organ, der muliggør fri politisk drøftelse inden for en regering, således at regeringen kan nå frem til en fælles holdning til aktuelle politiske spørgsmål (Vurderingerne s. 19, 3. afsnit).

#### 12. Pressemødet den 4. november 2020

- At udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 var baseret på en forudsætning om, at der var hjemmel til at aflive alle mink, og at der var hjemmel til at udbetale tempobonus (Vurderingerne s. 11 n.).
- At udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 bedømt isoleret ikke i forhold til minkavlerne havde form af et påbud (Vurderingerne s. 12 n.).

#### **Mine supplerende kommentarer til bevisvurderingen**

13. Det bør inddrages i overvejelserne, at virkningen af de besluttede tiltag var, at der skete aflivning af 200.000 mink i zone 3 (der, hvor der ikke var hjemmel), mens de resterende 15,6 mio. mink enten blev sendt til pelsning eller aflivet med sikker

hjemmel. Ingen af de aflivede mink i zone 3 blev aflivet af myndighederne. Det bør endvidere inddrages, at der har været bred politisk opbakning til, at de berørte minkavlere skulle honoreres økonomisk for deres bidrag til bekæmpelsen af sundhedskrisen.

14. Der var i november 2020 ikke nogen virksomme vacciner til forebyggelse af smitteudbredelse, ligesom der var en begrænset international koordinering i indsatsen mod smitte med corona, idet der alle steder blev reageret nationalt med bl.a. nedlukning samt hindringer i udvekslingen af varer og tjenesteydelser. Der var kort sagt stor usikkerhed om den situation, som både Danmark, men også det internationale samfund befandt sig i, og der var udsigt til stor påvirkning af både liv og økonomi, såfremt smitteudbredelsen ikke kom under kontrol.
15. Det bemærkes, at begrebet "groft vildledende" ikke er en kendt retlig standard. Til illustration har jeg foretaget en søgning på henholdsvis "vildledende" og "groft vildledende" i Jens Peter Christensen: *Ministre og embedsmænd*, 1. udgave, 2022. Begrebet "vildledende" optræder her 88 gange, hvorimod begrebet "groft vildledende" slet ikke optræder. Der synes her at være en risiko for, at kommissionen herved frigør sig fra den statsretlige teori.
16. Kommissionen har i Bemærkningerne peget på nogle forhold vedrørende statsministerens håndtering af sagen. Disse behandles nedenfor under pkt. 17-84.

**Statsministerens viden den 3. november 2020 om ministeriernes planlægning i forhold til aflivning af mink**

17. Kommissionen nævner, at K-udvalgsmødet den 3. november 2020 blev forberedt i en forceret proces, og at statsministeren må have været bekendt hermed (Bemærkningerne, s. 2 n.). Om baggrunden for tidspresset henvises til pkt. 27-40.

Dette spørgsmål behandles nedenfor.

18. I kommissionens bemærkninger vedrørende statsministeren fremhæver kommissionen (Bemærkningerne s. 1, 4. afsnit), at statsministeren efter økonomiudvalgsmødet den 30. september 2020 af Barbara Bertelsen blev orienteret om, at finansministeren havde bestilt en redegørelse for forskellige udfaldsrum og scenarier i forhold til minksmitte.

19. Det nærmere indhold af finansministerens bestilling er der redegjort for i Nicolai Wammens forklaring (Protokollen s. 835/836) og i Barbara Bertelsens forklaring (Protokollen s. 1615). Beslutningen er omtalt i Statsministeriets hånddakt af 30. september 2020 til brug Ø-udvalg (Ekstrakt s. 862), hvoraf følgende fremgår:

*”Det har i forberedelserne af sagen været drøftet om, der bør overvejes en aflivning af samtlige danske minkbesætninger, idet scenariet er, at minksmitten kan betyde at alle vacciner i verden vil være ineffektive. Det er således et stort ansvar, som Danmark påtager sig som den førende minknation. Aflivning af alle mink vil være et tiltag som kræver en mere detaljeret belysning af konsekvenserne.”*

20. Vedrørende beslutningen i Ø-udvalget om bestilling af ”værktøjskassen” finder jeg anledning til at fremhæve Nicolai Wammens forklaring (Protokollen s. 850), hvor følgende fremgår:

*”Det var vigtigt at have en værktøjskasse, hvor man var forberedt, og det kunne blive relevant at inddrage forsvaret. På ØU-mødet blev der ikke talt om at slå alle mink ned. Man skulle se på, hvilke værktøjer man havde. Der lå ikke i det, at man ville bruge det, men det var udtryk for rettidig omhu. Man lagde sig ikke fast på, hvilke scenarier, der var tale om. De relevante ministerier skulle gå i gang med arbejdet. Den 3. november 2020 gik han ud fra, at man var langt med arbejdet med værktøjskassen, eftersom der var gået en måned. Han spurgte ikke på KU-mødet, hvordan det gik med scenarierne.”*

21. Når statsministeren en måned forinden har fået at vide, at ministerierne er ved at forberede en række scenarier på forskellige udfald i relation til håndteringen af smitten blandt mink og spredningen heraf, så har statsministeren en berettiget forventning om, at denne planlægning er tilendebragt eller i det mindste vidt fremskredet. Som det fremgår af sagens materiale, har ingen forklaret, at man gjorde opmærksom på, at den værktøjskasse, der var bestilt ca. en måned før, ikke var blevet udarbejdet endsige påbegyndt udarbejdet.

Statsministeren havde den 3. november 2020 en berettiget forventning om, at der forelå planlægning for alle relevante scenarier i forhold til minksmitten – herunder en aflivning af alle mink.



### Statsministerens viden om K-udvalgsmødets tilrettelæggelse

22. Statsministeren har forklaret, at hun ikke var involveret i eller blev orienteret om tilrettelæggelsen af K-udvalgsmødet den 3. november 2020, ud over at hun efter Barbara Bertelsens indstilling besluttede, at mødet skulle afholdes. Hun har således ikke noget kendskab til de processer, der førte frem til, at materialet blev udarbejdet, herunder hvilke tidsfrister der er arbejdet inden for. Der er ikke nogen, der har forklaret anderledes end det, som statsministeren har forklaret om dette spørgsmål. Statsministeren er naturligvis opmærksom på, at mødematerialet fremkom meget sent, og at mødet måtte udsættes.
23. Som jeg har redegjort for ovenfor under pkt. 17-21, vidste statsministeren, at der en måned i forvejen var bestilt den store "værktøjskasse", der skulle omfatte forskellige scenarier, herunder affivning af samtlige mink. Det forekommer derfor heller ikke urealistisk, at ministerierne med udgangspunkt i det allerede planlagte skulle have været i stand til på forholdsvis kort tid at kunne tilvejebringe et grundlag for en forsvarlig drøftelse på K-udvalgsmødet den 3. november 2020.
24. Anderledes ville det naturligvis stille sig, hvis man ikke havde foretaget den aftalte planlægning, og skulle udarbejde indstillingen fra bunden og dermed planlægge omfattende tiltag på den tid, der var til rådighed. Men for den, der havde et indtryk af, at alle forventelige scenarier har været planlagt i god tid, er det ikke urimeligt at forvente, at de ansvarlige ministerier ville være i stand til at tilvejebringe et forsvarligt beslutningsgrundlag i løbet af relativt kort tid. Det fremhæves i denne forbindelse, at ingen har forklaret, at man i forløbet gjorde opmærksom på, at man fandt, at processen var forceret.

Jeg finder anledning til at fremhæve, at Nicolai Wammen (Protokollen s. 848) på min forespørgsel oplyste, at han ikke havde erindring om, at der var nogen, der gav udtryk for, at processen var forceret. Jeg henviser endvidere til Pelle Papes forklaring (Protokollen s. 1432, 2. afsnit), hvor han forklarer:

*"Der var ingen, der under departementschefsmødet gav udtryk for, at fagministerne ikke kunne nå at være klar med materialet, som de skulle levere til KU-sagen, og han hørte heller ikke herom senere på dagen."*

Jeg henviser derudover til daværende Miljø- og Fødeminister Mogens Jensens forklaring (Protokollen s. 397 n.):

*"Han havde ingen grund til at tro, at mødet ikke var ordentligt forberedt."*

**Behovet for at træffe en hurtig beslutning**

25. Kommissionen fremhæver i Vurderingerne pkt. 8.3, s. 19, sidste afsnit, 1. punktum:

*"At der som følge af Kåre Mølbaks udtalelser på mødet med Kopenhagen Fur den 2. november 2020 om, at Danmark i værste fald kunne blive et nyt Wuhan, og den efterfølgende skriftlige risikovurdering af 3. november 2020 var pres på regeringen for at handle og melde ud til offentligheden, også henset til internationale rapporteringsforpligtelser."*

26. Alle afhørte, der deltog i K-udvalgsmødet den 3. november 2020, forklarede om nødvendigheden af at træffe meget hurtige beslutninger. Hastigheden var primært motiveret af hensynet til Danmarks forhold til udlandet, herunder forpligtelserne i forhold til WHO og ECDC, samt ikke mindst hensynet til at beskytte Danmarks eksport. Jeg henviser således til følgende udsagn:

27. Michael Dithmer (Protokollen s. 300/301):

*"Det centrale spørgsmål på KU-mødet var, hvilken model man skulle vælge, og drøftelserne på KU-mødet var mere overordnede. Herefter var det de enkelte ministerier, som skulle løse de forskellige udeståender. Ved alle kriser er der en risiko for, at noget ikke går helt rigtigt til. Der var et stort pres på at få truffet en beslutning. Kåre Mølbaks udtalelse om, at Nordjylland kunne blive et nyt Wuhan satte brand i meget, og der var en reel bekymring om, hvordan udlandet ville tage imod dette, især i forhold til de fødevareproducerende dele af landbruget."*

28. Johan Legarth (Protokollen s. 612):

*"Erhvervsministeriets bekymring var, at der var en risiko for, at minkavlerne – efter Kåre Mølbaks oplysninger om mandagen den 2. november 2020 – selv gik i pressen med oplysning om fund af minkvarianten. Hvis Danmark ikke havde et betryggende svar, ville nogen kunne lægge jernring rundt om Danmark. Der var eksempler på, at nogen lande havde reageret på andre landes håndtering af corona, når der var utryghed om et lands håndtering; United Kingdom og de asiatiske lande havde vist taget drastiske skridt i forbehold til eksport fra visse andre lande."*

*Den reelle bekymring i den henseende angik risikoen for eksport."*

29. Per Okkels (Protokollen s. 736):

*"Der var stor bekymring i Udenrigsministeriet om konsekvenserne for dansk eksport. De var bange for, at når det nye fund slap ud, så ville dette påvirke Danmarks internationale forhold. Det var derfor nødvendigt at have en klar handleplan."*

30. Magnus Heunicke (Protokollen s. 802):

*"Nicolai Wammen rejste spørgsmålet om avlsdyr, men havde fokus på BNP og de konsekvenser, det kunne have for Danmarks eksport, hvis Danmark blev det nye Wuhan."*

31. Simon Kollerup (Protokollen s. 873):

*"Det var nødvendigt at handle for at beskytte landbruget og Danmarks omdømme, og det ikke at handle var også en handling. Som erhvervsminister havde han en kæmpe bekymring for dansk eksport, herunder særligt dansk fødevarer eksport, som er kendt verden over for sin høje fødevarer sikkerhed. Det var ikke alene et spørgsmål om mink erhvervets økonomi, det blev også et spørgsmål om dansk eksports indtjening til Danmark."*

32. Peter Mørch (Protokollen s. 971):

*"Alle var klar over, at det ville være en stor nyhed i hele verden, og at der var en risiko for, at andre lande ville lukke grænserne for danskere og for dansk eksport, hvis smitten ikke blev inddæmmet."*

33. Lars Gert Lose (Protokollen s. 1054):

*"Når Jeppe Kofod refererede til ambassadørene, var det deres ambassader rundt omkring i Europa, Nordamerika, Kina og Rusland, hvor Danmark havde store eksportinteresser på spil, og hvor der var ekstremt stor opmærksomhed."*

34. Barbara Bertelsen (Protokollen s. 1126):

*"Der var fire årsager til beslutningen: 1) Den alvorlige risikovurdering, 2) Der var*

*en indberetningspligt om mutation, og den tikkede, 3) I det øjeblik verdenssamfundet hørte om minkmutationen, så var der betydelig risiko for hele fødevareeksporten. 4) Man var nødt til at kommunikere til Folketinget og offentligheden."*

35. og videre s. 1129:

*"Rent faktisk var det sådan onsdag den 4. november 2020, at Kina – uafhængigt af den nye risikovurdering – havde lukket ned for import fra Danish Crown på 40-50 % af den samlede eksport til Kina på grund af den almindelige smitteudvikling i Danmark."*

36. Martin Justesen (Protokollen s. 1338):

*"Pressemødet skulle afholdes hurtigt, idet man var bekymret for fødevareeksporten, og derudover skulle sundhedsmyndighederne overholde en frist for indberetning til ECDC. Indberetningen til ECDC skulle vedlægges en handleplan, så det internationale samfund kunne se, at Danmark tog ansvaret på sig. Kåre Mølbak havde derudover givet mink-branchen besked om fundet af den muteret coronavirus, og der var derfor risiko for, at dette kunne komme frem i pressen."*

37. Jeg finder anledning til at fremhæve statsministerens forklaring om, hvorfor mødet blev gennemført (Protokollen s. 1019, 3. afsnit, 4. linje):

*"Videre var der en potentiel risiko for, at omverdenen og det globale samfund mente, at Danmark ikke håndterede situationen korrekt. Apropos så ser man noget tilsvarende lige nu [den 9. december 2021], hvor hele verden holder vejret som følge af en ny mutation i Sydafrika, som g.d. gjorde det nødvendigt at indføre nye restriktioner i Danmark. Det var således helt afgørende, at man reagerede hurtigt primo november 2020. Hastighed var et afgørende parameter. Det var også derfor, at hun tillod, at KU-mødet blev gennemført få minutter efter mødematerialets udsendelse."*

38. Heroverfor står kommissionens bemærkninger i Vurderingerne pkt. 8.3, s. 19, sidste afsnit:

*"Samtidig gælder imidlertid, at den internationale indberetning først skete den 4. november 2020 kl. 13.09, ligesom regeringens beslutning først blev meldt ud på pressemødet samme dag kl. 16.00. Der viste sig således at være tid til at læse materialet og efter behov udsætte sagen, eksempelvis til den 4. november 2020*

*om morgenen, eller behandle sagen ad flere omgange (min understregning), sådan som det faktisk skete med tiltagene i forhold til den humane sundhed i Nordjylland. Der havde i den forbindelse også været tid til at sende sagen for så vidt angik aflivning af mink tilbage til Miljø- og Fødevareministeriet, der var ressortministerium i forhold til mink (min understregning), med henblik på tilvejebringelse af et endeligt beslutningsgrundlag nu, da regeringen havde valgt en tredje model, der hverken var et permanent forbud eller dvale."*

Mine kommentarer til det af kommissionen anførte findes nedenfor.

### **Kommissionens bemærkninger om en læsepause**

39. Kommissionen nævner, at statsministeren kunne have foreslået en kort læsepause inden behandling af sagen på K-udvalgsmødet (Bemærkningerne s. 3 ø.).

Dette spørgsmål behandles nedenfor.

40. I den forbindelse fremhæver jeg indledningsvis, at vidnerne gennemgående har forklaret, at ministre som regel alene læser coveret til en sag. Det er forventningen, at coveret indeholder alle de centrale informationer. Således f.eks. Mogens Jensen (Protokollen s. 399):

*"... medmindre han fik andet at vide, var der selvfølgelig hjemmel til at gennemføre beslutningen. Det er ikke almindelig praksis, at ministeren skal gennemgå bilagene og finde ud af dette; det ville skulle stå i coveret."*

og statsministerens forklaring (Protokollen s. 1020, 4. afsnit, 5. linje):

*"Helt generelt, så var hendes forventning, at de væsentlige forhold var behandlet i coveret til KU-mødet"*

41. Udspørgerens forudsætninger vedrørende læsepausen er illustreret i spørgsmålet til statsministeren (Protokollen s. 1020, sidste afsnit, 1. linje), hvoraf fremgår:

*"På ny forespurgt, hvorvidt det ville have været muligt med en læsepause på ca. 5 minutter ..."*

42. Den under afhøringen opstillede forudsætning om en læsepause på ca. 5 minutter er i denne kontekst relevant henset til, at der bagved spørgsmålet ligger en forudsætning om, at hvis man havde læst materialet på 33 sider (Ekstrakt s. 2032-2065) eller identificeret de nye bilag 2 og 2A og læst dem, så ville man have fået en indsigt, der gjorde, at man måtte indse, at der kunne være en hjemmelsudfordring i forbindelse med en beslutning om at slå alle mink ihjel. Denne antagelse er uddybet i Vurderingerne pkt. 8.3 (s. 20, 5. afsnit, femtesidste linje), hvor følgende er anført:

*"Inspiration til hjemmelsovervejelser var indeholdt i bilag 2 og 2A for så vidt angår både nedlukning og dvalemodel, som næppe i reel intensitet var mere byrdefuld end den faktiske beslutning. Tilsvarende lagde bilag 3 op til at der ikke var finansiel hjemmel, eller i hvert fald ikke sikkerhed herfor, for så vidt angår tempobonus."*

43. Det er uklart, hvem der kunne eller burde være blevet "inspireret" af en læsning af bilag 2 og 2A. Statsministeren må kunne forvente, at den relevante del af embedsværket (ressortministeriet) har afklaret eventuelle hjemmelsspørgsmål i relation til trufne beslutninger, uanset om disse ikke umiddelbart er forberedt på beslutningens rækkevidde. Dette er også på linje med det af kommissionen anførte i Vurderingerne s. 23 n./24 ø.:

*"Uanset Miljø- og Fødevareministeriet og Fødevarestyrelsen ifølge forklaringer for kommissionen fra bl.a. Henrik Studsgaard, Tejs Binderup og Hanne Larsen ikke havde forudset, at der på KU-mødet den 3. november 2020 ville blive truffet en meget vidtgående og intensiv beslutning om aflivning af alle mink, inkl. avlsdyr, havde det været hensigtsmæssigt, om Miljø- og Fødevareministeriet på selve KU-mødet havde delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel, både til aflivning af mink og tempobonus, som var en idé undfanget dagen før. Efter kommissionens opfattelse burde Miljø- og Fødevareministeriet i tiden frem til udmeldingen af beslutningen til minkavlere og offentlighed på pressemødet den 4. november 2020 have delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel"*

Der henvises til Justitsministeriets notat af 24. november 2020 (Tillægsekstrakt 6 s. 157 ff.) og Kodex VII, hvor følgende anføres i forbindelse med legalitetskontrol:

*"Embedsmænd skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler."*

44. Det forekommer ikke åbenbart, at en læsepause ville "inspirere" til hjemmelovervejelser. Det kan nævnes, at en læsepause lige så vel kunne have draget læserens blik hen på det i coveret (Ekstrakt s. 2033) anførte:

*"Hvis det efter [5] dage konstateres, at incitamentsordningen ikke er tilstrækkelig, lægges der **for det andet** op til, at der kan iværksættes en nødplan for aflivning (min understregning) udarbejdet i regi af NOST. Nødplanen vurderes at ville forudsætte fravigelse fra en række gældende regler og retningslinjer på miljø- og dyreområdet. Der henvises til bilag 4."*

i kombination med det i bilag 4 til coveret - NOST-planen - anførte (Ekstrakt s. 2053):

*"På den baggrund er det politisk besluttet, at alle mink i Danmark skal aflives hurtigst muligt (min understregning). Dette for at minimere risikoen for, at en kommende vaccine ikke vil have den forventede effekt i forhold til, at kunne reducere smittespredningen i Danmark og derved en øget belastning på det danske sundhedssystem."*

hvorved læseren klart får det indtryk, at spørgsmålet om aflivning af alle mink forudgående havde været overvejet og behandlet i embedsværket - hvad det også havde, jf. bl.a. pkt. 52, 53, og 66.

45. Ved vurderingen af statsministeren adfærd i forbindelse med dette spørgsmål bør det også indgå, at ingen bad om en læsepause, udsættelse eller andet i forhold til den foreståede behandling, således Per Okkels (Protokollen s. 740), Magnus Heurnicke (Protokollen s. 797) og Søren Andersen (Protokollen s. 921).
46. Beslutningen om ikke at afholde en læsepause skal endvidere vurderes i lyset af det, som skete ved mødets start, hvor statsministeren (Protokollen s. 1020, 4. afsnit, sidste pkt.) indskærpede:

*"Hun gentog, at hun ved mødestart indskærpede, at det ikke kunne lægges til grund, at alle mødedeltagerne havde læst materialet, hvorfor der påhvilede ministrene et særligt ansvar for at redegøre for indholdet af materialet. Det betyder, at den enkelte minister havde ansvaret for at "bringe det op på bordet", som regeeringen skulle være bekendt med."*

47. Alle var vidende om, at alle relevante ressortministre var til stede tillige med deres departementschefer. Statsministeren havde således en berettiget forventning om, at alt relevant blev bragt op på bordet. Det bemærkes i den forbindelse, at statsministeren særligt måtte kunne forvente, at tilstedeværende ministre eller departementschefer, der var af den opfattelse, at der muligvis ikke var hjemmel til at slå mink ned uden for zonerne, ville have gjort opmærksom på, at der kunne være et hjemmelsproblem i forbindelse med beslutningen om aflivning af alle mink. Dette standpunkt flugter med kommissionens, jf. det under pkt. 43 fremdragne.
48. De embedsfolk, som ifølge egen forklaring var klar over, at der var et hjemmelsproblem i forbindelse med aflivning af samtlige mink, fandt ikke anledning til, at gøre opmærksom på dette problem, samtidig med at de udarbejdede bilagene til mødet og deltog i K-udvalgmødet, jf. også det under pkt. 66-74 anførte.

**Beslutningen var ikke forberedt af eller forudset af embedsværket**

49. I Bemærkningerne vedrørende statsministeren (s. 3, 5. afsnit) er der citeret fra en passus fra afhøringen af statsministeren:

*“Forespurgt, om det ikke forekommer ret åbenbart, at når man træffer en beslutning, som vil koste milliarder af kroner, som ikke er forberedt i mødematerialet, skal man kontrollere, om der er den fornødne hjemmel.”*

Herefter anfører kommissionen:

*“Mette Frederiksen har i øvrigt anført, at “en regering skal “up front” have at vide, om der er hjemmel til at træffe en beslutning”. Dette kan dog efter Kommissionens opfattelse næppe kræves i forhold til en beslutning, som ikke var forudset og i hvert fald ikke behandlet i materialet udarbejdet til brug for mødet.” (min understregning).*

Dette spørgsmål behandles nedenfor.

50. Spørgsmålet blev stillet med en uklar præmis, for hvem er “man”? Hvem er det, der skal kontrollere, om der er den fornødne hjemmel? Er det statsministeren, ressortministeren, de øvrige ministre, embedsfolk i Statsministeriet eller embedsfolk i ressortministeriet? Jeg henviser til mine kommentarer under pkt. 43.



51. Jeg er ikke enig i den opstillede præmis det citerede, som det er påvist ovenfor under pkt. 44, idet spørgsmålet om nedslagning af alle mink er behandlet i materialet.
52. Kommissionen anfører videre i sin vurdering "*i forhold til en beslutning, som ikke var forudset ...*"

En beslutning om nedslagning af alle mink, var efter min opfattelse forudset af embedsværket, idet den også er omtalt i coveret, jf. pkt. 44 og 53 nedenfor samt Line Nørbæks mail 3. november 2020 kl.16.40 til ledende embedsmænd i Erhvervsministeriet med kopi til Tejs Binderup, hvor følgende er anført med "fed" (Ekstrakt s. 1754).

***"- SSI: Risikovurdering - så længe der er mink i Danmark, er der ekstrem fare. Der skal ikke være levende mink i Danmark før der er immunitet i Danmark."*** (min understregning)

Jeg henviser også til den mail, som Tejs Binderup sendte den 3. november 2020 kl. 18.59 til Anne-Mette Lyhne Jensen, Lisbeth Gro Nielsen, Annemarie Lauritsen, Line Nørbæk, Torben Skovgaard Andersen, Sidsel Due Nordengaard, Erik Brøgger Rasmussen, Anne Nørgaard Simonsen, Dorthe Eberhardt Søndergaard, Paolo Drostby, Lars Høgsbro Østergaard, Rikke Skaarup Schjødt, Lene Brøndum Jensen, Katrine Kaldahl og Cecilie Birch med kommentarer til coveret (Ekstrakt s. 1835):

*"Ifølge BN284 så står der gentagne gange, at det er besluttet, at alle mink i Danmark skal slås ned... Hvorvidt avlsdyr uden for zonerne også skal slås ned mangler der vel en beslutning omkring"*

Denne mail viser tydeligt, at embedsværket den 3. november 2020 kl. 18.59 havde forudset, at en beslutning om nedslagning af alle mink i Danmark var nærliggende. Hele mailen er citeret i pkt. 66.

53. I versionen af KU-coveret udsendt den 3. november 2020 kl. 19.34 (Ekstrakt s. 1865) med Tejs Binderups bemærkninger fremgår følgende (Ekstrakt s. 1870): "*En total nedslagning, inkl. af alle avlsdyr, vurderes at være fatal for branchen.*"

Tejs Binderup har om intentionen bag den indsatte bemærkning forklaret følgende (Protokollen s. 676):

*"Et af de mere vedvarende rygter var, at statsministeren absolut ikke ønskede at lukke minkerhvervet. Derfor syntes han, at det var vigtigt at få skrevet ind i coveret, at det ville være fatalt for branchen, hvis der skete aflivning af alle mink, incl. alle avlsdyr. Han synes, at det var relevant for en regering at få denne oplysning, særligt fordi det forlød, at statsministeren ikke ønskede at lukke branchen. Det kunne jo ikke udelukkes, at andre regeringsmedlemmer kunne have en anden opfattelse end statsministeren." (min understregning).*

#### **Udskyldelse af beslutningen til næste morgen/returnering af sagen til MFVM**

54. Kommissionen anfører i Bemærkningerne s. 3:

*"Mette Frederiksen foreslog ikke på KU-mødet at sende sagen tilbage til ressortministeriet med henblik på en endelig indstilling, uanset at der viste sig at være tid hertil"*

Dette spørgsmål behandles nedenfor.

55. Den antagelse, som kommissionen her introducerer, bygger på en observation i Vurderingerne pkt. 8.3, s. 19, sidste afsnit:

*"Samtidig gælder imidlertid, at den internationale indberetning først skete den 4. november 2020 kl. 13.09, ligesom regeringens beslutning først blev meldt ud på pressemødet samme dag kl. 16.00. Der viste sig således at være tid til at læse materialet og efter behov udsætte sagen, eksempelvis til den 4. november 2020 om morgenen,...*

*...Der havde i den forbindelse også været tid til at sende sagen for så vidt angik aflivning af mink tilbage til Miljø- og Fødevareministeriet, der var ressortministerium (min understregning) i forhold til mink, med henblik på tilvejebringelse af et endeligt beslutningsgrundlag nu, da regeringen havde valgt en tredje model, der hverken var et permanent forbud eller dvale."*

56. At det på K-udvalgsmødet skulle være klart - endsige klart for statsministeren -, at der var tid til at sende sagen tilbage til Miljø- og Fødevareministeriet med henblik på en endelig indstilling, bygger på en antagelse der ikke er rodfæstet i bevisresultatet. Ingen har forklaret, at det havde været muligt, inden for den tidsramme man arbejdede inden for. Der foreligger kun sporadiske bevisdata, der helt utilstrækkeligt belyser omfanget af de forberedelseshandlinger, der var nødvendige at

gennemføre forinden indrapporteringen til WHO/EDCD og afholdelsen af pressemødet.

57. Som jeg har påpeget ovenfor under pkt. 25-37 var der et betydeligt tidspres for, at regeringen skulle melde ud, hvorledes situationen ville blive håndteret. Jeg henviser også til Magnus Heunickes forklaring (Protokollen s. 802):

*"Han havde spurgt Kåre Mølbak, hvorvidt man kunne vente en uge med at indberette og handle i forhold til en beslutning vedrørende mink. Dette afviste Kåre Mølbak og slog fast, at der skulle handles nu."*

58. Hvilke forberedelseshandlinger der skulle iværksættes, efter at regeringen havde truffet en politisk beslutning og frem til offentligheden skulle orienteres, herunder indsendelse af indberetningerne til WHO og ECDC, ses ikke belyst gennem den stedfundne bevisførelse. Vi har dog fået lidt oplyst om spørgsmålet, se Per Okkels forklaring (Protokollen s. 736) og Martin Justesen (Protokollen s. 1338):

*"Indberetningen til ECDC skulle vedlægges en handleplan, så det internationale samfund kunne se, at Danmark tog ansvaret på sig."*

59. Hvor lang tid udarbejdelsen af handleplaner, og alt det øvrige materiale der er nødvendigt for at kommunikere beslutningen til omverdenen, tager, foreligger der ingen oplysninger om.
60. Indberetningsfristen til WHO, jf. SSI's redegørelse til kommissionen (Tillægs-ekstrakt 11, s. 45) er 24 timer fra tidspunktet hvor "a public health emergency of international concern" er erkendt:

*"Det fremgår af IHR, artikel 6, at [...] each State Party shall notify WHO, by the most efficient means of communication available, by way of the National IHR Focal Point, and within 24 hours (min understregning) of assessment of public health information, of all events which may constitute a public health emergency of international concern within its territory in accordance with the decision instrument, as well as any health measure implemented in response to those events"*

Denne erkendelse er sket senest kl. 9.02 den 3. november 2020, hvor Kåre Mølbak fremsender "Kort notits til brug for orientering af ordførerne om ny minkvariant/mutation" (Ekstrakt s. 1554). Der henvises også til den mailkorrespondance, der findes på Ekstrakten s. 1516-1518. Indberetning skulle derfor ske den 4. no-

vember om morgenen.

Statsministeren havde ingen indflydelse på hvornår indberetningerne blev sendt til WHO og ECDC, men det må – situationens alvor taget i betragtning – antages, at de bliver sendt så snart det kunne lade sig gøre.

61. Herudover skulle der ske orientering af partilederne, og alle andre interessenter.

Henrik Studsgaard har forklaret om hvilke forberedende handlinger, der skulle foretages efter regeringen, traf beslutningen og inden den blev meldt ud (Protokollen s. 1560):

*"Første skridt var at tage kontakt med partilederne om en så stor beslutning for at sikre sig, at der var det fornødne flertal. Næste skridt var at tale med minkavlerne. Statsministeren talte selv med formanden for Landbrug og Fødevarer Martin Merild den 4. november 2020. Mogens Jensen og han talte med Tage Pedersen, og der var en vigtig opgave i at formidle beslutningen. Det blev gjort klart for Tage Pedersen, at de økonomiske og kompensationsmæssige konsekvenser ikke var på plads. Mogens Jensen sagde blandt andet, at "den store økonomi fra 2021 og frem" ikke var på plads, og at den skulle håndteres. I kølvandet på denne kommunikation var der kontakt til de politiske ordførere, borgmestre og i sidste ende var der også kommunikationen til befolkningen, hvilket skete på pressemødet."*

Kontakten med partilederne var i den forbindelse central. Hvis der ikke var opbakning fra partierne, herunder støttepartierne, kunne regeringen blive tvunget til at revidere planerne.

Der henvises yderligere til Ask Lyno-Hansens forklaring (Protokollen s. 1220/1221):

*Udover forberedelsen af pressemødet var de også meget optagede af orienteringen af ordførerne og partilederne. Der skulle arrangeres møder, forberedes talepinde med videre, og de havde meget kort tid til at arrangere det hele. Han overværede mødet med ordførerne. Der blev ikke rejst spørgsmål over for Mogens Jensen om hjemmel. Han deltog ligeledes i partiledermødet, hvor hjemmelsspørgsmålet heller ikke blev rejst.*

Alle disse kontakter kræver en betydelig forberedelse. Tidsforbruget og de tidsmæssige rammer regeringen arbejdede inden for i den forbindelse ses ikke blotlagt ved bevisførelsen. Man må antage, at pressemødet den 4. november 2020

blev indkaldt så snart det kunne lade sig gøre.

62. Kommissionen synes at forudsætte, at hvis sagen var blevet udskudt til næste morgen, ville "nogen" være blevet klar over, at der var et hjemmelsproblem, og bragt det frem. Kommissionen har ikke udpeget, hvem der skulle være nået til denne erkendelse. En statsminister må klart kunne forudsætte, at hjemmelsproblemer bliver bragt op af embedsværket og at statsministeren, ikke uden en helt åbenlys anledning, behøver at spørge hertil.
63. Spørgsmålet er herefter, om der er grundlag for at antage, at "nogen" ville være blevet klogere i løbet af natten mellem den 3. og 4. november 2020, eller hvis sagen var blevet sendt tilbage til Miljø- og Fødevareministeriet ca. kl. 22.00 den 3. november 2020 med henblik på forelæggelse den næste morgen.
64. En sådan antagelse bygger ikke på det bevisresultat, som kommissionens undersøgelser har tilvejebragt. Der er intet grundlag for at antage, at de relevante embedsfolk i Miljø- og Fødevareministeriet, i forbindelse med forløbet omkring K-udvalgsmødet, gjorde andre myndigheder opmærksom på problemet om hjemmel, før sidst på formiddagen den 4. november 2020. Miljø- og Fødevareministeriet gjorde ikke Statsministeriet opmærksom på hjemmelsproblemet før den 7. november 2020.
65. Miljø- og Fødevareministeriet havde den 3. november 2020 en række anledninger til at bringe hjemmelsspørgsmålet op:
66. I forbindelse med Miljø- og Fødevareministeriets involvering i sagen forklarede Tejs Binderup vedrørende en mail, han fremsendte til Justitsministeriet den 3. november 2020 kl. 18.59 med kommentarer til coveret (Ekstrakt s. 1835) følgende (Protokollen s. 682/682):

*""Fra: Tejs Binderup*

*Sendt: 3. november 2020 18:59*

*Til: Lisbeth Gro Nielsen; Annemarie Lauritsen; Line Nørbæk ...; Torben Skovgaard Andersen (EMDEP); Sidsel Due Nordengaard ; Erik Brøgger Rasmussen ; Anne Nørgaard Simonsen ; [Dorthe Eberhardt Søndergaard]; Paolo Drostby ; Lars Høgsbro Østergaard ; Rikke Skaarup Schjødt, Lene Brøndum Jensen ; Katrine Kaldahl*

*Cc: Anne-Mette Lyhne Jensen; Cecilie Birch*

Emne: SV: KU sag til i aften

Hermed bemærkninger herfra til tempobonus og KU-cover

Ift BN284 så står der gentagne gange, at det er besluttet, at alle mink i Danmark skal slås ned. Indtil videre er der truffet beslutning om, at alle smittede farme, samt farme i en zone på 7,8 km skal slås ned, ligesom ikke-smittede farme uden for zonerne skal pelse ned. Hvorvidt avlssdyr uden for zonerne også skal slås ned mangler der vel en beslutning omkring (min understregning).

Jeg kan konstatere, at vores udkast til ØU-sag, samt kompensationsbilag fra EM ikke er med i pakken. Er det fordi der ikke skal tales 2021 i denne omgang?"

...

"Supplerende adspurgt af advokat Lars Kjeldsen, som er bisidder for Mette Frederiksen, hvorfor han ikke nævnte noget om hjemmel i forhold til Anne-Mette Lyhne Jensen i forbindelse med, at coverudkastet blev forelagt for Miljø- og Fødevarerministeriet, har han forklaret, at det er det, der sker, når det besluttes, at der skal udarbejdes en sag på få timer, som gør, at det hele skal gå med lynets hast.

...

Supplerende adspurgt af advokat Lars Kjeldsen, som er bisidder for Mette Frederiksen, om hvorvidt der den 3. november 2020 i Miljø- og Fødevarerministeriet var en afklaring af, at der ikke var hjemmel i fødevarerlovgivningen til at foretage nedslagning udenfor zonerne, forklarede han, at det hele tiden havde været Miljø- og Fødevarerministeriets og Fødevarerstyrelsens opfattelse, at hjemmelen ikke kunne udstrækkes til at slå alle mink ned (min understregning)."

Lisbeth Gro Nielsen, Justitsministeriet, svarer på Tejs Binderups mail kl.

19.10 (Ekstrakt s. 1865):

"Det er ikke, fordi vi vil tage udkastet til ØU-sag osv. med. Det var bare det umiddelbare indtryk, at det ikke var klar.

Hvis det skal med, må I meget gerne skrive det nødvendige ind i coveret ..." (min understregning).

Teksten i mailen af 3. november 2020 kl. 18.59 viser, at Tejs Binderup på

det tidspunkt var klar over, at der arbejdes med muligheden for, at alle mink skulle slås ned. Der foreligger ikke oplysninger om, at denne mulighed efterfølgende blev udelukket. På trods af opfordringen til at skrive det "nødvendige ind i coveret", blev hjemmelsspørgsmålet ikke omtalt.

67. Det fremhæves af kommissionen, Vurderingerne s. 20 m.:

*"I Justitsministeriets udkast til cover havde Miljø- og Fødevareministeriet indsat, at "En total nedslagning, inkl. af alle avlsdyr, vurderes at være fatal for branchen", og uanset at denne bemærkning blev taget ud på Barbara Bertelsens foranledning, har deltagere i mødet forklaret, at de ikke var i tvivl herom."*

Denne bemærkning var indsat af Tejs Binderup, hvorfor det må lægges til grund, at han også i denne relation var opmærksom på, at en beslutning om nedslagning af alle mink i Danmark var en nærliggende mulighed. Der henvises endvidere til hans forklaring (Protokollen s. 676, 2. afsnit) som gengivet ovenfor under pkt. 54.

68. Henrik Studsgaards første forklaring vedrørende hans manglende tilkendegivelse af hjemmelsproblemet under K-udvalgsmødet (Protokollen s. 354):

*"Forespurgt, om han så ikke anså det for sin opgave at oplyse regeringen om, at der endnu ikke var hjemmel til den beslutning, som regeringen var i færd med at træffe, svarede han, at det kun var den overordnede beslutning, som var "top of mind" hos ham. Udførelsen af beslutningen ville indeholde mange udfordringer i form af hjemmel, logistik, bortskaffelse, hvor man skulle se på hjemmelsspørgsmål mv. Hjemmel til en tempobonus blev ikke rejst på mødet."*

69. Tejs Binderups forklaring vedrørende hans kontakt til Henrik Studsgaard under mødet (Protokollen s. 687, 2. afsnit):

*"Under KU-mødet sendte han en SMS til Henrik Studsgaard om, at coveret indeholdt faktisk forkerte oplysninger.*

...

*Han var i løbende dialog med Henrik Studsgaard - også under mødet, som det fremgår af SMS-korrespondancen mellem ham og Henrik Studsgaard, (Tillægsekstrakt 2, s. 805-806):"*

70. Det fremgår af Ekstrakten s. 2081, at Tejs Binderup den 3. november 2020 kl. 21.46 fremsendte sine bemærkninger til coveret til Anne-Mette Lyhne Jensen. Særligt henledes opmærksomheden på Tejs Binderups bemærkninger til coveret (Ekstrakten s. 2086), hvor der lægges op til at iværksætte en nødplan for aflivning udarbejdet i regi af NOST'en, hvor det fremgår, at samtlige mink skal aflives. Tejs Binderup har ingen kommentarer til dette afsnit i coveret ud over *"Men kan de være i gang inden for 5 dage"*.
71. Miljø- og Fødevareministeriet afholdte umiddelbart efter KU-mødet et debriefingmøde med deltagelse af bl.a. Mogens Jensen, Henrik Studsgaard, Tejs Binderup, Paolo Drostby og Søren Andersen. Ingen af de her nævnte deltagere fra mødet har forklaret, at spørgsmålet om hjemmel til at slå alle mink ned blev drøftet på dette møde. Referatet fra mødet viser, at mange andre problemstillinger blev drøftet *"Noter fra KU-tilbage melding"* (Ekstrakten s. 2139).
72. Den første gang, hjemmelsspørgsmålet bringes op, er på afdelingschefmødet der starter den 4. november kl. 10.30. Ifølge det af Morten Holland Heide, Justitsministeriet, udarbejdede notat dateret den 11. november 2020 (Ekstrakten s. 2651) sker det midt i mødet:
- "Tejs Binderup rejste på mødet et spørgsmål om hjemmelgrundlaget for aflivning af mink, idet man hidtil kun havde aflivet mink i smittede farme og i risikozonerne omkring smittede farme"*
- Tejs Binderup har hertil forklaret (Protokollen s. 691):
- "Han synes, at hjemmel fylder mere i referatet, end det gjorde på mødet. Han sagde blot, at der ikke var hjemmel til nedslagning af alle mink."*
73. Den 4. november kl. 13.43 sendes statsministerens tale til brug for presse-mødet til bl.a. Miljø- og Fødevareministeriet, til faktatjek. Tejs Binderup forklarer herom (Protokollen s. 714):
- "har han forklaret, at han læste talen. Foreholdt, at det fremgik af udkastet til statsministerens tale, at alle mink skulle slås ned, og forespurgt om det gav ham anledning til som et led i faktatjekket at gøre opmærksom på, at der manglede lovhjemmel, forklarede han, at han ikke troede, at pressemødet kunne blive opfattet som et påbud. Han opfattede talen og pressemødet"*



*som en fortælling til danskerne om en politisk beslutning. Når beslutningen skulle eksekveres, skulle der etableres det nødvendige lovgrundlag."*

Vedrørende Mogens Jensens pressemateriale til brug for pressemødet kl. 16.00, forklarer Tejs Binderup (Protokollen s. 715):

*"Forevist pressenotat (tillægsekstrakt 1, s. 598f) har han forklaret, at han givetvis har godkendt pressenotat, men om han fik forelagt den konkrete version ved han ikke. Han kan ikke forklare, hvorfor der ikke var omtale af hjemmel og § 30 i lov om hold af dyr, men hans bedste bud er, at det skyldtes hastværket."*

74. Der var således mindst 8 situationer mellem kl. 18 den 3. november 2020 og kl. 16.00 den 4. november, hvor ledende embedsfolk i Miljø- og Fødevareministeriets havde en anledning til at bringe problemet op overfor Statsministeriet eller egen minister jf. også kommissionens bemærkninger gengivet ovenfor under pkt. 8. Dette skete som bekendt ikke.
75. På den baggrund fremstår en antagelse om, at Miljø- og Fødevareministeriet, hvis de havde fået sagen retur henover natten mellem den 3. og 4. november 2020 utrykkeligt ville have gjort opmærksom på hjemmelsproblemet, som fjernet fra bevisresultatet.

#### **Statsministerens spørgsmål under K-udvalgsmødet den 3. november 2020**

76. Kommissionen nævner, at statsministeren på K-udvalgsmødet spurgte, om det var nødvendigt at slå alle mink ihjel, men undlod at spørge, om man måtte eller kunne slå mink ihjel (Bemærkningerne s. 3, 2. afsnit):

*"Kommissionen lægger herefter til grund, at statsministeren på KU-mødet spurgte, om mink skulle slås ned, men ikke om de kunne eller måtte slås ned af myndighederne."*

77. Navnlig i en situation, hvor statsministeren specifikt spørger indtil nødvendigheden af et tiltag, der anbefales af et fagministerium, må statsministeren kunne gå ud fra, at den anbefalede løsning ikke er ulovlig.
78. Det følger af Kodex VII, at embedsmænd skal sikre sig, at de dispositioner der

træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler. En statsminister må som altovervejende hovedregel kunne indrette sig i tillid til, at embedsmændene, herunder embedsmændene i andre ministerier, lever op til denne forpligtelse.

79. Som det også fremgår af Justitsministeriets supplerende notits af 24. november 2020 (Ekstrakten s. 5276 ø.), er grundloven baseret på ministerialsystemet, der bl.a. indebærer, at hver enkelt minister er ansvarlig for sit eget ressortområde.
80. Det forhold, at en beslutning træffes i fællesskab på et K-udvalgsmøde ændrer ikke på, at ansvaret for beslutningens udførelse – rent retligt – ligger hos de relevante fagministerier. Der henvises i den forbindelse til, at K-udvalget er et politisk udvalg, der ikke kan træffe retlige beslutninger på et område, der henhører under en ministers ressortansvar, jf. Justitsministeriets supplerende notits af 24. november 2020 (Ekstrakten s. 5278):

*"Regeringsudvalgene er politiske i den forstand, at de ikke rent retligt er tillagt kompetence til at træffe beslutninger på et område, der henhører under en ministers ressortansvar. Hvis et regeringsudvalg tiltræder (eller afviser) en indstilling i en sag, vil det således fortsat være den ansvarlige fagminister, der efterfølgende formelt træffer beslutningen, og som dermed vil være ansvarlig herfor. Det følger af ministerialsystemet, hvorefter den enkelte fagminister er ansvarlig for eget ressortområde ..."*

81. Der henvises endvidere til Vurderingerne, s. 19, 3. afsnit:

*Kommissionen lægger til grund, at regeringens koordinationsudvalg er et politisk organ, hvis etablering og virksomhed er ureguleret. Regeringsudvalg er et ikke kontrolorgan, men muliggør fri politisk drøftelse inden for en regering. I koordinationsudvalget kan regeringen således nå "frem til en fælles holdning til aktuelle politiske spørgsmål" (Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2006, s. 124- 125).*

Der er ingen holdepunkter i retspraksis eller den statsretlige litteratur for, at statsministeren skulle have en sådan spørgepligt i den foreliggende situation, hvor statsministeren hverken var vidende om hjemmelsproblematikken eller havde bestemt grund til at mistænke, at der var en hjemmelsproblematik.

82. Statsministeren har en tilsynspligt, hvilket bl.a. kom til udtryk i rigsretssagen i

1909-10 mod bl.a. fhv. statsminister I.C. Christensen, men ifølge den statsretlige teori aktualiseres denne pligt kun i meget særlige tilfælde.

83. Der kan i den forbindelse henvises til Instrukskommissionens beretning, s. 622:

*”Reaktionspligten skal – konkluderer Hans Gammeltoft-Hansen – ses i forhold til bl.a., at statsministerens tilsynspligt er ulovbestemt, hvorfor det må antages, at der skal foreligge indikationer af en ikke ubetydelig styrke for, at statsministerens undladelse af at reagere vil kunne være ansvarspådragende.*

*Det må på denne baggrund antages, at statsministerens tilsynspligt i almindelighed alene udløses, hvis der foreligger en særligt begrundet formodning om retsstridig adfærd af en vis væsentlighed hos en minister.”*

84. Der er ingen holdepunkter for, at statsministeren på K-udvalgsmødet den 3. november 2020 havde nogen pligt til at spørge, om myndighederne kunne eller måtte slå alle mink ned.

Med venlig hilsen



Lars Kjeldsen

## offersen : christoffersen

Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København K

Advokatfirma  
Rigsgade 11  
1316 København K  
CVR 41063416

Tlf. 48 41 48 41  
www.oclaw.dk  
jc@oclaw.dk

30. maj 2022

### **J.nr. 10235 / Høringssvar for Magnus Heunicke**

Kommissionen har ved e-mail af 16. maj 2022 anmodet om sundhedsminister Magnus Heunicke's eventuelle bemærkninger til fremsendte uddrag af udkast til beretning.

#### **1 Sundhedsministeriet**

Sundhedsminister Magnus Heunicke er enig med kommissionen i, at der ikke er grundlag for at udtale kritik af Sundhedsministeriet.

Sundhedsminister Magnus Heunicke udtalte intet forkert på pressemøderne den 4., 5. eller 7. november 2020, hvor han - som anført af kommissionen om pressemødet den 4. november 2020 - navnlig havde ”fokus på eget ressort i form af selve risikovurderingen samt tiltag i Nordjylland i forhold til den humane sundhed” (udkast til vurderinger, s. 25). Der var ingen spørgsmål om hjemmel inden for hans ressortområde, og han havde ingen oplysning om noget hjemmelsproblem før den 8. november 2020.

Kommissionen anfører imidlertid, at det havde været ”hensigtsmæssigt, om Sundhedsministeriet omkring selve KU-mødet den 3. november 2020 eller i hvert fald før pressemødet den 4. november 2020 havde rejst spørgsmål om hjemmel til aflivning af mink og i øvrigt deltaget mere åbent i drøftelsen den 4. november 2020, også henset til beslutningens meget vidtgående og intensive karakter” (s. 25).

## offersen : christoffersen

Sundhedsminister Magnus Heunicke har vanskeligt at forstå, hvordan Sundhedsministeriet skulle have ”*deltaget mere åbent i drøftelsen den 4. november 2020.*” En afdelingschef i Sundhedsministeriet deltog rent faktisk åbent i drøftelsen på afdelingschefmødet den 4. november 2020 ved at spørge sin kollega i Miljø- og Fødevareministeriet, om Fødevarestyrelsen havde vurderet spørgsmålet om hjemmel i lyset af den nye risikovurdering. Baggrunden for det spørgsmål var som bekendt, at Fødevarestyrelsen i september vendte på en tallerken i hjemmelsspørgsmålet, da der kom en ny risikovurdering.

Da afdelingschefen blev orienteret om, at Miljø- og Fødevareministeriet efter dialog med Fødevarestyrelsen fastholdt vurderingen af, at der ikke var fornøden hjemmel, fandt hun ingen anledning til at orientere sin departementschef eller minister. Da afdelingschefen dagen efter blev orienteret om, at spørgsmålet var endeligt afklaret i dialog med Justitsministeriet, hvorefter arbejdet med en hastelov blev sat i værk, gik afdelingschefen helt naturligt ud fra, at det blev håndteret i det ansvarlige ressortministerium. Afdelingschefen og andre medarbejdere orienterede heller ikke ministeren, da de i dagene derefter bistod Miljø- og Fødevareministeriet med nogle elementer af hasteloven.

Sundhedsminister Magnus Heunicke støtter fuldstændig medarbejdernes vurdering af, at de hverken skulle orienteret ham eller departementschefen om f.eks. drøftelse af hjemmelsspørgsmål eller ydelse af bistand til udarbejdelsen af et lovforslag på en anden ministers ressortområde. Det kan ikke kritiseres, at medarbejderne samarbejder på tværs af ministerierne uden at orientere den politiske eller administrative ledelse om det. Tværtimod er det nødvendigt, at embedsværket kan arbejde - også på tværs - uden at ministeriets administrative eller politiske ledelsen skal orienteres eller inddrages.

## 2 Tværministerielt samarbejde

Sundhedsminister Magnus Heunicke er enig med kommissionen i, at det var en alvorlig og beklagelig fejl, at regeringens kommunikation på

**offersen : christoffersen**

pressemøderne forudsatte, at der var hjemmel til aflivning og tempobonus, men intet medlem af regeringen havde nogen viden om, at der ikke var hjemmel til aflivning og tempobonus.

Sundhedsminister Magnus Heunicke bemærker, at kommissionens udkast til vurderinger giver anledning til betydelig bekymring for det fremtidige samarbejde i et moderne regeringsapparat, idet kommissionen placerer ansvaret for fejl i ét ressortministerium i andre ressortministerier blandt andet med den begrundelse, at medarbejderne samarbejdede – eller som kommissionen formulerer det: tog aktiv del eller interesse i arbejdet på tværs af ministerierne.

Det er et grundprincip i samarbejdet mellem ministre og embedsmænd, at hver minister er ansvarlig for embedsførelsen inden for eget ressort. Det følger af grundlovens § 14, 2. pkt., at kongen bestemmer ”forretningernes fordeling” mellem ministrene, ligesom det følger af ministeransvarlighedslovens § 1 og § 5, at en minister har ansvaret for pligtforsømmelser ved sin embedsførelse.

Den vigtige sondring mellem ressortministeriernes ansvar hviler på meget stærke grunde. En regering kan ikke i praksis arbejde ud fra den forudsætning, at ministrene og ministerierne skal kontrollere og føre tilsyn med hinandens arbejde og stille helt banale spørgsmål f.eks. om, hvorvidt andre ministerier har styr på deres lovhjemmel. Det gælder ikke mindst for ministrenes vedkommende, at de må kunne stole på, at de får de nødvendige oplysninger fra dem, der har det faglige ansvar for de forskellige sager.

Det er lige så banalt som det er vigtigt, at hvert ministerium løfter sit eget ansvar, og at hver minister står med eget ansvar, hvis det går galt. Det bør kommissionen ikke rokke ved uden særdeles tungtvejende juridiske og praktiske grunde, da det kan få alvorlige konsekvenser ikke mindst for embedsværkets samarbejde på tværs af ministerierne.

## offersen : christoffersen

Sundhedsminister Magnus Heunicke finder det derfor meget problematisk for samarbejdet mellem ministre og ministerier, at kommissionen lægger op til at kritisere flere forskellige ministerier – og dermed også embedsmænd i flere forskellige ministerier – for ikke at have draget omsorg for at bringe spørgsmålet om hjemmel frem i lyset.

Sundhedsminister Magnus Heunicke er opmærksom på, at kommissionen finder (s. 12), at *”det var klart, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink i Danmark, ligesom kommissionen finder, at det var klart, at der manglede hjemmel til tempobonus,”* men hvem var det klart for i begyndelsen af november 2020?

Det fremstår som en uheldig efterrationalisering, når kommissionen nu finder, at der klart manglende hjemmel. Der var tale om helt særegne hjemmelsspørgsmål, som kun specialisterne i de ansvarlige ressortministerier kunne forventes have nogen rimelig indsigt i. Alle andre måtte - i virkelighedens verden - forlade sig på, at dem, der kendte til området, forholdt sig til hjemmelsspørgsmål og gav lyd fra sig, hvis der var problemer.

Kommissionen anfører (s. 19), at der på KU-mødet den 3. november 2020 havde været *”tid til at læse materialet og efter behov udsætte sagen,”* ligesom der også havde *”været tid til at sende sagen for så vidt angik aflivning af mink tilbage til Miljø- og Fødevarerministeriet, der var ressortministerium i forhold til mink.”*

Sundhedsminister Magnus Heunicke minder om, at beslutningerne på KU-mødet ikke blev eksekveret umiddelbart efter mødet. Tværtimod besluttede statsministeren, at beslutningen om aflivning af alle mink først skulle kommunikeres på et pressemøde den 4. november 2020 kl. 16.00. Statsministeren mente ifølge Magnus Heunickes noter fra KU-mødet, at ministrene - i lyset af de forskellige udeståender - ikke var klar *”til formiddag”* (tillægs-ekstrakt 9, s. 147 og 256). Der var således en hel arbejdsdag til at arbejde videre med de forskellige spørgsmål, som beslutningen rejste.

## offersen : christoffersen

Efter Magnus Heunickes opfattelse bekræfter det faktiske forløb, at det ikke var nødvendigt at udsætte beslutningen yderligere. Miljø- og Fødevareministeriets nøglemedarbejdere var således efter deres egne forklaringer fuldt ud bekendte med, at der ikke var hjemmel til at aflive alle danske minkbesætninger, men den viden delte de ikke med regeringen. Kommissionen anfører (s. 25), at faktatjekket af statsministerens udkast til talepapir var sket på et lavere niveau i Miljø- og Fødevareministeriet, men det kan ikke være Statsministeriets opgave at kontrollere, på hvilket niveau en sag er behandlet i et ressortministerium.

Kommissionen anfører (s. 20), at risikoen for fejl *"med fordel kunne have været inddraget i forbindelse med forberedelsen af pressemødet den 4. november 2020."* Kommissionen anfører videre (s. 22), at der i tiden mellem KU-mødet den 3. november 2020 og pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 var *"anledning til at overveje hjemmelsgrundlaget,"* hvorefter kommissionen anfører: *"Det skete ikke, eller det skete i hvert fald ikke i tilstrækkelig grad."*

Magnus Heunicke bemærker hertil, at selv om nøgleembedsmænd i Miljø- og Fødevareministeriet tilsyneladende ikke kom i tanke om hjemmelsspørgsmålet umiddelbart efter KU-mødet om aftenen den 3. november 2020, så blev spørgsmålet rent faktisk rejst på afdelingschefniveau allerede den næste formiddag den 4. november 2020.

Det er således ikke korrekt, at spørgsmålet ikke blev overvejet inden pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00. Miljø- og Fødevareministeriet havde endda - efter drøftelser med Fødevarestyrelsen - afklaret sit syn på sagen inden pressemødet den 4. november 2020. Spørgsmålet var således både blevet overvejet og - med forbehold for en drøftelse med Justitsministeriet - afklaret i tiden mellem KU-mødet den 3. november 2020 og pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00.

Kommissionen anfører (s. 23f.), at det havde det været *"hensigtsmæssigt,"* såfremt Miljø- og Fødevareministeriet *"på selve KU-mødet"* eller *"i tiden*



## offersen : christoffersen

*frem til udmeldingen af beslutningen til minkavlere og offentlighed på pressemødet den 4. november 2020 have delt sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikret, at der ikke på pressemødet skete vildledning eller ulovlig instruktion.” Det var efter kommissionens opfattelse ”særdeles kritisabelt”, at det ikke skete.*

Det er sundhedsminister Magnus Heunicke helt enig i. Sagens centrale fejl er således ikke, at beslutningerne blev truffet som sket den 3. november 2020, at kommunikationen af beslutningen om aflivning af alle mink blev fastsat til den 4. november 2020 kl. 16.00, eller at hjemmelsspørgsmålet ikke blev overvejet inden pressemødet den 4. november 2020.

Sagens centrale fejl er, at Miljø- og Fødevarerministeriets nøglemedarbejdere i løbet af den 4. november 2020 undlod at dele deres viden, hvilket – som kommissionen anfører – burde være sket på departementschefs- eller ministerniveau, ligesom departementschefen tilsyneladende heller ikke delte sin viden, da han tidligt på aftenen den 4. november 2020 blev orienteret om hjemmelsdrøftelsen.

Spørgsmålet om lovhjemlen til at aflive alle danske minkbesætninger kunne uden videre forviklinger have været håndteret fuldt ud tilfredsstillende, hvis Miljø- og Fødevarerministeriet dog blot inden pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 havde draget omsorg for at orientere regeringens medlemmer om, at lovhjemlen var uafklaret. Så kunne regeringen – som i andre tilfælde både før og efter – have oplyst, at indgrebet krævede en lovændring.

Hvis Miljø- og Fødevarerministeriet havde løftet dette ansvar, ville der ikke have været nogen sag. Ansvar for en så banal fejl kan ikke placeres hos dem, der stolede på, at Miljø- og Fødevarerministeriet som ansvarligt ressourceministerie havde fornøden hjemmel.

Fejl kan og vil blive begået, men den praktiske virkelighed er, at samarbejde på tværs i et moderne regeringsapparat kræver tillid - ikke kontrol. Hvis ministre og ministerier fremover skal undgå den nærmest kollektive

## offersen : christoffersen

ansvarsfordeling, som kommissionens udkast til vurderinger lægger op til, vil det være nødvendigt enten helt rutinemæssigt at stille spørgsmålstejn ved andres bidrag til samarbejdet ("*Er I sikre på, at I har hjemmel til X?*" / "*Husk nu, at I skal have hjemmel til X!*") eller helt generelt at opruste på den tværgående kontrol med eller indsigt i andre ministeriers arbejde og lovgivning. Det første ville indebære et mistillidsskabende samarbejds miljø, og det andet ville indebære en stærkt uhensigtsmæssig ændring af den måde, danske ministre og ministerier samarbejder på.

Sundhedsminister Magnus Heunicke opfordrer derfor kommissionen til at fastholde det meget tungtvejende udgangspunkt om et klart ressortansvar, da en konkret og banal fejl ikke bør føre kommissionen til at rokke ved en fasttømret og velbegrundet tradition.

### 3 Udkast til beretning om Magnus Heunicke

Kommissionens udkast til vurderinger er meget klart i forhold til sundhedsminister Magnus Heunicke's rolle, men kommissionens udkast giver ikke desto mindre anledning til en del kommentarer.

Kommissionen har tilsigtet at give en kortfattet beskrivelse af sundhedsminister Magnus Heunicke's rolle i sagen, men Magnus Heunicke anmoder alligevel kommissionen om at foretage en række rettelser, da det er væsentligt, at kommissionens afsnit - uden at være udtømmende - er både korrekt og retvisende.

#### 3.1 Første afsnit (indledning)

- 1 Kommissionen anfører, at Magnus Heunicke var sundhedsminister i november 2020. Det er ikke korrekt, idet Magnus Heunicke var sundheds- og ældreminister fra den 27. juni 2019 til den 21. januar 2021. Han var derfor sundheds- og ældreminister og ikke kun sundhedsminister i november 2020.

## offersen : christoffersen

### 3.2 Tredje afsnit (CU-cover af 17.9.2020)

2 Kommissionen anfører:

*"Om dette har Magnus Heunicke forklaret, at han ikke bemærkede, at der kunne være behov for ændring af lovgivningen, og at det ikke var hans ressortområde."*

3 Dette er ikke retvisende, idet Magnus Heunicke yderligere har forklaret (forklaringsdokumentet s. 772):

*"Når der er noget lovgivning på Sundhedsministeriets område, er han meget opmærksom på det, og navnlig skulle de ikke ændre epidemiloven, med mindre det er meget nødvendigt, idet den typisk har stor offentlig og politisk bevågenhed. Ingen af de nævnte indsatser skulle hjemles i epidemiloven, som er hans ressortområde."*

4 Magnus Heunicke foreslår derfor det anførte i pkt. 2 ændret til:

*"Om dette har Magnus Heunicke forklaret, at han ikke bemærkede, at der kunne være behov for ændring af lovgivningen. Han var meget opmærksom på behov for lovændringer inden for Sundhedsministeriets område, men aflivning af mink var ikke hans ressortområde" (tilføjelse understreget).*

### 3.3 Fjerde afsnit (DC-møde 28.9.2020)

5 Kommissionen anfører:

*"Der blev herunder drøftet hjemmel til aflivning af mink. Magnus Heunicke har forklaret, at han fra Per Okkels fik en tilbagemelding fra departementschefmødet, hvor Per Okkels fortalte, at man nu endelig tog smitten på minkfarme langt mere alvorligt ved at forlade den hidtidige strategi og gå meget mere aggressivt til værks."*

offersen : christoffersen

- 6 Det er ikke retvisende at anføre, at der blev ”drøftet hjemmel til aflivning af mink.” Per Okkels har således forklaret (forklaringsdokumentet, s. 727):

*”På mødet drøftede hjemmelsspørgsmålet i forhold til aflivning i zone 1 og zone 2. Miljø- og Fødevareministeriet gik ind til mødet med en skepsis om, hvorvidt de overhovedet havde hjemmel til det, og kom ud af mødet med en erkendelse af, at det havde de nok på baggrund af den nye risikovurdering. Han mener, at det var Dorthe Eberhardt Søndergaard, som mente, at der var hjemmel til aflivning i zone 1 og 2, da risikovurderingen var strammet op.”*

- 7 Det citerede afsnit bør derfor korrigeres:

*”Der blev herunder drøftet hjemmel til aflivning af mink i zone 1 og zone 2” (tilføjelse understreget).*

3.4 Fjerde afsnit (ØU-møde 30.9.2020)

- 8 Kommissionen anfører:

*”På ØU-mødet blev der, som han husker det, ikke truffet andre beslutninger, end at de nu skulle foran og gøre alt, og at sagen skulle på CU-mødet.”*

- 9 Magnus Heunicke mener, at det bør tilføjes, at han også forklarede (forklaringsdokumentet s. 779): *”De ønskede at undgå at skulle aflive alle mink og anså dette som et worst case scenarie.”*

3.5 Femte afsnit (CU-møde 1.10.2020)

- 10 Kommissionen anfører:

## offersen : christoffersen

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

- 11 Det er misvisende, når kommissionen på den måde springer fra ministerens godkendelsen af CU-sagen til coveret. Magnus Heunicke har således yderligere forklaret, at han godkendte et internt cover, hvis løsning/indstilling ikke omtalte spørgsmålet om lovhjemmel. Magnus Heunickes forklaring er gengivet således (forklaringsdokumentet, s. 784):

*"Det han godkendte, var Sundhedsministeriets egne interne cover. Han godkendte således ikke coveret "Håndtering af coronasmitte i mink" af 1. oktober 2020 (ekstrakten s. 1016). Han godkendte sagen mundtligt ved, at en medarbejder kom ind på hans kontor og gennemgik sagen. Han gennemgik således Sundhedsministeriets interne cover med sin medarbejder. Han havde meget travlt og skulle blandt andet til ældretopmøde på Vestegnen."*

- 12 Hans forklaring er endvidere gengivet som følger (forklaringsdokumentet, s. 1202):

*"Han læste det interne cover, som fremdrog alt det, som var relevant for Sundhedsministeriet. Han så ikke den pågældende sætning om, at "MFVM, JM og SUM forbereder den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag". Den stod ikke i hans interne cover og kom heller ikke frem på CU-mødet den 1. oktober 2020. På formødet med blandt andet Per Okkels den 1. oktober 2020 var de optaget af, om beslutningen af aflivning i zoner var tilstrækkelig."*

- 13 Det interne cover indeholdt bl.a. følgende (se tillægsekstrakt 9, s. 15, der er gengivet i forklaringsdokumentet, s. 785):

***"Løsning***  
*Det indstilles i sagen, at:*

offersen : christoffersen

*- Der på baggrund af de foreliggende risikovurderinger iværksættes en aflivning af alle minkbesætninger, der er (1) konstateret COVID-19-smittede, (2) er under mistanke for COVID-19-smitte, og (3) geografisk er lokaliseret inden for en radius af 7,8 km fra en smittet eller smitemistænkt besætning.*

*- COVID-19 smitteudviklingen fortsat følges nøje, og at regeringen vil blive forelagt et nyt beslutningsoplæg, såfremt de faglige myndigheder vurderer, at smitteudvikling i minkbesætninger skulle give behov for iværksættelse af yderligere tiltag."*

- 14 Sundhedsminister Magnus Heunicke finder det på den baggrund misvisende, når kommissionen - uden at omtale det interne cover, hvor der intet stod om hjemmel - springer direkte til, hvad der stod i CU-coveret, som Magnus Heunicke hverken læste eller fik forelagt som led i forberedelsen af ét af syv punkter på CU-mødets dagsorden nogle timer senere.

- 15 Det anførte i pkt. 10 bør derfor udbygges f.eks. som følger:

*"Magnus Heunicke har forklaret, at han godkendte sagen til CU-mødet den 1. oktober 2020 mundtligt, men at han ikke godkendte coveret. Han godkendte sagen på grundlag af et internt cover, hvor det var indstillet, at regeringen ville blive forelagt et nyt beslutningsoplæg, såfremt de faglige myndigheder vurderede, at smitteudvikling i minkbesætninger skulle give behov for iværksættelse af yderligere tiltag. Der stod ikke noget om hjemmel i det interne cover. Han havde meget travlt og fik ikke forelagt og læst heller ikke CU-coveret, hvor der var en indstilling om..." (tilføjelse understreget).*

- 16 Magnus Heunicke bemærker i tilknytning til spørgsmålet om CU-coveret, at kommissionen anlægger en vidtgående fortolkning af coveret (udkast til vurderinger, s. 15), idet kommissionen finder, at "det fremgik af coveret til CU-mødet, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, eller i hvert

## offersen : christoffersen

*fald at der udestod en afklaring af lovgrundlag.” Eftersom det alene fremgik af coveret, at man skulle forberede ”den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag,” kan kommissionen ikke i strid med ordlyden af coveret antage, at det var anført, at der ”ikke var hjemmel.” Kommissionen har andre steder henholdt sig til ordlyden af dokumenter, hvilket af hensyn til konsekvensen i vurderingerne med fordel kunne gentages på dette punkt (se udkast til vurderinger, s. 27 om brev af 6. november 2020 og s. 30 om actioncard af 6. november 2020).*

### 3.6 Femte afsnit (CU-møde 1.10.2020)

17 Kommissionen anfører:

*”Om CU-mødet den 1. oktober 2020 har Magnus Heunicke forklaret, at Mogens Jensen forelagde mink-sagen, og at Magnus Heunicke spurgte Kåre Mølbak, hvorvidt strategien var tilstrækkelig, og dette mente Kåre Mølbak.”*

18 Magnus Heunicke mener, at den første sætning i hans yderligere forklaring bør tilføjes for at give et retvisende billede af ministeriets fokus på tidspunktet (forklaringsdokumentet s. 780), jf. også det ovenfor omtalte om det interne cover forud for CU-mødet:

*”De skulle derudover følge udviklingen nøje og være klar til yderligere tiltag, hvis det skulle være nødvendigt. Deri lå selvfølgelig, at de skulle være sikre på, at de havde alle de nødvendige oplysninger for at have det bedst mulige grundlag for at træffe de beslutninger, der skulle træffes” (tilføjelse understreget).*

### 3.7 Sjette afsnit (forberedelse til KU-møde 3.11.2020)

19 Kommissionen anfører:

offersen : christoffersen

*"Den 3. november 2020 læste han risikovurderingen fra Statens Serum Institut, ligesom han havde telefonisk kontakt til Kåre Mølbak den 3. november 2020 om aftenen, da han ønskede at forstå risikovurderingen korrekt. Magnus Heunicke deltog i KU-mødet om aftenen, men han har forklaret, at han ikke nåede ikke at bladre i bilagene."*

20 Magnus Heunicke finder denne gengivelse af hans omfattende og grundige forberedelse af deltagelsen i KU-mødet mødet temmelig misvisende.

21 Magnus Heunicke har blandt forklaret, at han deltog i et internt møde om mink kl. 16.45 (forklaringsdokumentet, s. 791, jf. s. 794):

*"Der var et møde decideret om mink om eftermiddagen. Han, Per Okkels og vist også Dorte Eberhardt Søndergaard deltog i det interne møde."*

22 Kommissionen har endvidere i udkast til vurderinger omtalt formødet inden KU-mødet (s. 18 f.):

*"Det er videre oplyst, at sundhedsministeren, som sad fysisk sammen med sin departementschef og afdelingschef op til KU-mødet, modtog en mundtlig briefing forud for mødet."*

23 Det fremgår af sagen, at Sundhedsministeriets interne hånddakt forud for KU-mødet den 3. november 2020 ikke omtalte noget hjemmelsspørgsmål (tillægsekstrakt 9, s. 128f.). Håndakten var ledsaget af nogle bilag, herunder en liste over kommuner med minksmitte (tillægsekstrakt 9, s. 146f.) og bilag 1 til Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020 (tillægsekstrakt 9, s. 146f.), da dette bilag ikke ville blive udsendt til KU-mødet, hvorfor det var naturligt for embedsværket at orientere ministeren om bilaget, der stammede fra en myndighed under hans ressortområde.



## offersen : christoffersen

- 24 Endvidere havde Magnus Heunicke i løbet af dagen to telefonsamtaler med miljø- og fødevareminister Mogens Jensen. Den første samtale fandt sted om formiddagen kl. ca. 9.45 efter coronastatusmødet kl. 9.00-9.45 og inden det virtuelle ministermøde kl. 10.00-11.00 (tillægsekstrakt 9, s. 199 og 215, jf. udskrift af Magnus Heunicke's kalender). Den anden samtale fandt sted om eftermiddagen kl. 17.30 (tillægsekstrakt 9, s. 140 og s. 219). Under den første samtale gav Mogens Jensen udtryk for, at minkene skulle aflives (forklaringsdokumentet s. 792 med gengivelse af de håndskrevne noter fra telefonsamtalen), og under den anden samtale var der fokus på praktiske forhold.
- 25 Sundhedsminister Magnus Heunicke bemærker på dette sted, at det er meget muligt, at medarbejderne i Miljø- og Fødevareministeriet *"forventede en beslutning om tempobonus i forhold til de allerede definerede zoner, men ingen tiltag i forhold til mink uden for sikkerhedszonerne"* (s. 16). Det fremgår imidlertid af oplysningerne om telefonsamtalen om formiddagen den 3. november 2020 mellem Magnus Heunicke og Mogens Jensen, at miljø og fødevareministeren var helt på det rene med, at en aflivning af alle mink var et realistisk udkomme, ligesom Magnus Heunicke under samtalen om eftermiddagen har noteret: *"Hvad anbefaler sundhedsmyndighederne? Avlsmateriale, ikke-smittede uden for zonerne!"* Det kan ikke komme andre for skade, hvis miljø- og fødevareministeren ikke har formidlet sin viden og vurdering til f.eks. sin departementschef.
- 26 Sundhedsminister Magnus Heunicke mener desuden, at gengivelsen af hans telefonsamtale med Kåre Mølbak er helt utilstrækkelig, idet han har afgivet forklaring som følger (forklaringsdokumentet, s. 791):

*"Han ville forstå alle elementerne af risikovurderingen, herunder hvad det betød, at den nye mutation ikke ville være fuldkommen virksom overfor antistoffer, og det generelle med minkreservoir. Han skulle være i stand til at forklare det for regeringen og andre. Kåre Mølbak svarede, at mink var uforenelige med den igangværende pandemi, og først når befolkningen var gennemvaccinerede,*

## offersen : christoffersen

*kunne man begynde at have mink igen i Danmark, men ikke før, og at der ikke var andet at gøre. Kåre Mølbak forklarede, at det var foreløbige data, og at de ikke vidste alt, men at de var nødt til at reagere. Kåre Mølbak oplyste, at de havde meldepligt overfor internationale instanser, herunder WHO. Kåre Mølbak sagde, at mutationen ikke havde en perfekt respons, hvilket betød, at vaccinerne ikke nødvendigvis ville være ubrugelige, men de havde nu bevis for, at det, de havde anset for en potentiel risiko, nu var en reel risiko. Kåre Mølbak sagde også, at det var cluster 5, og de havde kun sekventeret 20 procent af de positive prøver, og at der kunne komme cluster 6, 7 og 8. Derudover sagde Kåre Mølbak, at hvis man mistede nogle procent af effekten af en vaccine, kunne det have store konsekvenser både nationalt og globalt. Det kom ikke som et lyn fra en klar himmel, men var noget, der gennem lang tid var beskrevet som worst case og en potentiel risiko.”*

27 Videre er gengivet følgende (forklaringsdokumentet, s. 1190):

*”Kåre Mølbak sagde, at risikovurderingen var en klar skærpelse af tidligere risikovurderinger, og at man under pandemien ikke kunne have minkhold i Danmark på det daværende niveau. Kåre Mølbak fortalte også om nye mutationer og om mulig påvirkning af de kommende vacciner.”*

28 Endelig er dette gengivet (forklaringsdokumentet, s. 1201):

*”Han mener, at Kåre Mølbak på telefonmødet sagde, at der var svært at se anden udvej end at slå alle mink ned. Det var hans opfattelse, at dette også omfattede avlsdyrene. Kåre Mølbak gentog dette på mødet med partilederne og på pressemødet.”*

29 At det ikke er retvisende at henvise til en ”telefonisk kontakt” fremgår også af de fire siders tætskrevne notater, som Magnus Heunicke tog under samtalen (tillægsekstrakt 9, s. 145f.).

## offersen : christoffersen

- 30 Magnus Heunicke foreslår derfor, at det anførte i pkt. 19 formuleres f.eks. som følger:

*”Den 3. november 2020 deltog Magnus Heunicke om eftermiddagen i et internt møde med bl.a. Per Okkels om risikovurderingen fra Statens Serum Institut. Han drøftede også sagen telefonisk med Mogens Jensen både om formiddagen og om eftermiddagen. Han tog endvidere initiativ til en telefonsamtale med Kåre Mølbak den 3. november 2020 om aftenen, da han ville forstå alle elementerne af risikovurderingen. Han skulle være i stand til at forklare det for regeringen og andre. Kåre Mølbak svarede, at mink var uforenelige med den igangværende pandemi, og først når befolkningen var gennemvaccinerede, kunne man begynde at have mink igen i Danmark. Der var ikke andet at gøre. Det kom ikke som et lyn fra en klar himmel, men det var en klar skærpelse af tidligere risikovurderinger og noget, der gennem lang tid var beskrevet som worst case og en potentiel risiko. Magnus Heunicke deltog i KU-mødet om aftenen. Han modtog inden mødet en mundtlig briefing på et møde med sin departementschef og en afdelingschef, hvor de fokuserede på Sundhedsministeriets bidrag til KU-mødet, og han har forklaret, at han ikke i øvrigt nåede at bladre i bilagene, som han modtog kort inden mødets start” (tilføjelser understreget).*

3.8 Syvende afsnit (KU-møde 3.11.2020)

- 31 Kommissionen anfører bl.a.:

*”På KU-mødet forelagde Magnus Heunicke risikovurderingen fra Statens Serum Institut, og på forespørgsel oplyste han, at avlsdyrene ikke kunne bevares. Dette havde han tidligere drøftet med Kåre Mølbak, der havde sagt, at det ikke var muligt, da der var over 3 millioner avlsdyr. Han blev spurgt 3-4 gange.”*

## offersen : christoffersen

- 32 Magnus Heunicke finder, at ikke er en dækkende gengivelse af hans forklaring på dette punkt (forklaringsdokumentet, s. 802, jf. også s. 1191):

*”Mette Frederiksen spurgte 3-4 gange til, hvorvidt det var nødvendigt at aflive samtlige mink. Det var ham, der svarede alle gange undtagen en gang, hvor Per Okkels svarede. Da Mette Frederiksen spurgte ham, hvorfor det skulle gå så hurtigt, svarede han det samme, som Kåre Mølbak havde sagt. Dels at der var en international meldepligt, dels at situationen var så akut med en voldsom smittetigning. Han havde spurgt Kåre Mølbak, hvorvidt man kunne vente en uge med at indberette og handle i forhold til en beslutning vedrørende mink. Dette afviste Kåre Mølbak og slog fast, at der skulle handles nu. De vidste godt, at det ville tage lang tid at slå alle mink ned, og at der skulle laves en plan for det.”*

- 33 Videre er hans forklaring gengivet som følger (forklaringsdokumentet, s. 1191):

*”Mette Frederiksen [spurgte] på KU-mødet den 3. november 2020 flere gange Sundhedsministeriet, om det var nødvendigt at aflive samtlige mink, om det gik for hurtigt, og hvad myndighederne sagde. Han svarede selv på de to første spørgsmål, og Per Okkels svarede på det sidste spørgsmål, at han havde haft møde med indsatsgruppen, hvor blandt andre Statens Serum Institut var medlem, og at de var enige. Han og Per Okkels videreformidlede på KU-mødet Statens Serum Instituts holdning. Der er ikke mulighed for, at der var nuanceforskelle mellem det, som Kåre Mølbak sagde, og det som han og Per Okkels opfattede og viderebragte på KU-mødet den 3. november 2020. Statens Serum Instituts risikovurdering slog klart fast, at der ikke var anden mulighed end, at alle mink måtte slås ned.”*

- 34 Endelig er hans forklaring gengivet således (forklaringsdokumentet, s. 1200):

## offersen : christoffersen

”... det var i den indledende kommentar på KU-mødet, at han svarede på det konkrete spørgsmål fra statsministeren. Han var optaget af at formidle det, som stod i risikovurderingen. Han skulle fortælle om det, og sagde det mange gange. Han kom i hvert fald selv flere gange med konklusionen om, at alle mink skulle slås ned. Han kan ikke huske, om han kom med konklusionen på sit første indlæg, men det er meget muligt, idet han i sit første indlæg skulle svare på det konkrete spørgsmål fra statsministeren. Det var hans hovedopgave på mødet at sikre, at regeringen blev klar over, at hvordan risikovurderingen skulle tolkes, og hvor alvorlig den var.”

- 35 Magnus Heunicke foreslår derfor, at sætningen ”Han blev spurgt 3-4 gange” ændres f.eks. til det følgende:

”Mette Frederiksen spurgte 3-4 gange til, hvorvidt det var nødvendigt at aflive samtlige mink, hvilket han bekræftede, ligesom han svarede, at det skulle gå så hurtigt, dels fordi der var en international meldepligt, dels fordi situationen var så akut med en voldsom smittestigning. Det var hans hovedopgave på mødet at sikre, at regeringen blev klar over, hvordan risikovurderingen skulle tolkes, og hvor alvorlig den var. Statens Serum Instituts risikovurdering slog klart fast, at der ikke var anden mulighed end, at alle mink måtte slås ned” (tilføjelse understreget, skrivefejl i citatet i pkt. 34 er rettet).

3.9 Ottende afsnit (KU-møde 3.11.2020)

- 36 Kommissionen anfører:

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

offersen : christoffersen

37 Magnus Heunicke bemærker, at den såkaldte Nordjyllandspakke er uomtalt i dette afsnit, hvorimod der i både niende og tiende afsnit henvises til tiltag i Nordjylland.

38 Magnus Heunicke bemærker endvidere, at kommissionen i sit udkast til vurderinger anfører (s. 19, 2. nye afsnit):

*”Tiltagene i forhold til den humane sundhed i Nordjylland blev udsendt til et nyt KU-møde, og de blev først meldt ud på et pressemøde den 5. november 2020.”*

39 Det er imidlertid ikke helt præcist (se også forklaringsdokumentet bl.a. s. 1190 om færdiggørelsen af Nordjyllandspakken). Det fremgår klart både af de afgivne forklaringer og af de forskellige e-mails, der blev sendt umiddelbart efter KU-mødet, at der blev vedtaget tiltag i forhold til Nordjylland (se f.eks. hovedekstrakten s. 2212ff.). Det forhold, at det af praktiske årsager blev besluttet at kommunikere beslutningerne om aflivning af mink og om nedlukning af Nordjylland til offentligheden ad to omgange, og at der i øvrigt var lejlighed til at drøfte og præcisere Nordjyllandspakken på et efterfølgende KU-møde, var ikke udtryk for, at der ikke blev truffet beslutning vedrørende Nordjylland. Beslutning om tiltag i Nordjylland blev truffet den 3. november 2020 og omtalt på pressemødet den 4. november 2020 (hovedekstrakten, s. 2529f.), ligesom borgmestrene blev orienteret (se hovedekstrakten, s. 2123).

40 Magnus Heunicke foreslår derfor, at den sidste sætning citeret i pkt. 36 udvides f.eks. til:

*”Tempobonus og tiltag i Nordjylland i forhold til den humane sundhed blev også blev besluttet”* (tilføjelse understreget).

3.10 Niende afsnit (Pressemødet 4.11.2020)

41 Kommissionen anfører:

## offersen : christoffersen

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

- 42 Magnus Heunicke bemærker, at formuleringen *"beslutningen ... blev forestået af andre"* er upræcis, da han deltog i beslutningen på KU-mødet (se også kommissionens udkast til vurderinger, s. 25, midt). Der kunne med fordel sondres mellem beslutning, kommunikationen og eksekvering.

3.11 Tiende afsnit (Pressemøderne 5.11.2020 og 7.11.2020)

- 43 Kommissionen anfører, at den *"ud fra forklaringer, herunder fra Magnus Heunicke"* lægger til grund, at Magnus Heunicke ikke den 5. og 7. november 2020 havde oplysning om arbejdet med hastelovforslaget, *"idet han først hørte om "problemer med lovhjemmel" den 8. november 2020"* (forklaredokumentet s. 1197f., jf. s. 1194).
- 44 Magnus Heunicke bemærker, at der heller ikke er noget skriftligt grundlag for at antage, at han skulle have modtaget oplysning om hastelovforslaget eller andet om lovhjemmel før den 8. november 2020, hvorfor kommissionen bør henvise til, at dens konklusion er truffet *"ud fra sagens dokumenter og forklaringer, herunder fra Magnus Heunicke..."* (tilføjelse understreget).

Med venlig hilsen

**offersen : christoffersen**

**Jonas Christoffersen**



**CO:PLAY**  
AdvokatpartnerselskabStrandvejen 58, 1  
DK-2900 Hellerup  
Denmark

coplay.law

Phone: +45 7027 8899  
Reg.no.: 41 11 05 46Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København KSagsnr.: 102289  
Sagsansvarlig: Heidi Højmark Helveg

Hellerup, den 30. maj 2022

**HØRINGSSVAR – FINANSMINISTER NICOLAI WAMMEN****1. INDLEDNING**

Minkkommissionen har ved høringsbrev af 16. maj 2022 fremsendt udkast til vurdering med henblik på at give finansminister Nicolai Wammen mulighed for at komme med en skriftlig udtalelse i anledning heraf.

Finansminister Nicolai Wammen var *ikke* klar over eller bekendt med, at der ikke forelå finansiel hjemmel til tempobonus, da han om formiddagen den 3. november 2022 godkendte et notat herom. Baggrunden for notatet var, at Miljø- og Fødevareministeriet samme dag skulle afholde møde med minkerhvervet og præsentere ideer til, hvordan tempo for aflivning af mink kunne øges. Én af ideerne var en tempobonus til minkavlerne. Finansministeren Nicolai Wammens godkendelse af notatet var udtryk for en godkendelse af, at regeringen ville prioritere den merudgift, en tempobonus ville medføre, hvis Miljø- og Fødevareministeriet efter mødet med minkerhvervet fortsat vurderede, at tempobonus kunne øge hastigheden for aflivningerne. Senere på dagen blev det besluttet, at der skulle være KU-møde samme aften, og notatet om tempobonus blev revideret af Miljø- og Fødevareministeriet og indgik som et af Miljø- og Fødevareministeriets forslag til, hvordan aflivningshastigheden kunne øges. Dette blev godkendt, og finansminister Nicolai Wammen blev ikke herefter involveret i, hvordan tempobonus skulle udformes konkret og kommunikeres til minkavlerne efterfølgende, herunder om minkerhvervet overhovedet fandt at tempobonus var et relevant tiltag, hvilket var en forudsætning.

En finansminister er som udgangspunkt ikke involveret i, hvordan andre ressortministerier tilvejebringer finansiel hjemmel til tiltag inden for deres ressort, og finansminister Nicolai Wammen var således ikke involveret i Miljø- og Fødevareministeriets tilvejebringelse af finansiel hjemmel til hverken zoneinddeling eller tempobonus, eller andre nye tiltag inden for Miljø- og Fødevareministeriets område i forbindelse med Covid-19. At tempobonus var et nyt tiltag inden for Miljø- og Fødevareministeriets ressort, gav således ikke finansminister Nicolai Wammen anledning til overvejelser om, hvordan finansiel hjemmel kan tilvejebringes. Den finansielle hjemmel kan foreligge i forvejen, som det var tilfældet da zoneinddelingen blev vedtaget en måned forud for KU-mødet, eller den kan

kræve tiltrædelse af et aktstykke i Finansudvalget, som det var tilfældet med tempobonus. Det afgørende er, at den finansielle hjemmel er til stede, inden der afholdes udgifter.

På de følgende sider uddyber jeg, hvorfor der ikke er grundlag for at vurdere, at finansminister Nicolai Wammen var bekendt med eller at det stod klart for ham, at der den 3. november 2020 ikke var finansiell hjemmel til tempobonus (se afsnit 2, 3, 4 og 5). I afsnit 6 har jeg indsat tekstsnaere bemærkninger til den fremsendte høring.

Den fremsendte vurdering har nødvendiggjort en længere redegørelse for forhold af bevillingsretlig karakter, herunder bevillingsretlige sædvaner og bevillingsmyndighedernes praksis.<sup>1</sup>

## 2. HØRINGEN

Kommissionen vurderer, *”at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 var groft vildledende, bl.a. fordi myndigheder ikke uden forbehold kan stille borgere en betaling i udsigt, når der ikke er hjemmel hertil, materielt og finansielt (og der heller ikke foreligger statsstøtteretlig afklaring).”*

På pressemødet blev der om tempobonus sagt følgende:

Fødevareminister Mogens Jensen:

*”Derudover har regeringen besluttet, at minkavlere i hele landet, der afliver deres mink hurtigt, vil få en ekstra kompensation, og den ordning vil gælde både indenfor og udenfor zonerne.”*

Det er således denne udtalelse, der af kommissionen i forhold til tempobonus anses som groft vildledende.

Finansminister Nicolai Wammen deltog ikke i pressemødet og var ikke en del af forberedelserne hertil, og han var ikke bekendt med, om der havde været drøftelser med minkerhvervet om muligheden for tempobonus. Han overværede ikke pressemødet og godkendte først knap 8 timer *efter* pressemødets begyndelse et faktaark, der meget kort omtalte tempobonus<sup>2</sup>.

Kommissionen lægger i forhold til finansminister Nicolai Wammen til grund:

1. at finansminister Nicolai Wammen var bekendt med, at idéen om tempobonus var ny,
2. at finansminister Nicolai Wammen var bekendt med og at det stod ham klart, at der ikke var finansiell hjemmel til tempobonus og dermed heller ikke adgang til at udbetale tempobonus, da han den 3. november 2020, godkendte notat af 2. november 2020 om *”Mulig ”tempo-bonus” for hurtig aflivning af mink*”, og
3. at finansminister Nicolai Wammen ikke bragte spørgsmålet om hjemmel til tempobonus op hverken på KU-mødet 3. november 2020, i tiden frem til pressemødet 4. november 2020 eller umiddelbart herefter.

Finansminister Nicolai Wammen var ikke bekendt med, og det stod ham derfor heller ikke klart, at der ikke var finansiell hjemmel til tempobonus den 3. november 2020, og det er ikke retligt relevant, om finansiell hjemmel til tempobonus forelå på dette tidspunkt.

<sup>1</sup> Om betydningen heraf henvises til Peter Germer, Statsforfatningsret, 2012, s. 182-183.

<sup>2</sup> Se tillægsekstrakt 4, s. 306.

### 3. KOMMISSORIET

Kommissionen skal ifølge kommissoriet (udover undersøgelser og redegørelser i forhold til myndigheder og tilstedeværelsen af nødvendige hjemler):

*"undersøge og redegøre for, hvorvidt og i givet fald hvornår i forløbet og på hvilken måde ministre, herunder statsministeren, blev gjort bekendt med oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var hjemmel til påtænkte eller besluttede tiltag. Det skal i den forbindelse belyses, hvordan de pågældende ministre reagerede på sådanne oplysninger." [min understregning]*

Det skal således undersøges og redegøres for, hvornår og på hvilken måde finansminister Nicolai Wammen måtte være blevet gjort bekendt med oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var finansiel hjemmel til tempobonus. I bekræftende fald kan det belyses, hvordan finansminister Nicolai Wammen reagerede herpå.

Som redegjort for nedenfor, bestrides det, at oplysningen om, at tempobonus var et nyt tiltag, er en oplysning der kunne indikere, at der muligvis ikke var finansiel hjemmel hertil.

### 4. KOMMISSIONENS VURDERINGER

#### 4.1 Indledning

Den bevisvurdering, som kommissionen har foretaget, er i helt overvejende grad udtryk for underliggende retlige vurderinger og/eller forkerte faktuelle forudsætninger.

Kommissionen har således lagt følgende til grund:

- a. Der forelå ikke finansiel hjemmel til tempobonus den 3. november 2020.
- b. Det er retligt relevant i forhold til finansminister Nicolai Wammen, hvorvidt finansiel hjemmel til tempobonus forelå den 3. november 2020.

De underliggende præmisser for disse antagelser bruges til at foretage en vurdering af, hvad der måtte have stået finansminister Nicolai Wammen klart den 3. november 2020.

Det fremstilles af kommissionen som en bevisvurdering, når kommissionen når frem til, at det må have været klart for finansminister Nicolai Wammen, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus og dermed heller ikke adgang til at udbetale tempobonus. Vurderingen er baseret på, at tempobonus var et nyt tiltag. Der opstilles en forudsætning om, at det må have stået klart for finansminister Nicolai Wammen, at den fornødne finansielle hjemmel ikke forelå, i kraft af, at der var tale om et nyt tiltag.

Denne vurdering forudsætter en retlig vurdering og gennemgang af

1. den finansielle hjemmel,
2. hvornår denne i henhold til Grundlovens § 46, stk. 2 skal foreligge,
3. betydningen af, at der var tale om et nyt tiltag, og
4. en nærmere beskrivelse af den til enhver tid siddende finansministers rolle i forbindelse med Finansministeriets godkendelse af aktstykker.

Jeg gennemgår nedenfor disse 4 punkter.

Inden jeg gennemgår disse punkter, finder jeg dog anledning til at bemærke, at ministerialsystemet indebærer, at hver enkel minister er ansvarlig for sit eget ressortområde. Kommissionens vurdering om den påståede viden hos finansminister Nicolai Wammen er udtryk for et ikke hidtil set brud med ministerialprincippet, idet en finansminister ifølge kommissionen forudsættes at have en viden eller undersøgelsespligt i forhold til et ressortministeries hjemler, som har større rækkevidde end den tilsynspligt, som påhviler en statsminister. Jeg henviser til Justitsministeriets notits herom, som uddyber den snævre undtagelse til ministerialsystemet, som en statsministers tilsynspligt er udtryk for<sup>3</sup>.

Jeg gør gældende, at den tilgrundliggende vurdering ikke er i overensstemmelse med gældende ret, jf. nærmere herom nedenfor. Samtidig bemærker jeg, at det forekommer betænkeligt at kommissionen foretager en sådan vurdering i forhold til finansminister Nicolai Wammen, jf. kommissoriet samt lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner § 4, stk. 4, 2. punktum og mine kommentarer i det afsluttende afsnit.

#### 4.1.1 Den finansielle hjemmel til tempobonus

Udgangspunktet i dansk ret er, at en udgift inden den afholdes i et ressortministerium, skal have hjemmel i finanslov, midlertidig bevillingslov eller tillægsbevillingslov. Finansudvalgets kompetence til at tilvejebringe grundlag for finansiell hjemmel ved at tiltræde aktstykker udgør en undtagelse hertil, som er etableret ved en forfatningsretlig sædvane.

Det følger af ministerialsystemet, at ressortministeriet undersøger, vurderer og tilvejebringer materiel såvel som finansiell hjemmel. Finansministeren har ingen rolle i forhold til et ressortministeries tilvejebringelse af hjemmel, materiel som finansiell.

Det fremgår af den politiske aftale af 16. november 2020, at aftalepartierne var enige om at stemme for finansieringen af aftalen<sup>4</sup>. Der har i øvrigt fremdeles været politisk flertal for i videst muligt omfang at give minkavlerne erstatning såvel som tempobonus.

Den materielle hjemmel til tempobonus blev forudsat ved Lov 2020-12-29 nr. 2185 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink (i det følgende benævnt "L77"), som indeholdt en bemyndigelsesbestemmelse til fødevareministeren.

Der var forud for vedtagelse af loven overvejelser om, hvorvidt finansiell hjemmel forelå i aktstykke 123/2000<sup>5</sup>, hvilket Justitsministeriet vurderede, at der var<sup>6</sup>, og Finansministeriet afviste<sup>7</sup>. Jeg bemærker herved, at aktstykke 123/2000 var *inden for* Finansministeriets ressortområde.

Ved et efterfølgende aktstykke blev der tilvejebragt finansiell hjemmel til tempobonus, jf. aktstykke nr. 168, som fremsat 22. februar 2021 og tiltrådt af Finansudvalget den 25. februar 2021<sup>8</sup>.

Aktstykket er fremsat af Miljø- og Fødevareministeriet. Ifølge aktstykket var udbetaling af tempobonus forud for indgivelse heraf anmeldt til EU-Kommissionen i henhold til statsstøttere reglerne, og

<sup>3</sup> 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, hovedekstrakten s. 5276ff.

<sup>4</sup> Jf. tillægsekstrakt 12, s. 222.

<sup>5</sup> Se tillægsekstrakt 5, s. 1.

<sup>6</sup> Se eksempelvis hovedekstrakten s. 4286, pkt. 2 og 4288-4289.

<sup>7</sup> Se eksempelvis tillægsekstrakt 3, s. 117-118 og s. 165 og tillægsekstrakt 4, s. 742.

<sup>8</sup> Se tillægsekstrakt 12, s. 241.

EU-Kommissionen havde meddelt at have noteret sig Danmarks anmeldelse af støtteordningen, hvorefter udbetalingerne kunne påbegyndes, når aktstykket var godkendt.

Finansministeriets tilslutning til aktstykket foreligger. Dette er i overensstemmelse med sædvanlig praksis i Finansministeriet tilvejebragt ved godkendelse i det relevante budgetkontor og en kommitteret.

Andre ministeriers aktstykker forelægges som udgangspunkt ikke for finansministeren, og dette er heller ikke sket i dette tilfælde, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 4.1.4. Finansminister Nicolai Wammen har dermed ikke haft nogen viden om, hvorvidt et aktstykke havde været forelagt Finansudvalget inden pressemødet den 4. november 2020 eller umiddelbart herefter, eventuelt via en hastebehandling.

#### 4.1.2 Hvornår skal den finansielle hjemmel foreligge?

Grundlovens § 46, stk. 2 lyder som følger:

*"Stk. 2. Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov."*

Ifølge grundlovsbestemmelsens ordlyd skal finansiell hjemmel foreligge ved afholdelse af en udgift.

Det fremgår af kommissionens udkast til afsnit 8.3.1<sup>9</sup>, at kommissionen vurderer, at der ikke var hjemmel til at *udbetale* tempobonus til nogen minkavlere den 4. november 2020. Denne vurdering ses at være indeholdt i kapitel 6.2, som jeg ikke har fået adgang til at gennemgå.

Jeg lægger til grund, at der er tale om en henvisning til den finansielle hjemmel. Kommissionen udtrykker flere steder i det fremsendte udkast, at der ikke forelå finansiell hjemmel til tempobonus i perioden omkring KU-mødet den 3. november 2020.

Kommissionen synes herved at lægge til grund, at det har retlig relevans, hvorvidt der forelå finansiell hjemmel til tempobonus den 3. november 2020, uagtet at udbetaling af tempobonus først påbegyndtes i 2021, efter at Finansudvalget havde tiltrådt aktstykke 168/2021.

Ifølge kommissionen blev der fra myndigheder på pressemødet uden forbehold stillet borgere en betaling i udsigt, og kommissionen vurderer<sup>10</sup>, at dette ikke må ske uden materiel og finansiell hjemmel og uden statsstøtteretlig afklaring.

På pressemødet udtalte fødevareminister Mogens Jensen følgende:

*"Derudover har regeringen besluttet, at minkavlere i hele landet, der afliver deres mink hurtigt, vil få en ekstra kompensation, og den ordning vil gælde både indenfor og udenfor zonerne."*

Tempobonus blev ikke nævnt udover dette.

Statsministeren udtrykte på pressemødet følgende forbehold<sup>11</sup>:

*"Den risikovurdering, der ligger nu, er ganske alvorlig. Den er meget tydelig i sit sprog og dermed også i den konklusion, vi som samfund bliver nødt til at træffe. Og det håber*

<sup>9</sup> Se afsnit 8.3.1, s. 12, 2. afsnit i høringsdokumentet.

<sup>10</sup> Jf. afsnit 8.3.1, s. 12, 8. afsnit.

<sup>11</sup> Se hoveddekstrakten s. 2534.

*vi selvfølgelig også på, på politisk opbakning til – både af hensyn til folkesundheden herhjemme, men nu altså også af hensyn til folkesundheden derude.”*

Ressortministeren udtrykte således den politiske beslutning, mens statsministeren tog forbehold for den politiske opbakning.

Jeg bestrider, at *finansiel* hjemmel skal foreligge, for at en udmelding med det nævnte indhold og det udtrykte forbehold kan ske.

Finansminister Nicolai Wammens godkendelse af notatet om tempobonus og den efterfølgende beslutning herom på KU-mødet var en forudsætning for, at ressortministeren kunne indlede drøftelser om tempobonus med minkavlerne, men ikke udtryk for viden om eller en stillingtagen til eller anledning til stillingtagen til, hvorvidt øvrige forudsætninger var opfyldte.

Uden at forholde mig til den materielle hjemmel, bemærker jeg i forhold til den finansielle hjemmel, at bevillingsperioden er finansåret, og at bevillinger inden for finansåret i almindelighed ikke kan overføres til det følgende finansår<sup>12</sup>.

Da tempobonus skulle anmeldes til EU-Kommissionen i henhold til statsstøttere reglerne, jf. Erhvervsministeriets vurdering heraf, må det antages, at fremsættelse af aktstykke afventede EU-Kommissionens meddelelse om, at anmeldelsen var noteret, hvilket skete primo februar 2021<sup>13</sup>. Dette har så vidt ses ikke været genstand for afhøringer i kommissionen.

Spørgsmålet om, hvordan og hvornår den finansielle hjemmel til tempobonus blev tilvejebragt af ressortministeriet har i øvrigt ikke været genstand for nærmere afklaring i kommissionen. Spørgsmålet blev rejst i interne mails hos fødevarermyndighederne i tæt forbindelse med pressemødet 4. november 2020<sup>14</sup>, men aktstykke 168/2021 ses ikke at være omtalt i ekstrakterne.

Aktstykke 168/2021 er først tilvejebragt for kommissionen med tillægsekstrakt 12<sup>15</sup>, der blev udsendt den 11. maj 2022. Aktstykket har så vidt ses ikke været genstand for afhøringer, og dermed er det samme tilfældet om ressortministeriets overvejelser i den forbindelse.

Der har i kommissionen været afgivet forklaringer, hvor der blev givet udtryk for, at den finansielle hjemmel blev etableret ved L77<sup>16</sup>. Jeg bemærker hertil, at tempobonus i L77 endte med at være reguleret via en bemyndigelsesbestemmelse, der trådte i kraft 20. januar 2021 efter fødevarerministerens udnyttelse af bemyndigelse hertil<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Se eksempelvis Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 2, 3. udgave, s. 70, hvoraf fremgår: *”Bevillingsperioden er finansåret. En bevilling er en bemyndigelse til at afholde en udgift eller oppebære en indtægt i finansåret.*

*Heraf følger for det første, at i det omfang bevillinger ikke er udnyttet inden for finansåret, kan de ikke i almindelighed overføres til det følgende finansår.”*

<sup>13</sup> Se hertil finansministerens svar af 9. december 2020 på spørgsmål fra Finansudvalget, tillægsekstrakt 3, s. 563.

<sup>14</sup> Se tillægsekstrakt 3, s. 131 nederst, hvor en embedsmand den 4. november 2020 udtrykker, at der er behov for finansiel hjemmel til tempobonus, tillægsekstrakt 3, s. 46, hvor en embedsmand den 5. november 2020 vil sikre sig, at der er finansiel hjemmel.

<sup>15</sup> Se tillægsekstrakt 12, s. 241.

<sup>16</sup> Se hertil forklaringsdokumentet s. 378, 1. afsnit, 674, 4. afsnit, s. 1561, 1. afsnit, s. 1575 og 1577 (idet jeg bemærker, at henvisningerne må vedrøre finansiel hjemmel, da der henvises til akt 123/2020 og Justitsministeriets og Finansministeriets vurdering heraf).

<sup>17</sup> Jf. bekendtgørelse 2021-01-15 nr. 44 om ikrafttræden af § 3 og § 8 i lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink. Materiel hjemmel til tempobonus fremgår af Bekendtgørelse nr. 165 af 3. februar 2021 om forskud på erstatning og tempobonus ved aflivning af mink som følge af COVID-19.

Hvis der havde været indgivet et aktstykke i forbindelse med udmelding om tempobonus primo november 2020, ville den finansielle hjemmel givetvis være bortfaldet inden EU-notifikationsproceduren var afsluttet, eftersom bevillingsperioden er finansåret. Det kan tillige overvejes, om tiltrædelse af et sådant aktstykke ville være i strid med EU-lovgivning om statsstøtte.

Se hertil finansministerens svar af 9. december 2020 på spørgsmål fra Finansudvalget<sup>18</sup>. Finansudvalget spurgte finansministeren, og han kunne bekræfte, at Finansministeriet vidste, at der ikke var hjemmel til udbetaling af tempobonus, da der ikke var sendt aktstykke til Finansudvalget herom. Fungerende finansminister Morten Bødskov svarede som følger:

*"Aktstykker er en blandt flere veje til at tilvejebringe bevillingsmæssig hjemmel til at føre en politisk beslutning ud i virkeligheden. Finansministeriet varetager kontrollfunktionen vedrørende aktstykker.*

*Den 16. november 2020 blev der indgået en politisk aftale om et lovgrundlag for tempobonus samt aflivning og midlertidig forbud mod hold af mink. Med loven bemyndiges fødevareministeren til at fastsætte nærmere regler om tempobonus. Forinden da, skal disse regler statsstøttenotificeres i EU-Kommissionen, jf. også den politiske aftale. Først når denne proces er tilendebragt, skal der tages stilling til tilvejebringelsen af den bevillingsmæssige hjemmel, som eksempelvis kan ske ved fremsendelse af aktstykke til Folketingets Finansudvalget.*

*Jeg kan bekræfte, at der ikke er fremsendt aktstykke til Finansudvalget om en tempobonus. Hvilket som beskrevet ovenfor følger vanlig praksis, da aktstykket først fremsendes efter at en politisk beslutning er truffet."*

At en bevilling er en bemyndigelse til at afholde en udgift i finansåret, fremgår af det nedenfor omtalte aktstykke 131/2020 (vedrørende udgifter til zoneaflivninger excl. erstatning og tempobonus til minkavlerne), som er fremsat af Miljø- og Fødevareministeriet den 11. december 2020 og tiltrådt af Finansudvalget 17. december 2020, 14 dage før finansårets afslutning. Heraf fremgår under pkt. a.:

*"Beløbet vedrører kun de merudgifter, som der forventes at være i 2020."*

Og tilsvarende under pkt. c:

*"Aktstykket forelægges Finansudvalget nu, da udgifterne afholdes i 2020."*

Aktstykket vedrører efter sin ordlyd *"de faktiske afholdte merudgifter i regi af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri til indsatsen vedr. bekæmpelse af COVID-19 i mink samt merudgifter i regi af Forsvarsministeriet samt politiet og den lokale anklagemyndighed i 2020."*

Det fremgår af aktstykket, at *"udgiftsskønnet er forbundet med væsentlige usikkerheder."*

Eksempelvis står der: *"Hertil kommer, at ikke alle fakturaer fra eksterne leverandører er modtaget."*

Der er således i aktstykket indeholdt udgifter til betaling af fakturaer fra eksterne leverandører, som man har bestilt opgaver hos, men endnu ikke modtaget fakturaer for.

Dette er således udtryk for, at aktstykket er en forudsætning for at *betale* de pågældende fakturaer, men ikke at bestille og få udført et stykke arbejde.

Aktstykket er som krævet godkendt af Finansministeriet<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Se tillægsekstrakt 3, s. 563.

<sup>19</sup> Se tillægsekstrakt 3, s. 564, hvoraf fremgår korrespondance herom i Finansministeriet

For så vidt angår spørgsmålet om tidsforskydning i forhold til finansiel hjemmel, henviser jeg i øvrigt til Budgetvejledningen 2016, hvoraf fremgår følgende øverst s. 82:

*"Når der opstår en situation (f.eks. forsinkelse eller væsentlige ændringer), som efter reglerne i kapitel 2 forudsætter Finansudvalgets tilslutning til det videre forløb, eller er indgået en kontrakt, som er betinget af Finansudvalgets tilslutning, skal forelæggelse ske snarest og inden 3 måneder efter, at ministeriet er blevet bekendt med, at situationen opstod, henholdsvis kontrakten blev indgået."*

Der er således i en række situationer forudsat en tidsforskydning i forhold til finansiel hjemmel, fx ved kontraktindgåelse (se fx fra aktstykke 131/2020 ovenfor) eller væsentlige ændringer.

Tilstedeværelsen af finansiel hjemmel kunne have været retligt relevant for den pågældende ressortminister, såfremt der havde været *udbetalt* tempobonus forud for tilvejebringelse af finansiel hjemmel til tempobonus. Der findes righoldig statsretlig litteratur herom<sup>20</sup>.

Dette er imidlertid ikke sket.

Jeg henviser her til, at det samlede statsregnskab for 2020 den 5. maj 2022 blev godkendt af Folketinget efter indstilling fra statsrevisorerne, idet regnskabet ifølge Rigsrevisionens beretning *"i alle væsentlige henseender [er] rigtigt, og staten har i alle væsentlige henseender overholdt bevilningerne."*<sup>21</sup>

Statsrevisorernes indstilling til godkendelse er en bekræftelse på, at de som krævet i Grundlovens § 47, stk. 2, har gennemgået det af Rigsrevisionen reviderede statsregnskab og påset, at "samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov."

Hverken Rigsrevisionen, statsrevisorerne eller Folketinget har således været af den opfattelse, at der i 2020 er afholdt udgifter til tempobonus uden finansiel hjemmel, jf. Grundlovens § 46, stk. 2.

Herved må det lægges til grund, at der ikke i 2020 er udbetalt tempobonus uden finansiel hjemmel hertil.

Når kommissionen således lægger vægt på, at der ifølge kommissionen ikke var finansiel hjemmel til tempobonus den 3. og 4. november 2020, er dette uden retlig relevans for den ansvarlige ressortminister, og i særdeleshed for en finansminister. Afgørende er i stedet, om der forelå finansiel hjemmel, da tempobonus blev udbetalt til minkavlerne.

Spørgsmålet om finansiel hjemmel kunne herudover have været retligt relevant for ressortministeren, hvis Finansudvalget ikke efterfølgende havde tiltrådt det aktstykke, der tilvejebragte grundlaget for finansiel hjemmel til tempobonus<sup>22</sup>. Aktstykket er således ressortministerens beskyttelse mod såvel politisk som retligt ansvar i tilfælde af, at et eventuelt senere parlamentarisk flertal for

<sup>20</sup> Se eksempelvis Jens Peter Christensens grundige gennemgang af de tre første rigsretssager i anden halvdel af 1800-tallet, som alle i deres kerne var bevillingsretlige, idet de vedrørte spørgsmålet om en fagminister kan være berettiget til at disponere bevillingsmæssigt på forventet efterbevilling (Ministre og embedsmænd, Pligter og Ansvar, 2022, s. 83ff).

<sup>21</sup> Jf. s. 5 i endelig betænkning fra statsrevisorerne februar 2020 [Endelig betænkning over statsregnskabet for 2020 \(ft.dk\)](#).

<sup>22</sup> Jf. herved aktstykke 168/2001, der fremgår af tillægsekstrakt 12, s. 241.



en tillægsbevillingslov ikke kan opnås<sup>23</sup>. Var aktstykket således ikke blevet tiltrådt, ville der for ressortministeren være risiko for et politisk ansvar.

Når der er tale om at give et tilsagn om afholdelse af en udgift, vil tilstedeværelsen af finansiel hjemmel således først være retligt relevant, hvis der ikke efterfølgende (inden udbetaling) opnås finansiel hjemmel.

Jeg bemærker herved, at aktstykke 168/2021 blev tiltrådt af et enigt Finansudvalg med undtagelse af Enhedslisten. Enhedslistens medlem stemte imod forslaget, da partiet ikke kunne støtte forskud på erstatning til minkavlere i zone 3, men man støttede i øvrigt udbetaling af tempobonus.

Også Venstre og Konservative stemte for forslaget, men tilkendegav dog følgende:

*"Venstres og Det Konservatives Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker, at støtten til dette aktstykke ikke ændrer ved, at der ikke var hjemmel til hverken aflivningen af mink eller løftet om tempobonus da hjemlen først blev tilvejebragt med vedtagelsen af L 77."*

Dette fremgår af det tiltrådte aktstykke<sup>24</sup>.

Det bemærkes, at aktstykket ville have opnået tilslutning uden Venstre, Konservative og Enhedslisten, idet disse 3 partier tilsammen har 7 ud af 17 medlemmer af Finansudvalget (Venstre med 5 og de to øvrige partier med hver 1 medlem).

Uanset de nævnte bemærkninger, var der således flertal for aktstykket, og enighed i udvalget om at meddele finansiel hjemmel til tempobonus.

Der forelå således finansiel hjemmel på det retligt relevante tidspunkt, nemlig da tempobonus blev udbetalt til minkavlerne. Der har dermed ikke manglet finansiel hjemmel på noget retligt relevant tidspunkt, hvorfor der ikke i forhold til finansminister Nicolai Wammen kan lægges vægt på hans – påståede – kendskab til finansiel hjemmel den 3. november 2020.

Jeg bemærker afslutningsvist, at jeg ikke med ovenstående har forholdt mig til, hvornår materiel hjemmel til tempobonus skal foreligge, jf. legalitetsprincippet<sup>25</sup>.

#### **4.1.3 Betydningen af, at der var tale om et nyt tiltag**

Som anført ovenfor i afsnit 4.1.1, skal en udgift for at kunne afholdes have hjemmel i finanslov, midlertidig bevillingslov, tillægsbevillingslov eller via aktstykke tiltrådt af Finansudvalget.

Der kan ikke sættes lighedstegn mellem nye tiltag og behov for et aktstykke tiltrådt af Finansudvalget (eller andre tiltag, der kræver parlamentarisk flertal). At tempobonus var et nyt tiltag, er dermed ikke ensbetydende med, at finansiel hjemmel skulle tilvejebringes via aktstykke i Finansudvalget eller på anden vis. Jeg henviser til Budgetvejledning 2016, hvor der på side 80-81 oplistes en lang række tilfælde, hvor der *"i bevillingsreglerne [er] hjemmel til at foretage nye eller ændrede*

<sup>23</sup> Se hertil eksempelvis Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1964, s. 384 om betydningen af Finansudvalgets godkendelse af aktstykker: "Forklaringen paa denne Praksis ligger i, at Regeringen (Ministrene) gennem politisk Tilslutning fra Rigsdagens Side har kunnet sikre sig mod at blive draget til Ansvar, politisk eller retligt, for Udgifternes Afholdelse.", samt Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 1980, s. 832-833.

<sup>24</sup> Se tillægsekstrakt 12 s. 245.

<sup>25</sup> Da der er tale om en incitamentsordning, vil der bl.a. skulle sondres mellem faktisk forvaltningsvirksomhed (ved frivillige serviceydelse) og udstedelse af retsakter, der skaber rettigheder og forpligtelser for borgerne.

*dispositioner i løbet af et finansår i forhold til de bevillinger, der er givet på finansloven". Et af de oplistede eksempler er lovbundne udgifter.*

At der ikke kan sættes et sådant lighedstegn tydeliggøres ved gennemgang af statens regnskab for 2020, hvortil den angiveligt manglende finansielle hjemmel hører.

Rigsrevisionen havde for statsregnskabet for 2020 ikke anmærkninger til Miljø- og Fødevarerministeriets regnskab<sup>26</sup>.

Det fremgår i øvrigt, at<sup>27</sup>:

*"Folketinget har bevilget ca. 94 mia. kr. i ekstraordinære udgifter til statens håndtering af den globale COVID-19-pandemi i 2020. Bevillingerne er givet via aktstykker i løbet af finansåret."*

samt at:

*"Finansministeriet har oplyst, at oversigten ikke omfatter en ekstraordinær udgift på knap 2 mia. kr., som Fødevarerstyrelsen har afholdt på konto § 24.32.14. Erstatninger ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger m.m. Udgiften vedrører forpligtelser til erstatninger for dyr og driftstaberstatning til minkejere i besætninger smittet med COVID-19 og udgifter vedrørende påbuddet om at aflive besætninger inden for 7,8 km af en smittet besætning. Udgiften på knap 2 mia. kr. fremgår ikke af tillægsbevillingsloven, eftersom udgiften er afholdt på en lovbunden bevilling."*

Nogle nye tiltag havde således bevillingsmæssig hjemmel på lovbundne bevillinger, mens andre ikke havde.

Fødevarerstyrelsen har således i 2020 har afholdt udgifterne på 2 mia. kr. til udbetaling af erstatning til minkavlere for aflivninger, på en lovbunden bevilling, som dermed ikke har finansiell hjemmel via et aktstykke tiltrådt af Finansudvalget. Som det fremgår på s. 23 i regnskabet, er beløbet anvendt til udbetaling af erstatning til minkavlere for aflivninger, både før og efter zoneinddelingen<sup>28</sup>.

På side 35 fremgår, at der af det samlede beløb på ca. 94 mia. kr., der er givet finansiell hjemmel til via aktstykker, er bevilget kr. 646,1 mio. til Miljø- og Fødevarerministeriet.

Det vil sige, at der i 2020 via aktstykker er bevilget 646,1 mio. kr. i ekstraordinære udgifter til statens håndtering af Covid-19-pandemien i 2020 til hele Miljø- og Fødevarerministeriets område.

Herudover har alene Fødevarerstyrelsen afholdt knap 2 mia. kr. på en lovbunden bevilling. Dette beløb har finansminister Nicolai Wammen på vegne af regeringen og i nødvendigt omfang med involvering af ØU, ved sin godkendelse tilkendegivet regeringens politiske prioritering af, uden i øvrigt at være involveret i, hvori den finansielle hjemmel bestod, helt i overensstemmelse med ministerialsystemet og mangeårig praksis i Finansministeriet.

Dette beløb omfattede det nye tiltag, som zoneinddelingen bestod i, og som Miljø- og Fødevarerministeriet fandt såvel materiel som finansiell hjemmel til i den dagældende lov om hold af dyr samt dertilhørende lovbunden bevilling, jf. nærmere herom umiddelbart nedenfor.

<sup>26</sup> Jf. [Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2020 \(rigsrevisionen.dk\)](#) s. 3.

<sup>27</sup> Ibid s.34.

<sup>28</sup> Se nærmere herom i Fødevarerstyrelsens regnskab for 2020, s. 23 ([Å-rsrapport 2020 FÅ devarestyrelsen{F2#128823#5#109014#5}.pdf \(foedevarestyrelsen.dk\)](#)).

Dette understreger med stor tydelighed, at der ikke er grundlag for et ræsonnement om, at et nyt tiltag medfører et behov for tilvejebringelse af en finansiel hjemmel via aktstykke eller på anden vis. Dermed er der heller ikke grundlag for en vurdering, der lægger til grund, at finansminister Nicolai Wammen på baggrund af, at tempobonus var et nyt tiltag, skulle være bekendt med, endside at dette skulle indikere, at finansiel hjemmel hertil ikke forelå.

Kommissionen synes yderligere at lægge vægt på det af en række embedsmænd – korrekt – forklarede om betydningen af en finansministers tilkendegivelse af regeringens budgetmæssige prioritering, og at en sådan tilkendegivelse ikke indebærer en finansiel hjemmel<sup>29</sup>.

En af disse afhøringer nævner således som eksempel, at en finansiel hjemmel kan tilvejebringes ved et aktstykke, der skal godkendes i Finansudvalget, og kommissionen synes at forudsætte, at dette er den eneste – eller sædvanlige – finansielle hjemmel, når der er tale om nye tiltag.

Det er imidlertid, som statens regnskab for 2020 med stor tydelighed illustrerer, ikke usædvanligt, at finansiel hjemmel allerede foreligger, når finansministeren tilkendegiver en budgetmæssig prioritering til uforudsete udgifter i et fagministerium.

Jeg henviser til forklaringen fra en afdelingschef i Finansministeriet, hvoraf fremgår følgende:

*"Afhængig af, om der er bevillingsmæssige hjemler på finansloven eller ej, vil der skulle udarbejdes et aktstykke"<sup>30</sup>.*

En bevillingsmæssig hjemmel på finansloven findes ved kombination af et bevillingstal i en tabel og en forklarende anmærkningstekst på den relevante finanslovskonto. Således fremgår på finansloven for 2020 under § 24, der vedrører Miljø- og Fødevareministeriet, et bevillingstal 24.32.14, Erstatninger ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger mm. (Lovbunden), med følgende tekstanmærkning:

*"I forbindelse med bekæmpelse og mistanke om husdyrsygdomme og visse zoonoser samt ved aflivning i forbindelse med kontrol med anvendelse af medicin til husdyr ydes der erstatning ved aflivning af dyr og destruktion af foder mv. og godtgørelse for udgifter til indsendelse og laboratorieundersøgelse af mistankeprøver og erstatning til hel eller delvis dækning af driftstab."<sup>31</sup>*

Dette er relevant for den beslutning, der blev truffet på CU-mødet den 1. oktober 2020, om at iværksætte den zoneinddeling, der indebar aflivning af raske mink i zoner. Dette var et helt nyt tiltag i bekæmpelsen af Covid-19 i mink, som endte med at hjemle aflivning af ca. 10 mio. mink ud af den samlede bestand på ca. 14 mio. mink i 2020<sup>32</sup>. Finansminister Nicolai Wammen godkendte samme dag den økonomiske prioritering forbundet med zoneaflivningerne på ca. 500 mio. kr., som var estimeret på dette tidspunkt<sup>33</sup>.

Det var i øvrigt finansminister Nicolai Wammen, der på ØU-mødet 30. september 2020 bad om, at man allerede dagen efter på CU-mødet 1. oktober 2020 tog stilling til de nye tiltag, i stedet for som ellers planlagt<sup>34</sup> at vente med at tage emnet op til CU-mødet ugen efter<sup>35</sup>. I samme forbindelse bad

<sup>29</sup> Jf. henvisning hertil s. 2, 3. afsnit i høringsdokumentet.

<sup>30</sup> Jf. s. 596 i forklaringsdokumentet.

<sup>31</sup> Se Finanslov for finansåret 2020, Tekst og tekstanmærkninger, § 24, s. 106, [PUBL \(fm.dk\)](#)

<sup>32</sup> Jf. tillægsekstrakt 6, s. 690

<sup>33</sup> Se tillægsekstrakt 3, s. 1048.

<sup>34</sup> Jf. ekstrakten s. 847.

<sup>35</sup> Se hertil forklaringsdokumentet s. 790.

han om, "at der blev påbegyndt et arbejde, hvor man forberedte alle de scenarier, som kunne komme, lige fra den lille del af værktøjskassen og op til, at man kunne slå alle mink ned."

Det viser en proaktiv finansminister, der udviste rettidig omhu og fik ØU og de relevante fagministres tilsagn om at ville forberede den nødvendige værktøjskasse, så man var forberedt på alle scenarier. Finansminister Nicolai Wammen modtog ikke på noget tidspunkt oplysninger om, at de nødvendige forberedelser ikke var foretaget.

I medfør af den nævnte § 24.32.14 på finansloven for 2020 med tilhørende tekstanmærkning, var der bevillingsmæssig hjemmel på finansloven til bl.a. erstatning til minkavlerne, og derfor ikke behov for udarbejdelse af et aktstykke, da finansminister Nicolai Wammen godkendte, at regeringen ville disponere 500 mio. kr. til det tiltag, der indebar aflivning af raske mink i zoner.

Finansminister Nicolai Wammens godkendelse indebar en tilkendegivelse af, at regeringen i den overordnede statslige økonomi ville prioritere at afsætte kr. 500 mio. til bekæmpelse af Covid-19 med det nævnte tiltag.

Kommunikationen med departementschef Peter Steensgaard Mørch i den forbindelse illustrerer finansministerens involvering i budgetmæssig henseende. Således godkendte finansminister Nicolai Wammen den pågældende økonomiske prioritering, og orienterede regeringens ØU herom<sup>36</sup>, idet de af regeringens ministre, der er medlemmer af ØU, på den måde blev involveret i den økonomiske disposition forbundet hermed.<sup>37</sup>

Den eventuelt fornødne tilvejebringelse af en finansiel hjemmel, var han i overensstemmelse med Finansministeriets helt sædvanlige praksis ikke involveret i.

Finansminister Nicolai Wammen blev således *ikke* involveret i ressortministeriets overvejelser og undersøgelser af den finansielle hjemmel, hvor det den 16. september 2020 af ressortministeriet vurderedes, at der ikke var juridisk og dermed heller ikke finansiel hjemmel til det nye tiltag med zoneinddeling og aflivning af raske mink<sup>38</sup>. Han blev ej heller involveret i, at Fødevarestyrelsen den 30. september 2020 vurderede, at der nu var tilvejebragt hjemmel til nedslagning af raske mink i zoner<sup>39</sup>.

Som bemærket ovenfor, blev den finansielle hjemmel til udbetaling af erstatning til minkavlerne tilvejebragt ved lovmæssig bevilling og dermed *ikke* via et aktstykke til Finansudvalget.

På tilsvarende vis som med den økonomiske ramme til zoneinddelingen, godkendte finansminister Nicolai Wammen den 3. november 2020 den økonomiske prioritering til tempobonus, da han godkendte notatet om tempobonus.

Hvorvidt henholdsvis zoneinddeling og tempobonus var "nye tiltag", spiller ikke nogen rolle for denne godkendelse, der i stedet sikrer regeringens overordnede økonomiske prioritering.

Der er på baggrund af ovenstående ikke grundlag for at vurdere eller antage, at det faktum, at tempobonus var et nyt tiltag, over for finansminister Nicolai Wammen kunne indikere, at der muligvis ikke var hjemmel hertil.

<sup>36</sup> Jf. hovedekstrakten s. 1097.

<sup>37</sup> Se i øvrigt forklaringsdokumentet s. 837 om baggrunden for orienteringen af ØU.

<sup>38</sup> Jf. hovedekstrakten s. 441-442, s. 676 og s. 687 samt tekstanmærkningen ovenfor.

<sup>39</sup> Jf. hovedekstrakten s. 928, 4. og 5. afsnit

Finansminister Nicolai Wammen forklarede i sin afhøring med billedsproget om de to nøgler, der skal til, når et fagministerium ønsker at afholde udgifter, at finansministerens første nøgle gav grønt lys fra regeringen til, at et fagministerium kan gå videre med en sag. Fagministeriet skal herefter dreje nøgle nr. 2, og finde de nødvendige hjemler, hvilket forudsætter Folketingets flertal, enten i allerede gældende lovgivning/aktstykke eller ved vedtagelse af ny lovgivning/aktstykke. Den ene nøgle er således på regeringsniveau, mens den anden nøgle er på parlamentarisk niveau. Afhængig af den konkrete situation kan finansministeren i forbindelse med nøgle nr. 1 involvere øvrige ministre i regeringen, typisk via ØU eller KU.

Denne forklaring og dette billedsprog var ikke svar på et spørgsmål om, hvad finansminister Nicolai Wammens reaktion måtte være i den pågældende situation, hvor han tilkendegav en budgetmæssig prioritering af, at man kunne fortsætte arbejdet med at undersøge mulighederne for en tempobonus. Det var en redegørelse for, hvad hans godkendelse indebar og en uddybning af, hvad den *ikke* indebar. Det var ikke et svar på, hvordan han reagerede på, at tempobonus var et nyt tiltag.

Finansminister Nicolai Wammen oplyser, at hans reaktion på, at tempobonus var et nyt tiltag, var, at han vurderede de økonomiske implikationer heraf og tog stilling til, at det var en hensigtsmæssig økonomisk disposition, som kunne prioriteres budgetmæssigt. Da han tilkendegav dette om formiddagen den 3. november 2020, var tempobonus et tiltag rettet mod zone 1 og 2, og med et omkostningsskøn på 80 mio. kr. Finansminister Nicolai Wammen har ikke i den forbindelse - helt i overensstemmelse med sædvanlig praksis - forholdt sig til og kan ikke formodes at forholde sig til den finansielle hjemmel.

Senere på dagen blev det besluttet, at der skulle være KU-møde samme aften, og notatet om tempobonus gennemgik en større revision i Miljø- og Fødevareministeriet<sup>40</sup> og indgik i sagen på KU-mødet som et af Miljø- og Fødevareministeriets forslag til, hvordan aflivningshastigheden kunne øges<sup>41</sup>. Dette blev godkendt på KU-mødet.

Finansminister Nicolai Wammen har ikke i den forbindelse forholdt sig til og kan ikke formodes at forholde sig til den finansielle hjemmel, når et ressortministerium foreslår et tiltag uden at gøre opmærksom på, at tiltaget mangler hjemmel.

Finansminister Nicolai Wammen blev ikke herefter involveret i, hvordan tempobonus skulle udformes konkret og kommunikeres til minkavlerne efterfølgende, herunder om tiltaget overhovedet var relevant for minkavlerne, og har derfor heller ikke senere modtaget oplysninger, der kunne indikere, at der ikke var finansiell hjemmel til tempobonus den 4. november 2020.

#### **4.1.4 En finansministers rolle i forbindelse med Finansministeriets godkendelse af aktstykker**

Kommissionens vurdering synes at bygge på en underliggende præmis om, at en finansminister sædvanligvis er involveret i Finansministeriets godkendelse af aktstykker inden fremsendelse til Finansudvalget samt på en opfattelse af Finansministeriets rolle i henseende til aktstykker, der ikke afspejler årelang praksis i Finansministeriet.

<sup>40</sup> Se hertil hovedekstrakten s. 1816f.

<sup>41</sup> Se notatet i dets endelige udformning i hovedekstrakten s. 1895f. Se også Miljø- og Fødevareministeriets bilag 2 til KU-sagen, hvor tempobonus foreslås på s. 2, 2. afsnit, jf. tillægsekstrakt 4, s. 262

Jeg henviser til Økonomistyrelsens beskrivelse af Finansministeriets behandling af aktstykker<sup>42</sup>, samt til Udvidet notat til statsrevisorerne om Finansministeriets ansvar og rolle i forbindelse med bevillingsansøgninger til Finansudvalget fra Rigsrevisor Henrik Otbo<sup>43</sup>.

Det følger heraf, at Finansministeriet efter henvendelse fra et fagministerium godkender aktstykker ud fra finans- og udgiftspolitiske synsvinkler, samt en budgetteknisk og bevillingsretlig synsvinkel for at sikre, at de er i overensstemmelse med gældende regler og i øvrigt formelt og teknisk er i orden og forståelige.

Det fremgår også, at det er de enkelte ministerier, der står inde for beskrivelsen af sagsforholdene i aktstykker<sup>44</sup>. Finansministeriet bistår i øvrigt med at vurdere, om dispositionen skal forelægges ved aktstykke, eller om dispositionen kan afvente bevilling på finansloven for det efterfølgende år.

Som nævnt ovenfor i afsnit 4.1.1, godkendes aktstykker i henhold til sædvanlig praksis i Finansministeriet i det relevante budgetkontor og en kommitteret.

Andre ministeriers aktstykker og tidspunktet for oversendelse heraf til Finansudvalget, forelægges som udgangspunkt ikke for finansministeren, og dette er heller ikke sket i dette tilfælde i forhold til tempobonus til mink.

Jeg henviser yderligere til en mail fra en kontorchef i Finansministeriet den 11. december 2020 til en afdelingschef i Finansministeriet med kopi til en daværende fuldmægtig i Finansministeriet, hvoraf det i forbindelse med et andet aktstykke fremgår<sup>45</sup>:

*"Vi – Casper – har brugt meget tid på aktstykke om mink. Der er ok fra Hanne L<sup>46</sup>, og vi er trygge efter nu lang proces. Normalt godkender AC ikke. Vil du i dette tilfælde lige tales igennem det inden endeligt go?"*

Det omhandlede aktstykke er det flere gange omtalte aktstykke 131/2020 af 11. december 2020, fremsat af Miljø- og Fødevarerministeriet, der ved tiltrædelse fra Finansudvalget den 17. december 2020 gav finansiel hjemmel til udgifter til afivning, destruktion og andre udgifter relateret til smittede mink (dog ikke erstatning og tempobonus)<sup>47</sup>.

Finansminister Nicolai Wammen har i overensstemmelse med sædvanlig praksis i Finansministeriet *ikke* været involveret i Finansministeriets godkendelse af det aktstykke, der skulle forelægges for Finansudvalget for at opnå finansiel hjemmel til tempobonus.

<sup>42</sup> Se [Finansministeriets behandling af aktstykker \(oes.dk\)](#)

<sup>43</sup> Se [Rigsrevisors notater til Statsrevisorerne 2006 nr. 6: Rigsrevisors udvidede notat til Statsrevisorerne om Finansministeriets ansvar og rolle i forbindelse med bevillingsansøgninger til Finansudvalget \(ft.dk\)](#).

<sup>44</sup> Se eksempelvis tillægsekstrakt 3, s. 409 nederst, hvor paragrafredaktøren i Finansministeriet til en embedsmand i Miljø- og Fødevarerministeriet skriver: "Det er helt afgørende, at I kan stå på mål for hjemmelsspørgsmål, herunder ift. zonerne. Det er jeres ansvar som underskrivende ministerium – og det er ikke nok, at det er blevet nævnt for FVST og FMN som en service. Vi er også nødt til at have JM og FMN med i loop parallelt når det er beløb i den her størrelsesorden. Endelig giver tabellen giver fint overblik over det, vi tidligere har drøftet, men jeg har behov for en klar tilkendegivelse fra jer om, at intet falder mellem stole, hvis vi fremsender aktstykke nu." Se i øvrigt den samlede e-mailkorrespondance om aktstykket på side 407-411.

<sup>45</sup> Jf. Tillægsekstrakt 3, s. 564, hvoraf også fremgår, at aktstykket havde været drøftet på departementschefsniveau i Forsvarsministeriet og Fødevarerministeriet, da de pågældende embedsmænd i Finansministeriet havde spurgt til hjemler.

<sup>46</sup> "Hanne L" er kommitteret Hanne Lyngesen med ansvar for bl.a. godkendelse af aktstykker.

<sup>47</sup> Jf. [https://www.ft.dk/RiPdf/samling/20201/aktstykke/aktstk131/20201\\_aktstk\\_afgjort131.pdf](https://www.ft.dk/RiPdf/samling/20201/aktstykke/aktstk131/20201_aktstk_afgjort131.pdf)

Der er i øvrigt hverken i Finansminister Nicolai Wammens forklaring, departementschef Peter Steensgaard Mørchs forklaring, andre vidners forklaringer eller det skriftlige materiale i kommissionen i øvrigt, noget som helst grundlag for at antage, at finansminister Nicolai Wammen har været involveret i godkendelse af aktstykke 168/2021, der etablerede finansiell hjemmel til tempobonus (eller andre aktstykker).

At finansminister Nicolai Wammen ikke forud for eller i forbindelse med godkendelse af notat om tempobonus havde været involveret i godkendelse af et aktstykke vedrørende tempobonus, er således ikke en oplysning, der kunne indikere, at der ikke var finansiell hjemmel hertil, idet aktstykker sædvanligvis ikke ville involvere finansminister Nicolai Wammen.

#### 4.1.5 Konklusion og opfordring

Jeg skal **anmode** kommissionen om at foretage en fornyet bevisvurdering, hvor der tages højde for:

- (a) at der forelå finansiell hjemmel til tempobonus, da denne blev udbetalt
- (b) at dette er det relevante tidspunkt for vurdering af tilstedeværelse af finansiell hjemmel
- (c) at det i bevisvurderingen af, hvornår finansminister Nicolai Wammen blev gjort bekendt med oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var finansiell hjemmel til tempobonus, ikke bør tillægges vægt, at tempobonus var et nyt tiltag
- (d) at finansminister Nicolai Wammen ikke er involveret i Finansministeriets godkendelse af aktstykker, og ikke var involveret i godkendelse af aktstykke 168/2021.

### 5. FINANSMINISTER NICOLAI WAMMENS KENDSKAB TIL DEN FINANSIELLE HJEMMEL TIL TEMPOBONUS

Jeg har nedenfor indsat tekstudsnit fra forklaringsdokumentet, der indeholder finansminister Nicolai Wammens forklaringer relateret til hjemmel.

S. 835:

Adspurgt om et bilag til ØU-mødet den 30. september 2020, der nævnte hjemler til andre tiltag end aflivning af alle mink:

*"Han fik en sag, hvor der er nogle overvejelser, og det, som han forholdt sig konkret til forud for mødet den 30. september 2020, var indstillingspunkterne. Der kan være alt muligt andet, som foregår mellem ministerierne. Helt grundlæggende er hans fokus, at bundlinjen skal passe. Han og Finansministeriet koncentrerer sig ikke om hjemmel, det ligger hos fagministeriet, som også har ansvaret herfor."*

S. 842:

Adspurgt om hans godkendelse af notat om tempobonus:

*"Den første lås var låst op, idet han gav grønt lys til, at Miljø- og Fødevareministeriet kunne afsøge mulighederne med branchen. Herefter, og hvis det skulle sættes i værk,*

*så var det på helt sædvanlig vis Miljø- og Fødevareministeriet, som skulle arbejde videre, herunder med hjemmel.”*

S. 846:

Adspurgt om drøftelser af hjemmelsspørgsmål på KU-mødet den 3. november 2020:

*”Hjemmelsspørgsmålet til aflivning af alle mink blev ikke drøftet på mødet. Hjemmelsspørgsmålet i forhold til kompensation og erstatning blev ikke berørt, som han husker det, selvom det fremgår af Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse. Omvendt kan han ikke anfægte, om det blev nævnt.”*

S. 847:

Adspurgt hvornår han første gang fik kendskab til, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink:

*”Han hørte første gang om hastelovforslaget søndagen den 8. november 2020 om eftermiddagen. Dels så han på sin telefon, at der var en nyhed herom. Dels blev han kort efter ringet op af sin departementschef, som var blevet orienteret om, at der var et problem, og at der skulle laves en hastelov. De var begge overraskede over, at der ikke havde været styr på det, men nu handlede det om at få styr på det. De var overraskede over, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde haft styr på, om der var hjemmel til den beslutning, som der var blevet truffet. Det er grundviden i et ministerium, at man skal have hjemmel til de beslutninger, som der træffes, og han kan ikke mindes, at det er sket før i hans tid som minister. Han kan ikke huske, om han blev ringet op af sin departementschef før eller efter, at han fik en e-mail om, at der var en hastelov på vej.”*

S. 847:

*”Forespurgt, om der skal være en hjemmel, når der træffes en politisk beslutning, har han forklaret, at når de sad på et KU-møde og besluttede den model, de gjorde, og der ikke var nogen, som gjorde opmærksom på en hjemmelsproblematik, så må man gå ud fra, at der var styr på hjemmel. Efterfølgende burde Miljø- og Fødevareministeriet have rejst flaget, hvis de mente, at der ikke var hjemmel. Man kan godt på et KU-møde beslutte en politisk retning, og så er det relevante fagministerium, som har ansvaret for at sikre den politiske opbakning. Det er det enkelte ministeriums ansvar at gøre dette. Ingen nævnte noget om hjemmel på KU-mødet og ingen henviste til bilag 2 og bilag 2 a.”*

S. 848:

*”Forespurgt af kommissionen har han forklaret, at udgangspunktet er, at det konkrete fagministerium har ansvaret for, at juraen er på plads, og hvis dette fagministerium har betænkeligheder i forhold hertil, så skal fagministeriet sige til. Han er som finansminister nødt til at have tillid til, at de fagministerier, hvis sager behandles, har styr på juraen. Set i lyset af, at de på ØU-mødet den 30. september 2020 bad om, at der blev lavet en værktøjskasse i forhold til alle scenarier, gik han ud fra, at tingene*



*var tænkt grundigt igennem, og at der var styr på juraen i Miljø- og Fødevareministeriet."*

*"Forespurgt om stemningen på KU-mødet var så alvorlig, at man sad og trykkede sig og ikke turde komme frem med oplysninger om hjemmelsmæssige bekymringer, har han forklaret, at han havde en klar forventning om, at man på mødet kom frem med oplysninger, som var centrale for de beslutninger, der blev truffet. Det er det ansvar man har, hvad enten man er minister eller embedsmand. De, som sidder i lokalet, har det ansvar, fordi de har de højeste stillinger i Danmark."*

S. 849:

*"På KU-mødet den 3. november 2020 ville det have været på sin plads, at det fagministerium, som havde viden om hjemmelsproblematikken, var kommet frem med oplysningen herom. Hvis det var blevet oplyst, at der var problemer med hjemlen, måtte man sikre sig, at hjemlerne var på plads, før beslutningen blev sat i værk. De traf en politisk beslutning om at slå alle mink ned. Det var Miljø- og Fødevareministeriets opgave at sikre sig, at formalia var på plads, ligesom det var Miljø- og Fødevareministeriet, som skulle implementere beslutningen. Der er ministerialstyre i Danmark, og det juridiske ansvar påhviler Miljø- og Fødevareministeriet."*

S. 850:

*"Adspurgt af kommissionen har han forklaret, at hvis der sad nogen på KU-mødet og havde en viden om hjemmel, så gik han ud fra, at de sagde til. Svaret for juraen ligger hos fagministeriet, og de øvrige må kunne gå ud fra, at det er i orden, hvis der ikke bliver sagt noget. Man kunne godt have nået at sige til i løbet af den 4. november 2020."*

ooOoo

Der er i det af finansminister Nicolai Wammen forklarede ikke noget grundlag for at lægge til grund, at han på noget tidspunkt har modtaget oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var hjemmel til tempobonus.

Tværtimod forklarede han som det fremgår af ovennævnte, at han var overrasket, da han modtog oplysning om, at der ikke var hjemmel til aflivninger.

Som redegjort for, kan det faktum, at tempobonus var et nyt tiltag, ikke anses som en oplysning der kunne indikere manglende hjemmel.

Finansminister Nicolai Wammen var ikke klar over eller bekendt med, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus den 3. november 2020.

Finansminister Nicolai Wammens forklaring om betydningen af hans godkendelse af notatet om tempobonus, gav ikke en beskrivelse af, hvilke tanker han gjorde sig om hjemmel på det

pågældende tidspunkt. Den indeholdt derimod en forklaring om ansvarsfordelingen, nemlig at det er finansministeren, der godkender prioriteringen og fagministeriet, der undersøger hjemmelsspørgsmål, enten ved at konstatere, at en sådan hjemmel er til stede eller ved at tilvejebringe en sådan, hvis dette ikke er tilfældet.

Hertil kommer, at selv hvis finansminister Nicolai Wammen havde overvejet eventuelle hjemmelsspørgsmål, ville han have grund til at antage, at sådanne var håndteret.

Jeg henviser til, at han på et ØU-møde den 30. september 2020 med deltagelse af Miljø- og Fødevarerministeriet, i tillæg til nogle beslutningspunkter af relativ mild karakter, bad om yderligere tiltag, bl.a. på baggrund af indspark fra mødedeltagerne. Han bad også om, at emnet blev taget op allerede næste dag på CU med henblik på at træffe beslutninger om disse spørgsmål, som endte ud i zoneinddelingen med aflivning af raske mink i zoner. Yderligere bad finansminister Nicolai Wammen eksplicit sine kolleger i henholdsvis Fødevarerministeriet og Sundhedsministeriet om, *”at der blev påbegyndt et arbejde, hvor man forberedte alle de scenarier, som kunne komme, lige fra den lille del af værktøjskassen og op til, at man kunne slå alle mink ned. Det var i særlig grad Miljø- og Fødevarerministeriet og Sundhedsministeriet, som skulle sætte dette arbejde i værk, sådan at man var klar, hvis det senere skulle vise sig nødvendigt.”*

Uddybende forklarede han, at ØU sammen med de pågældende ressortministre besluttede, at der skulle påbegyndes et arbejde, således at det, der var relevant for dem, var klart til den dag, hvor der måtte være brug for det.

Konklusionerne på mødet tilsluttede alle mødedeltagere sig.<sup>48</sup>

Herved har finansminister Nicolai Wammen haft anledning til at antage, at den efterspurgte ”værktøjskasse” var forberedt<sup>49</sup>, og han modtog på intet tidspunkt herefter informationer om, at det modsatte skulle være tilfældet. Også i lyset af dette har der ikke været nogen anledning for finansminister Nicolai Wammen til at antage, at der forelå hjemmelsproblematikker.

Den viden, som finansminister Nicolai Wammen af kommissionen antages at have om forhold i et ressortministerium, forudsætter retlige subsumptioner, som ikke bør kræves af andre end de ansvarlige herfor i de respektive ressortministerier. Det er således kun Finansministeriets embedsmænd, der med en høj grad af sikkerhed kan foretage de nødvendige subsumptioner i forhold til hjemler inden for eget område, ligesom det må forudsættes, at det er ressortministeriets embedsmænd, der kan foretage disse subsumptioner inden for hver deres område (med bistand fra embedsmænd i Finansministeriet, ikke finansministeren, i forhold til bevillingstekniske og bevillingsretlige forhold i nødvendigt omfang), hvilket Justitsministeriets overvejelser om finansiell hjemmel i aktstykke 123/2000<sup>50</sup> viser med stor tydelighed.

Jeg skal anmode kommissionen om at lægge vægt på ovenstående i sin bevisvurdering.

<sup>48</sup> Se i det hele forklaringsdokumentet side 835-836 samt s. 839.

<sup>49</sup> Jf. også forklaring herom som gengivet i forklaringsdokumentet s. 848-849.

<sup>50</sup> Se ovenfor ved og med note 5, 6 og 7.

## 6. TEKSTNÆRE BEMÆRKNINGER

Jeg har følgende mere tekstnære bemærkninger til afsnittet med vurderingen af finansminister Nicolai Wammen:

### 6.1 Side 1, 2 afsnit

På side 1, 2. afsnit er en gengivelse af finansminister Nicolai Wammens redegørelse for betydningen af den budgetgaranti, som finansministeren har givet i forhold til tempobonus. Gengivelsen er ufuldstændig, idet det ikke fremgår, at såvel bevillingsmæssig som materiel hjemmel kan foreligge, når en budgetmæssig godkendelse gives af finansministeren, hvilket eksempelvis var tilfældet ved godkendelse af udgifter til aflivning i zoner, jf. ovenfor s. 11-12.

Jeg skal anmode om, at dette tilføjes.

### 6.2 Side 1, 3. afsnit

På side 1, 3. afsnit fremstår det som om, at "gule sager" hhv. "bøvlede sager" er begreber, der anvendes fast i Finansministeriet, hvilket ikke er tilfældet. Begreberne fremgår således kun i en enkelt mail relateret til Finansministeriet<sup>51</sup>. Det fremstår som om, at begrebet af kommissionen forveksles med "gule sager", som anvendes i Statsministeriet<sup>52</sup>.

Jeg skal anmode om, at teksten herom udgår.

### 6.3 Side 1, 4. afsnit

På side 1, 4. afsnit, fremgår følgende:

*"Den 26. september 2020 skrev embedsmænd i Finansministeriet på afdelings- og kontorchefniveau vedrørende aflivning af alle mink, at de "i denne omgang ikke [er] gået dybt ind i drøftelsen om økonomien, tidshorisonten ... og lovhjemlen (det kræver lovændring af aflive minkene + forbyde import af nye mink)".*

Den pågældende email<sup>53</sup> er skrevet og afsendt af én embedsmand, som var souschef.

Det fremgår også, at finansminister Nicolai Wammen ikke deltog i korrespondancen og ej heller modtog en kopi. Det er i lyset heraf ikke klart, hvilken relevans det har for finansminister Nicolai Wammen, at en souschef den 26. september 2020 skrev som anført til sin afdelingschef.

Jeg anmoder i lyset heraf om, at teksten udgår.

### 6.4 Side 1, 5. afsnit

På side 1, 5. afsnit fremgår det, at finansminister Nicolai Wammen den 27. september 2020 fra sin ministersekretær modtog en mail til brug for et såkaldt "vendemøde", og at mailen var vedhæftet et bilag.

<sup>51</sup> Jf. hovedekstrakten s. 646.

<sup>52</sup> Se fx tillægsekstrakt 4 s. 6 samt forklaringsdokumentet s. 332, 1. afsnit.

<sup>53</sup>Se hovedekstrakten s. 685.

I samme afsnit henvises til, at finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at det typisk ikke vil være sådan, at man foretager en gennemgang af et bilag, hvorved det fremstår som om, at han forholder sig til det omtalte vendemøde. Dette er imidlertid ikke korrekt, idet der i stedet er tale om en beskrivelse af, hvordan et ØU-møde typisk foregår. Finansminister Nicolai Wammen forklarede således følgende<sup>54</sup>:

*”Formålet med et ØU-møde er at give en politisk retning og tage en politisk beslutning, hvorefter det er de relevante fagministerier, som arbejder videre med sagen. Det vil ikke typisk være sådan, at man foretager en gennemgang af et bilag.”*

Jeg anmoder om, at dette tilrettes.

Når det i øvrigt fremgår, at finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at Finansministeriet ikke koncentrerer sig om hjemmel, bemærkes det, at Finansministeriet ikke koncentrerer sig om hjemmel uden for eget ressortområde, hvilket bør tilføjes.

## 6.5 Side 2 øverst

På side 2 øverst fremgår, at den økonomiske ramme forbundet med zonerne var steget fra 9,8 mio. kr. til ca. 500 mio. kr.

Dette er ikke korrekt.

De tidligere estimerede 9,8 mio. kr. relaterede sig *ikke* til zonerne, men skulle derimod dække indsatserne for at styrke den smittebeskyttende indsats, opnå hurtigere detektion af smitte i minkbesætninger og flere tests af personer med relation til minkbesætninger, jf. det oven for omtalte bilag<sup>55</sup>, som er godkendt af Miljø- og Fødevarerministeriet.

Zoneaflivninger var et helt nyt tiltag, der er beskrevet i cover og bilag til CU-mødet den 1. oktober 2020<sup>56</sup>. De samlede omkostninger til aflivning, erstatning og rengøring mv. af yderligere 94 besætninger, kunne ifølge dokumenterne beløbe sig til ca. 524 mio. kr.<sup>57</sup>

Jeg anmoder kommissionen om at ændre teksten, så det ikke fremstår som om, at de 9,8 mio. kr. havde med zoneaflivningerne at gøre, og så det fremgår, at zoneaflivningerne var et nyt tiltag.

## 6.6 Side 2, 2. afsnit

Det fremgår på side 2, 2. afsnit, at finansminister Nicolai Wammen om formiddagen den 3. november 2020 godkendte et notat om tempobonus af 2. november 2020 udarbejdet af Finansministeriet.

Det er misvisende alene at bemærke, at notatet var udarbejdet af Finansministeriet. Jeg bemærker herved, at notatet blev udarbejdet af Finansministeriet efter forslag om tempobonus fra Miljø- og Fødevarerministeriet, og for at bistå Miljø- og Fødevarerministeriet, da sagen var hastende<sup>58</sup>.

Der var således ikke tale om, som skrevet i afsnit 8.3.4, s. 23, sidste afsnit, at Miljø- og Fødevarerministeriet blev kørt ud på et sidespor.

<sup>54</sup>Jf. forklaringsdokumentet s. 835.

<sup>55</sup> Bilaget fremgår af hovedekstrakten s. 808 i sin endelige form.

<sup>56</sup> Jf. hovedekstrakten s. 984f.

<sup>57</sup> Se s. 987.

<sup>58</sup>Jf. forklaringen fra afdelingschefen i Finansministeriet, som er gengivet i forklaringsdokumentet s. 567.

Der henvises til forklaringen fra en afdelingschef i Finansministeriet, der skitserer modellen som opstillet af Miljø- og Fødevarerministeriet, samt oplyser at hun har meddelt Miljø- og Fødevarerministeriet, at Finansministeriet "tænker med og konsoliderer"<sup>59</sup>. Tempobonus blev i Miljø- og Fødevarerministeriet indledningsvist omtalt som "turbo tillæg"<sup>60</sup> og det fremgår også af en emailkorrespondance mellem embedsmænd i Finansministeriet, Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet, at tempobonus håndteres af Miljø- og Fødevarerministeriet<sup>61</sup>. Der henvises også til at en embedsmand fra Miljø- og Fødevarerministeriet forklarede, at tempobonus var hans ide<sup>62</sup>, og til at departementschefen i Miljø- og Fødevarerministeriet forklarede, at "*Miljø- og Fødevarerministeriet foreslog en tempobonus for at styrke hastigheden med aflivninger og at det var en opgave for Miljø- og Fødevarerministeriet at få øget tempoet med aflivninger, herunder finde ud af, om tempobonus var en mulighed*"<sup>63</sup>.

Notatet blev i øvrigt af en embedsmand i Finansministeriet sendt til clearing hos Miljø- og Fødevarerministeriet, inden det blev sendt til godkendelse hos finansminister Nicolai Wammen<sup>64</sup>.

Ovenstående bemærkninger er også relevante hvor kommissionen i forhold til Finansministeriet lægger til grund<sup>65</sup>, at

*"Særligt med hensyn til tempobonus havde deltagerne med bilagene rundsendt kl. 20.12 som bilag 3 modtaget notat af 2. november 2020 fra Finansministeriet med overskriften "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink", og hvor indstillingen var, at Miljø- og Fødevarerministeriet afsøgte mulighederne for en tempobonus på et møde med branchen."*

og

*"at det i hvert fald ikke fremgik af Finansministeriets notat, at finansiel hjemmel til tempobonus var tilvejebragt, idet det tværtimod, og i særdeleshed for embedsmænd i Finansministeriet og også i Miljø- og Fødevarerministeriet, må have været klart, at sådan hjemmel (endnu) ikke forelå."*

Det fremstår i teksten som om, at det var Finansministeriet, der indstillede til, at mulighederne for tempobonus afsøgte, uanset at Finansministeriet blot havde bistået med at udarbejde notatet.

Jeg anmoder kommissionen om at ændre teksten, så det fremgår, at notatet er udarbejdet af Finansministeriet i henhold til aftale med ressortministeriet grundet sagens hastende karakter, og at tempobonus sorterer under Miljø- og Fødevarerministeriet.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det stod klart for embedsmænd i Finansministeriet eller Miljø- og Fødevarerministeriet, at finansiel hjemmel endnu ikke forelå, henviser jeg til det ovenfor anførte om, at det relevante tidspunkt for tilstedeværelse af finansiel hjemmel er udbetalingspunktet.

Jeg bemærker yderligere, at paragrafredaktøren i Finansministeriet for § 24 (som er Miljø- og Fødevarerministeriets "indgang" til Finansministeriet) den 11. november 2020 forudsatte, at tempobonus og erstatninger planlagdes via lov bunden bevilling. Han svarede således i en mailkorrespondance omhandlende finansiel hjemmel til tempobonus og erstatning og aktstykke 123/2020, at:

<sup>59</sup> Se hovedekstrakten s. 1522.

<sup>60</sup> Se hovedekstrakten s. 1520.

<sup>61</sup> Se tillægsekstrakt 1 s. 493-494.

<sup>62</sup> Se forklaringsdokumentet s. 670 nederst.

<sup>63</sup> Se forklaringsdokumentet s. 351.

<sup>64</sup> Jf. tillægsekstrakt 2, s. 33.

<sup>65</sup> Se afsnit 8.3.2, s. 18, 1. afsnit.

*"MFVM gjorde brug af § 24.32.14. ifm. de første aflivninger i juni – det planlægger de også denne gang. Det er en lovbunden bevilling."*

En anden embedsmand skrev i samme korrespondance:

*"Tjek lige op, men det skulle undre mig meget, hvis ikke der er tale om en res.bev. eller anden bev."<sup>66</sup>*

Se også sms-korrespondance, hvor en afdelingschef fra Finansministeriet den 10. november 2020 oplyser til en kollega, at "Aktstykket er ikke nødvendigt for at de har hjemmel til udbetalingen."<sup>67</sup>

Det fremstår således som om, at det i Finansministeriet har været forudsat, at der var tale om en lovbunden bevilling i lighed med hvad der var tilfældet ved zoneinddelingen.

Se også redegørelsen fra en afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet, der den 10. november 2020 svarer på et spørgsmål fra en embedsmand i Finansministeriet om etablering af hjemmel til udbetaling af tempobonus:

*"Oprindeligt havde vi tænkt, at vi kunne lægge tempobonusen på værdien af skindene, hjemlet i den eksisterende lov om hold af dyr. Værdisætningen på skindene vurderedes således at have tilpas fleksibilitet til at det kunne lade sig gøre, hvis man strak sig. Når vi nu alligevel skal fremsætte lovforslag har vi vurderet, at det var bedre at sikre hjemlen til tempobonus bredt, når man alligevel skulle skaffe denne hjemmel til farme uden for zonerne."<sup>68</sup>*

Det forekommer også på denne baggrund noget vidtrækkende at forudsætte at en finansminister, der ikke har deltaget i sagsbehandlingen, skal have større og anden viden om den finansielle hjemmel end de embedsmænd, der rent faktisk undersøgte og vurderede spørgsmålet.

Der er i lyset af, at ressortministeriet selv vurderede, at der forelå finansiell hjemmel til tempobonus, ikke grundlag for at antage, at finansminister Nicolai Wammen skulle have haft viden om eller kendskab til det modsatte, nemlig at dette ikke var tilfældet.

## **6.7 Side 2, 3. afsnit**

På side 2, 3. afsnit refereres det, at finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at efter hans tilkendegivelse af budgetgaranti, var det Miljø- og Fødevareministeriet, som skulle arbejde videre, herunder med hjemmel. Det bemærkes, at denne forklaring er givet adspurgt af kommissionen, og ikke udtryk for, at det var en overvejelse han havde på det tidspunkt, hvor han godkendte notatet om tempobonus. Det bemærkes i øvrigt, at hjemmelsovervejelser vedrørende tempobonus er foretaget i Miljø- og Fødevareministeriet<sup>69</sup>.

Jeg anmoder om, at dette afspejles i afsnittet.

<sup>66</sup> Hele mailkorrespondancen fremgår af tillægsekstrakt 3, s. 117f.

<sup>67</sup> Jf. tillægsekstrakt 5, s. 244.

<sup>68</sup> Jf. tillægsekstrakt 5, s. 212.

<sup>69</sup> Se fx forklaringsdokumentet s. 146 og s. 378, 1. afsnit.

**6.8 Side 2, 4. afsnit**

Side 2, 4. afsnit: jeg henviser til det ovenfor i afsnit 4 anførte om, at finansminister Nicolai Wammen ikke var bekendt med, hvorvidt der var finansiel hjemmel til tempobonus.

Jeg anmoder om, at afsnittet slettes eller ændres så det afspejles at finansminister Nicolai Wammen ikke var bekendt hermed.

**6.9 Side 2, 4. afsnit**

Det fremgår tillige på side 2, 4. afsnit, at Finansministeriets notat af 2. november 2020 kom til at indgå i KU-sagen som bilag 3. Notatet gennemgik en omfattende revision i Miljø- og Fødevarerministeriet inden det kom til at indgå i KU-sagen<sup>70</sup>, og blev i øvrigt fremsendt til Justitsministeriet af Miljø- og Fødevarerministeriet til brug for KU-sagen<sup>71</sup>.

Jeg anmoder om, at dette afspejles i afsnittet.

**6.10 Side 3, 4. afsnit**

På side 3, 4. afsnit fremgår, at kommissionen lægger til grund, at det må have stået klart for finansminister Nicolai Wammen, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus. Jeg henviser til det ovenfor i afsnit 4 anførte om, at finansminister Nicolai Wammen ikke var bekendt med, hvorvidt der var finansiel hjemmel til tempobonus.

Jeg anmoder om, at afsnittet slettes eller ændres så dette afspejles i afsnittet.

**6.11 Side 3, 5. afsnit**

På side 3, 5. afsnit anføres det, at statsministerens tale til pressemødet den 4. november 2020 blev sendt til faktatjek i Finansministeriet. Det bemærkes yderligere af kommissionen, at faktatjekket ikke ses at have involveret finansminister Nicolai Wammen.

Derfor anmoder jeg om, at teksten udgår.

Herefter fremgår følgende:

*"Derimod har Nicolai Wammen forklaret, at han modtog et faktaark til godkendelse forud for pressemødet, og at faktaarket angik bl.a. tempobonus og andre kompensationsordninger."*

Det er ikke korrekt, at finansminister Nicolai Wammen modtog et faktaark til godkendelse forud for pressemødet, idet han modtog det den 4. november kl. 21:52<sup>72</sup>, dvs. næsten 8 timer efter pressemødet begyndte kl. 16. Hans godkendelse heraf senere på aftenen kan således notorisk ikke have haft nogen indflydelse på formuleringer på pressemødet kl. 16.

<sup>70</sup> Se hovedekstrakten s. 1874 og 1877.

<sup>71</sup> Jf. hovedekstrakten s. 1763. Den endelige version af bilag 3 efter Miljø- og Fødevarerministeriets ændringer fremgår på side 1895-1896 i ekstrakten.

<sup>72</sup>Jf. tillægsekstrakt 4, s. 306.

I kommissionens gengivelse fremstår det i øvrigt som om, at faktaarket havde fokus på tempobonus. Dette er ikke korrekt. Tempobonus udgjorde en meget lille del af faktaarket på 3 sider, idet der blot står herom: "Tempo-bonus (på 20 kr. pr. mink for hurtigt aflivning)."

Det er således ikke retvisende at beskrive faktaarket som sket.

Jeg henviser i øvrigt til, at faktaarket er udarbejdet i et andet ressortministerium, og at der i forbindelse hermed var overvejelser om hjemler<sup>73</sup>, hvilket finansminister Nicolai Wammen ikke blev gjort opmærksom på, og hvilket ej heller fremgik af faktaarket, som han godkendte. I lyset heraf forekommer faktaarket ikke relevant i en høring af finansminister Nicolai Wammen, der blot modtog det til godkendelse.

Jeg anmoder om, at afsnittet enten udgår eller tilrettes, så det reflekterer, at finansminister Nicolai Wammen først modtog faktaarket om aftenen den 4. november 2020, at det ikke havde fokus på tempobonus, at det hidrørte fra et andet ressortministerium og at det ikke havde nogen indflydelse på pressemødet kl. 16.

Jeg skal samtidig anmode om, at forklaringsdokumentet tilrettes, så det fremgår, at finansminister Nicolai Wammen først modtog faktaarket kl. 21.52 den 4. november 2020.

### 6.12 Side 3, 6. afsnit

Følgende fremgår på side 3, 6. afsnit:

*"Det blev på pressemødet meldt ud, at alle mink i hele landet skulle og ville blive aflivet, og at minkavlere kunne træde i myndighedernes sted og selv aflive egne mink mod at modtage ekstra betaling, nemlig tempobonus, som ikke var begrundet i påførte omkostninger. Tempobonus var et væsentligt element i udmeldingerne."*

Om tempobonus blev der af ressortministeren – i overensstemmelse med ministerialsystemet – sagt følgende:

*"Derudover har regeringen besluttet, at minkavlere i hele landet, der afliver deres mink hurtigt, vil få en ekstra kompensation, og den ordning vil gælde både indenfor og udenfor zonerne."*

Hverken Statsministeren eller andre nævnte tempobonus. Tempobonus var således *ikke* et væsentligt element i udmeldingerne. I øvrigt var det allerede forud for den 4. november 2020 iværksat, at minkavlere selv kunne foretage aflivninger af både raske og smittede besætninger, hvilket også blev udtrykt af ressortministeren på pressemødet<sup>74</sup>.

Hertil kommer, at det er regeringens beslutning, der blev tilkendegivet af ressortministeren, uden at der på nogen måde antydes en parlamentarisk forankring i beslutningen, jf. i øvrigt pkt. 13 nedenfor, hvor der udtrykkes et generelt forbehold for parlamentarisk forankring.

I øvrigt har pressemødet ikke nogen betydning for bevisvurderingen af finansminister Nicolai Wammen, der hverken deltog i pressemødet eller forberedelsen heraf, og i øvrigt grundet travl kalender ikke havde mulighed for at se det mens det fandt sted eller efterfølgende.

Jeg skal derfor anmode om, at afsnittet udgår.

<sup>73</sup>Jf. hovedekstrakten s. 2566.

<sup>74</sup> Se hovedekstrakten s. 2534 for ressortministerens udtalelse om tempobonus og minkavlernes egne aflivninger.



### 6.13 Side 3, 7. afsnit

7. afsnit på side 3 henviser til en konklusion fra afsnit 8.3.1. Konklusionen ses ikke at have relevans i forhold til finansminister Nicolai Wammen, der som nævnt ikke deltog i pressemødet eller forberedelsen heraf.

Kommissionen synes at lægge op til, at finansminister Nicolai Wammen havde anledning til at bringe spørgsmålet om finansiel hjemmel til tempobonus op enten på KU-mødet eller inden pressemødet den 4. november 2020. Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor i afsnit 4 i forhold til finansminister Nicolai Wammens viden om den finansielle hjemmel.

Jeg bemærker samtidig, at såvel ressortministeren som dennes departementschef deltog på det pågældende KU-møde, og at ressortministeren var den eneste, der på pressemødet orienterede om tempobonus.

Ministerialsystemet tilsiger, at det er ressortministeriets ansvar at sikre ministeriets overholdelse af legalitetsprincippet og sandhedspligten. En finansministers godkendelse af en budgetmæssig prioritering har ikke nogen indflydelse herpå. Jeg anmoder om, at afsnittet udgår.

Jeg bemærker i øvrigt, at statsministeren på pressemødet den 4. november 2020 udtrykte følgende forbehold<sup>75</sup>:

*”Den risikovurdering, der ligger nu, er ganske alvorlig. Den er meget tydelig i sit sprog og dermed også i den konklusion, vi som samfund bliver nødt til at træffe. Og det håber vi selvfølgelig også på, på politisk opbakning til – både af hensyn til folkesundheden herhjemme, men nu altså også af hensyn til folkesundheden derude.”*

Jeg tillader mig at bemærke, at dette forbehold fra Statsministerens side fyldte lige så meget i pressemødet, som det af ressortministeren udtalte om tempobonus.

### 6.14 Side 3, sidste afsnit

Kommissionen skriver i sidste afsnit på side 3:

*”Kommissionen lægger til grund, at Nicolai Wammen ikke bragte spørgsmålet om hjemmel til tempobonus op hverken på KU-mødet den 3. november 2020, i tiden frem til pressemødet den 4. november 2020 eller umiddelbart herefter, eksempelvis over for statsministeren, uagtet Nicolai Wammen efter Kommissionens opfattelse var bekendt med, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus, som dermed heller ikke kunne udbetales uden tilvejebringelse af ny finansiel hjemmel.”*

Jeg henviser til det ovenfor i afsnit 4 anførte om finansminister Nicolai Wammens kendskab til den finansielle hjemmel. Jeg finder i øvrigt anledning til at udtrykke undren over Kommissionens formulering, der efter min vurdering bevæger sig over grænsen mellem faktiske omstændigheder og retlige vurderinger, jf. lov om undersøgelseskommissioner og granskingskommissioner § 4, stk. 4.

Jeg skal anmode om, at afsnittet udgår.

<sup>75</sup> Se hovedekstrakten s. 2534.

**6.15 afsnit 8.3.1, side 12, 8. afsnit**

Kommissionen skriver i afsnit 8.3.4, side 12, 8. afsnit:

*"Videre må myndigheder ikke uden forbehold stille borgere en betaling i udsigt, når der ikke er hjemmel hertil, materielt og finansielt, og der heller ikke foreligger statsstøttestøtlig afklaring."*

Med henvisning til det ovenfor anførte, gør jeg gældende, at det er udbetalingstidspunktet, der er afgørende for, hvornår finansielt hjemmel skal foreligge.

**6.16 afsnit 8.3.2, side 20, 5. afsnit:**

Kommissionen skriver i afsnit 8.3.2, side 20, 5. afsnit:

*"Tilsvarende synes det heller ikke blot at kunne tages for givet, at der ville være materiel og finansielt hjemmel til en tempobonus, som var en ny idé undfanget dagen før."*

og

*"Tilsvarende lagde bilag 3 op til, at der ikke var finansielt hjemmel, eller i hvert fald ikke sikkerhed herfor, for så vidt angik tempobonus. Som nævnt blev disse bilag fremsendt til mødedeltagerne, men ikke læst forinden mødet."*

Det er ikke korrekt, at bilag 3 lagde op til, at der *ikke* var finansielt hjemmel til tempobonus.

Notatet påpeger ikke nogetsteds, at der skulle være en problemstilling om hjemmel til tempobonus.

I øvrigt bemærker jeg, at det fremstår som om, at man i Miljø- og Fødevareministeriet *netop* har taget udgangspunkt i, at der forelå hjemmel til tempobonus, jf. også ovenfor under pkt. 6.6.

Fødevarestyrelsens juridiske chef svarede således allerede om morgenen den 3. november 2020 kl. 7:52<sup>76</sup> på et spørgsmål fra Fødevarestyrelsens direktør om, hvorvidt der var hjemmel til tempobonus og til at udstede bøde, hvis fristerne i tempobonus ikke blev holdt. Den juridiske chef svarede som følger:

*"Jeg kan ikke se hvor vi skulle finde en hjemmel til at lave en sådan ordning, hvor langsommelighed udløser sanktioner efter loven. Der er ikke værende sammenhæng mellem reglerne og den aflønning vi giver for at de udfører vores arbejde. Aflønningen påhviler myndighederne."*

*"Vi kan muligvis godt betale overpris, men det vil jo være aftalen der i givet fald misligholdes og hvad kan vi så gøre, hvis de ikke efterleverer??"*

Det blev således antaget, at det kunne være muligt at betale overpris, men ikke at straffe langsommelighed.

Dette svar blev formidlet videre til en kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriet kl. 8:23, der allerede kl. 8:12 havde kommenteret på et udkast til notat om tempobonus fremsendt af en

---

<sup>76</sup> Jf. hovedekstrakten s. 1525.

embedsmand i Finansministeriet<sup>77</sup>. Kontorchefen orienterede herefter en afdelingschef, en fuldmægtig og en teamleder i Miljø- og Fødevareministeriet om vurderingen af hjemmel til tempobonus<sup>78</sup>.

Det må herefter formodes, at forståelsen i Miljø- og Fødevareministeriet var, at der var finansiel hjemmel til tempobonus. Jeg bemærker, at den pågældende juridiske chef i kommissionen forklarede om denne mail, at den omhandlede et andet scenarie end den tempobonus, der blev vedtaget i december 2020<sup>79</sup>. Der er dog ikke nogen tvivl om, at mailen omhandlede den tempobonusmodel, der var indeholdt i notatet som blev godkendt af finansminister Nicolai Wammen, idet hendes svar er på den emailtråd, der danner grundlaget for det omhandlede notat<sup>80</sup>.

Se yderligere forklaringen fra den afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet, der fandt på ideen om tempobonus<sup>81</sup>:

*"Adspurgt af sin bisidder, advokat Jakob Goldschmidt, og forevist sin mail af 3. november 2020 kl. 9.35 (ekstrakten s. 1559) samt forevist uddrag af sin forklaring afgivet for kommissionen den 6. november 2020 om tempobonus (forklaringsdokumentet s. 670):*

*"...*

*Det var hans idé at indføre et økonomisk incitament til hurtigere aflivning i form af en tempobonus, hvilket der også var en drøftelse af på departementschefmødet. Allerede om aftenen mandag den 2. november 2020 var der nogle drøftelser med Finansministeriet herom. Der havde i oktober 2020 været en lang proces, som viste, at det ikke var muligt for myndighederne at stå for nedslagningen. Avlerne havde fremsat et ønske om selv at slå minkene ned. Der var i oktober 2020 drøftelse om betaling af minkavlerne. Der var problemer med at få personale ud til at foretage optælling. Forsvaret og politiet ønskede ikke at gå ind på smittede farme. Det talte man også om på mødet i indsatsgruppen den 28. oktober 2020.*

*...",*

*har han forklaret, at tempobonusen handlede i starten om, at de skulle have øget tempoet i zone 1 og zone 2. På det tidspunkt var man klart inden for hjemlerne i lov om hold af dyr, og de erstatningsbestemmelser, der er i loven. Det var lov om hold af dyr, der muliggjorde, at man kunne aflønne mink-ejerne per mink i stedet for med en timeløn. Der var endvidere spørgsmålet om bevillingsmæssig hjemmel, hvor Finansministeriet gav udtryk for, at der var bevillingsmæssig hjemmel i marts-akt-stykket. Hvis man i efterårsferien kunne diskutere, hvad den rigtige løn var, kunne man ligeledes diskutere, om lønnen skulle være højere for at øge hastigheden. Tempobonusen skulle ses som et incitament for minkejerne til at slå deres dyr ned hurtigere. Adspurgt supplerende af kommissionen har han forklaret, at det var enten var § 30 eller § 56 i lov om hold af dyr, at der var hjemmel til at betale minkejerne for at aflive deres mink. Spørgsmålet var, hvilken betaling minkejerne skulle have for selv at slå deres dyr ned. Der var ikke hjemmel til at påbyde minkavlerne at slå deres dyr ned. Minkavlerne kunne*

<sup>77</sup> Se hovedekstrakten s. 1545.

<sup>78</sup> Jf. hovedekstrakten s. 1525.

<sup>79</sup> Jf. forklaringsdokumentet s. 146.

<sup>80</sup> Jf. hovedekstrakten s. 1525-1526.

<sup>81</sup> Se forklaringsdokumentet s. 1648 (nederst) samt s. 1649 øverst.

*vælge, om de selv ville slå deres dyr ned eller vente på, at myndighederne gjorde det. Det tror han ikke, at der var nogen minkejere var i tvivl om. Adspurgt om § 56 i lov om hold dyr krævede en særlig bevillingsmæssig hjemmel, har han forklaret, at det gjorde han sig ikke tanker om. § 56 i lov om hold af dyr er selve erstatningsbestemmelsen, som derfor naturligvis har bevillingsmæssig hjemmel."*

Det var den pågældende afdelingschef, der havde aftalt med en afdelingschef i Finansministeriet, at notatet om tempobonus skulle udarbejdes af Finansministeriet. Hans opfattelse var og er således, at der var materiel og finansiel hjemmel til tempobonus i zone 1 og 2, hvilket understreger, at notatet om tempobonus i zone 1 og 2 har taget udgangspunkt i dette.

Se i øvrigt også ovenfor under pkt. 6.6.

Efter at have modtaget besked om, at notatet om tempobonus var godkendt af finansminister Nicolai Wammen<sup>82</sup>, orienterede en kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriet Sundhedsministeriet herom med henblik på at tempobonusordningen blev en del af en ordførernotits<sup>83</sup>. Det blev også bekræftet, at tempobonus kunne præsenteres for minkbranchen samme dag<sup>84</sup>, hvilket også var forudsat i notatet ("Jf. konklusionen i notatet: **Indstilling** Det *indstilles*, at Miljø- og Fødevareministeriet afsøger mulighederne for en "tempo-bonus" på mødet med branchen d. 3. november<sup>85</sup>").

Tempobonus var i øvrigt genstand for behandling i ressortministeriet og ikke i Finansministeriet, og fremgik allerede af den ØU-sag<sup>86</sup>, der blev ændret til en KU-sag i løbet af dagen den 3. november 2020.

Der er således ikke grundlag for en antagelse om, at bilag 3 lagde op til, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus. Der er snarere grundlag for det modsatte.

Jeg anmoder om, at de to nævnte afsnit ændres, så det ikke fremgår, at bilag 3 lagde op til, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus og at det ikke kunne tages for givet, at der ville være materiel og finansiel hjemmel til tempobonus.

#### **6.17 afsnit 8.3.4, side 26, sidste afsnit**

Kommissionen skriver i afsnit 8.3.4, side 26, sidste afsnit:

*"Finansministeriets behandling tog udgangspunkt i, at der ikke forelå finansiel hjemmel for tempobonus, som var en ny idé undfanget dagen før. Ikke desto mindre undlod Finansministeriet på KU-mødet den 3. november 2020 såvel som efterfølgende i tiden frem til pressemødet den 4. november 2020 at sætte spørgsmålstegn ved, om minkavlerne uden forbehold kunne stilles en tempobonus i udsigt, sådan som det var blevet besluttet på KU-mødet med deltagelse af Finansministeriet, og som det blev meldt ud på pressemødet den 4. november 2020."*

Der er ikke noget grundlag for at konkludere, at Finansministeriets behandling tog udgangspunkt i, at der ikke forelå finansiel hjemmel til tempobonus.

<sup>82</sup> Se hovedekstrakten s. 1589.

<sup>83</sup> Jf. hovedekstrakten s. 1592.

<sup>84</sup> Jf. hovedekstrakten s. 1620.

<sup>85</sup> Jf. hovedekstrakten s. 1591.

<sup>86</sup> Se hovedekstrakten s. 1559.

Jeg henviser til, at paragrafredaktøren i Finansministeriet for § 24 som nævnt ovenfor forudsatte, at tempobonus og erstatninger planlagdes via lovbunden bevilling i lighed med hvad der var tilfældet ved zoneinddelingen, og at dette fremdeles var udgangspunktet og omdrejningspunktet i Finansministeriets.

Det fremstår således som om, at det i Finansministeriet har været forudsat, at der var tale om en lovbunden bevilling i lighed med hvad der var tilfældet ved zoneinddelingen.

Se ligeledes forklaringen fra en afdelingschef, der om hjemmel til aflivning forklarede, at det var hendes klare billede, at Miljø- og Fødevareministeriet var i gang med at afdække, hvad de havde lovhjemmel til i forhold til aflivning, mens hun ikke huskede, at der havde været omtale af, at der skulle fremskaffes hjemmel til incitamentsordningen<sup>87</sup>.

Det har i lyset heraf sandsynligheden imod sig, at finansminister Nicolai Wammen skulle være bekendt med, om der forelå finansiel hjemmel til tempobonus.

Jeg henviser til mine i nærværende brev indeholdte bemærkninger om Finansministeriets rolle i forhold til ressortministeriers tilvejebringelse af finansiel hjemmel samt det retligt relevante tidspunkt herfor. I lyset heraf kan det ikke lægges til grund, at det var udgangspunkt for Finansministeriets behandling, at der ikke forelå finansiel hjemmel for tempobonus.

Jeg bemærker også, at bilag 3 ikke lagde op til, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus.

## 7. AFSLUTNING

Jeg anmoder kommissionen om at foretage en fornyet bevisvurdering, hvor der tages udgangspunkt i ovenstående, herunder særligt:

- (a) at det i bevisvurderingen af, hvornår finansminister Nicolai Wammen blev gjort bekendt med oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var finansiel hjemmel til tempobonus, ikke bør tillægges vægt, at tempobonus var et nyt tiltag, idet det ikke kan lægges til grund, at nye tiltag sædvanligvis vil forudsætte, at der ikke foreligger finansiel hjemmel
- (b) at notatet om tempobonus som finansminister Nicolai Wammen godkendte den 3. november 2020, ikke indeholdt oplysninger om, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus
- (c) at notatet om tempobonus dermed ikke lagde op til, at der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus
- (d) at forståelsen i Miljø- og Fødevareministeriet den 3. november 2020 og i de efterfølgende dage var, at der var finansiel hjemmel til tempobonus
- (e) at Finansministeriets embedsmænd den 3. november 2020 og i de efterfølgende dage, tog udgangspunkt i at der var finansiel hjemmel til tempobonus
- (f) at finansminister Nicolai Wammen ikke modtog oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var finansiel hjemmel til tempobonus
- (g) at der forelå finansiel hjemmel til tempobonus, da tempobonus blev udbetalt

<sup>87</sup> Jf. forklaringsdokumentet s. 560.

- (h) at dette er det relevante tidspunkt for vurdering af tilstedeværelse af finansiel hjemmel
- (i) at finansminister Nicolai Wammen ikke er involveret i Finansministeriets godkendelse af andre ministeriers aktstykker, og således ikke var involveret i godkendelse af aktstykke 168/2021 (aktstykket om tempobonus).

Yderligere gør jeg opmærksom på, at kommissionen i sin vurdering af finansminister Nicolai Wammen foretager retlige vurderinger, som jeg gør gældende er i strid med såvel kommissoriet som samt lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner § 4, stk. 4, 2. punktum. Jeg anmoder kommissionen om i en fornyet vurdering at tage højde herfor.

Jeg bemærker i øvrigt, at konsekvensen af den retlige vurdering og forudsatte kritik af Finansministeriet vil være, at dette ministerium fremadrettet må indrettes således, at det sættes i stand til at foretage den retlige subsumption, som i dag foretages i hver af fagministerierne, således at Finansministeriet i tillæg til fagministerierne skal tage stilling til finansielle hjemmelsspørgsmål af indholdsmæssig karakter inden for alle ressortområder, samt overvåger og kontrollerer behovet herfor.

Dette vil være udtryk for et brud med ministerialsystemet.

Jeg er naturligvis til rådighed, såfremt der måtte være behov for uddybning af nærværende høringssvar.

Med venlig hilsen



Heidi Højmark Helveg  
Advokat  
Email: hhh@coplay.law  
Mobil: 30 74 29 00

## BILAG 2

# Kommissionens bemærkninger til de indkomne hørings svar

### 1. Generelt

Kommissionen fremkommer indledningsvis med en række mere generelle bemærkninger til de skriftlige udtalelser fra bisidderne for involverede ministre og embedsmænd, som er gengivet og særskilt behandlet nedenfor.

Høringen er retssikkerhedsmæssig central, og kommissionen har nøje gennemgået udtalelserne såvel som de fremsendte udkast til vurderinger.

Det forsigtighedsprincip, som gælder for granskningskommissioner, jf. forarbejderne til § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner, og som er nærmere beskrevet i kapitel 1 ovenfor (der ikke var med i høringen), har været styrende for kommissionens arbejde. Kritik fra kommissionens side er således baseret på helt konkrete omstændigheder. Eksempelvis har kommissionen ikke tilsidesat forklaringer om, hvad en person har oplyst ikke at have læst, eller hvad en person har oplyst ikke at kunne huske af oplysninger, som personen har læst, heller ikke hvor der har været tale om centrale oplysninger forelagt få uger forinden.

Kommissionen har bl.a. inddraget det tidspres og arbejds-pres, som embedsmændene var underlagt, både mere generelt i form af covid-19 som sundhedskrise og konkret i form af nye oplysninger om minkvarianten den 2. og 3. november 2020. Disse og andre forhold har været grundlæggende i udvælgelsen af forhold, som kommissionen har vurderet nærmere, også med

henblik på eventuel kritik. For god ordens skyld har kommissionen tilføjet følgende i afsnit 8.3.4:

”En vurdering af en enkeltperson er en individuel helhedsbedømmelse. Hvorvidt der foreligger fornøden tilregnelser (uagtsomhed), beror for embedsmænd på en individuel bedømmelse af, om den pågældende person med den viden og de kvalifikationer, hun eller han havde, burde have handlet anderledes.<sup>1</sup> Denne bedømmelse løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som den objektive side af de begåede handlinger eller undladelser. Ved denne helhedsorienterede vurdering kan der inddrages en lang række momenter, herunder f.eks. det arbejdspress, embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser samt karakteren af de hensyn, der motiverede konkrete handlinger eller undladelser.<sup>2</sup> Landets øverste embedsmænd må nødvendigvis prioritere deres tid. Kommissionen har inddraget bl.a. embedsmændenes uddannelsesmæssige baggrund og stillingsniveau, det tidspres og arbejdspress, som embedsmændene var underlagt under en sundhedskrise, der havde varet det meste af et år, såvel som det konkrete pres i sammenhæng af risikovurderingen den 3. november 2020 fra Statens Serum Institut, ligesom kommissionen i sine vurderinger har overvejet ikke alene, hvad der burde have været anderledes, men også hvad der overhovedet kunne have været anderledes henset til de konkrete omstændigheder. I den sammenhæng bemærker kommissionen, at en krise efter omstændighederne kan begrunde særlig opmærksomhed, ikke mindst i tilfælde af meget vidtgående og intensive indgreb, idet nogle handlinger er så fundamentale i et retssamfund, ikke mindst i en krisesituation med stort behov for prioritering af tid, at de må komme før andre handlinger. Dette gælder således efter kommissionens opfattelse iagttagelsen af hjemmelskrav, som ikke kan sammenlignes med handlinger af mere praktisk eller teknisk karakter.”

En betydelig del af bisiddernes bemærkninger i forhold til forsigtighedsprincippet angår i øvrigt ikke bevisvurdering af faktuelle forhold, men det retsgrundlag, som kommissionen har anvendt, og som fremgår af kapitel 7 oven-

---

1 Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, 1. udgave, 2022, side 171

2 Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd*, 1. udgave, 2022, side 182



for (der ikke var med i høringen). Henset til udtalelserne har kommissionen i afsnit 8.3.4 indsat yderligere fra kapitel 7, så det nu fremgår:

” ...

Muligt disciplinæransvar for en beslutning er ikke nødvendigvis begrænset til embedsmænd i ressortministeriet, men kan efter omstændighederne udstrækkes til embedsmænd i andre ministerier som beskrevet i kapitel 7 ovenfor.

Ressortansvar indgår i ministerialsystemet som et grundlæggende princip for kompetencefordeling. Der er klare ansvarsmæssige implikationer. Ressortansvar er imidlertid efter kommissionens opfattelse ikke en ansvarsfrihedsgrund for ministre fra andre ministerier, ligesom ressortansvar heller ikke er en ansvarsfrihedsgrund for embedsmænd fra andre ministerier. Eventuelt ansvar uden for eget ressort beror som nævnt på en konkret vurdering.

Efter kommissionens opfattelse kan et ansvar for andre end ressortministeriet efter omstændighederne komme på tale, hvor andre ministerier træder helt eller delvist i stedet for ressortministeriet i en beslutningsproces eller ved udmelding af en beslutning, eller hvor andre har samme viden som ressortministeriet, ligesom relevante omstændigheder kan indbefatte, at en beslutning og dens eksekvering er meget vidtgående og intensiv, og at der kan blive tale om grov vildledning eller klart ulovlig instruktion.

Sådan konkret begrundet ansvar for andre end ressortministeriet ændrer efter kommissionens opfattelse ikke ved den arbejds- og ansvarsfordeling, som ministerierne i øvrigt under normale forhold praktiserer, men tjener tværtimod til at værne helt grundlæggende retsprincipper og beskytte retsstaten.

” ...

I lyset af en række udtalelser har kommissionen i forhold til forventningerne til udfaldet af KU-mødet den 3. november 2020 i afsnit 8.3.2 indsat, at ”Bedømt ud fra forklaringerne for kommissionen såvel som øvrigt materiale lægger kommissionen til grund, at forventningerne til udfaldet af KU-mødet udviklede sig over tid og i øvrigt var præget af usikkerhed og uklarhed med en

række varierende udsagn til følge”, ligesom kommissionen har uddybet sine bemærkninger til coveret udarbejdet til brug for KU-mødet. Kommissionen har også udbygget sine betragtninger i tilknytning til Statsministeriets brev af 6. oktober 2021 om den generelle ordning ved forberedelse af KU-sager, hvor Miljø- og Fødevarerministeriets rolle i forbindelse med udarbejdelse af coveret til KU-mødet den 3. november 2020 nu er yderligere beskrevet.

Med hensyn til indberetningen til Det Europæiske Smitteagentur ECDC, EU-kommissionen og WHO bemærker kommissionen i anledning af flere udtalelser, at indberetning skete den 4. november 2020 kl. 13.09, og at det om tiltag alene fremgik af indberetningen, at Danmark for nuværende foretog aflivning af smittede mink samt ikke-smittede mink inden for en sikkerhedszone. Det er tilføjet i afsnit 8.3.2, at indberetningen, som kommissionen efter anmodning har modtaget fra Statens Serum Institut ved brev af 22. december 2021, ikke ses at indeholde omtale af beslutningen om aflivning af alle mink. Det er samme sted i afsnit 8.3.2 tilføjet, at der også var pres på regeringen for at handle og melde ud til offentligheden af hensyn til ”eksportinteresser mv.”

I afsnit 8.3.1 har kommissionen præciseret, at ”I forhold til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed er det efter kommissionens opfattelse uden betydning, i hvilke områder og zoner myndighederne konkret agerede i tiden efter pressemødet den 4. november 2020, og i hvilke områder og zoner minkavlerne selv agerede, al den stund minkavlerne netop var blevet groft vildledt på pressemødet og i de efterfølgende pressemeddelelser”.

En række steder, hvor der er henvist til, at kommissionen i afsnit 8.3.1 har vurderet, at udmeldinger var groft vildledende, er det præciseret, at det gælder ikke alene pressemødet den 4. november 2020, men også de efterfølgende pressemeddelelser samme dag, sådan som det hele tiden er fremgået af afsnit 8.3.1.

## **2. Advokat Pernille Backhausens udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af departementschef Henrik Studsgaard**

Udtalelsen er optaget som bilag 1A til beretningen.

Udtalelsen giver ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

### **3. Advokat Jacob Goldschmidts udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af afdelingschef Tejs Binderup**

Udtalelsen er optaget som bilag 1B til beretningen.

Udtalelsen giver ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

### **4. Advokat Jacob Goldschmidts udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af kontorchef Paolo Drostby**

Udtalelsen er optaget som bilag 1C til beretningen.

Udtalelsen giver ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

### **5. Advokat Marc Malmbak Stounbergs udtalelse af 26. maj 2022 på vegne af veterinærdirektør Hanne Larsen**

Udtalelsen er optaget som bilag 1D til beretningen.

I anledning af udtalelsen kan kommissionen bekræfte, at kommissionen ikke i sine vurderinger har tillagt overvejelser (spekulationer) om eventuel hjemmel til aflivning af alle mink i anden lovgivning uden for Miljø- og Fødevareministeriets ressort, inkl. Fødevarestyrelsen, betydning, henset til at de fremstår som uunderbyggede, ligesom hjemlen til aflivning af mink anvendt både i juni og oktober 2020 var lov om hold af dyr. Efter kommissionens vurdering kan overvejelser om hjemmel uden for Miljø- og Fødevareministeriets ressort ikke tillægges vægt i forhold til Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til alle minkavlere, der var blevet til i et samarbejde med Miljø- og Fødevareministeriet, men ikke andre. Det forhold, at Rigspolitiet indtog en styrende rolle i forhold til myndighedsindsatsen i regi af Den nationale operative stab kan ikke føre til en anden vurdering.

Herudover giver udtalelsen ikke anledning til bemærkninger, og kommissionen fastholder sin vurdering.

## 6. Advokat Jens Rostock-Jensens udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af departementschef Barbara Bertelsen

Udtalelsen er optaget som bilag 1E til beretningen.

Kommissionen kan konstatere, at udtalelsen ikke behandler et meget væsentligt element i kommissionens vurdering af Statsministeriet og Barbara Bertelsen som departementschef i Statsministeriet, nemlig at statsminister Mette Frederiksen indledte og ledede pressemødet den 4. november 2020, hvor statsministeren selv udmeldte beslutningen om at aflive alle mink, hvilket var i overensstemmelse med beslutningen på KU-mødet og Barbara Bertelsen bekendt. Som det fremgår, er det kommissionens vurdering, at pressemødet indbefattede udmeldinger, der indebar grov vildledning, inklusive statsministerens udmelding af beslutningen om aflivning af alle mink, ligesom der var tale om klart ulovlig instruktion. Det er kommissionens opfattelse, at ansvar i en sådan situation ikke kan afvises med den udlægning af principper om ressort og sektoransvar, som fremgår af udtalelsen, men må bero på en konkret vurdering.

Herefter kan kommissionen begrænse sig til følgende, idet der i øvrigt henvises til kommissionens vurdering, som fastholdes:

Der er efter kommissionens opfattelse ikke grundlag for at kritisere Barbara Bertelsen for at have indtaget "en overordnet og styrende rolle", hvilket heller ikke er sket i vurderingen. Kommissionen fastholder, at "Barbara Bertelsen betonedede et meget betydeligt tidspres i en proces, der blev forceret", idet der heri ikke ligger en underkendelse af "et meget betydeligt tidspres", som tværtimod er indgået i kommissionens vurdering, men en opfattelse af, at processen ikke desto mindre, og af grunde angivet i vurderingen, blev "forceret".

Som angivet i vurderingen har der været en variation i Barbara Bertelsens forklaringer om sine forventninger til KU-mødet forud for mødets start, ligesom der i øvrigt foreligger et betydeligt materiale om andre personers forventninger. Kommissionen fastholder, at Barbara Bertelsen, som blev bekendt med, at der på KU-mødet blev truffet en meget vidtgående og intensiv beslutning, som ikke havde været forberedt i coveret til mødet, måtte indse, at beslutningen meget vel ikke havde været forudset af ressortministeriet. Der er en sammenhæng til kommissionens bemærkninger om "en proces, der blev forceret".

Kommissionen har præciseret, at det var ”den 3. november 2020”, at Barbara Bertelsen ikke havde kontakt til departementschef Henrik Studsgaard, ud over departementschefmødet kl. 14.45.

Med hensyn til indberetningen til Det Europæiske Smitteagentur ECDC, EU-kommissionen og WHO bemærker kommissionen som nævnt, at indberetning skete den 4. november 2020 kl. 13.09, og at det om tiltag alene fremgik af indberetningen, at Danmark for nuværende foretog aflivning af smittede mink samt ikke-smittede mink inden for en sikkerhedszone.

Relevante konkrete forhold, som er nævnt i vurderingen, var efter kommissionens opfattelse Barbara Bertelsen bekendt, og der er således ikke tale om ”en de facto objektiv ansvarsnorm”.

## **7. Advokat David Neutzsky-Wulffs udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af departementsråd Pelle Pape**

Udtalelsen er optaget som bilag 1F til beretningen.

Udtalelsen giver ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

## **8. Advokat Lene Damkjær Christensens udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard**

Udtalelsen er optaget som bilag 1G til beretningen.

I anledning af udtalelsen har kommissionen i sin vurdering af Dorthe Eberhardt Søndergaard slettet henvisning til Per Okkels forklaring om drøftelse af hjemmel på mødet den 28. september 2020, ligesom det er klargjort, at dialogen om hjemmel, som sluttede den 5. november 2020 ved frokosttid, stod mellem Justitsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet.

Herudover giver udtalelsen ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

## 9. Advokat Asger Bagge-Jørgensens udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af departementschef Johan Legarth

Udtalelsen er optaget som bilag 1H til beretningen.

Kommissionen har i sin vurdering præciseret, at kommissionen har lagt til grund, at Johan Legarth til brug for CU-mødet den 1. oktober 2020 alene havde læst Justitsministeriets interne kommenterede dagsorden, hvoraf fremgik bl.a., at ”Justitsministeriet gerne bistår med den tekniske afklaring af det fornødne lovgrundlag ... såfremt der sidenhen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minkbesætninger i et geografisk område eller i hele landet”. Kommissionen har også lagt til grund, at Johan Legarth ikke kunne huske denne oplysning den 3. november 2020, hvor han deltog i KU-mødet såvel som i forberedelsen heraf.

Med hensyn til coveret til brug for KU-mødet den 3. november 2020, som Justitsministeriet var pennefører på, var der heri angivet et valg mellem helt at afvikle minkproduktionen eller anvende en dvalemodel. Dette valg kunne indgå i en vurdering af forventninger til det konkrete KU-møde, hvis det lægges til grund, at alle aktører forventede, at valget ville blive besluttet på det konkrete KU-møde, hvilket kommissionen imidlertid ikke har lagt til grund.

Kommissionen har i afsnit 8.2, 8.3.4, 8.4.1 og 8.6 præciseret, at Justitsministeriet den 5. november 2020 – for så vidt i overensstemmelse med den nævnte, interne kommenterede dagsorden fra måneden før – havde ”vurderet og fundet ikke at kunne tilsidesætte” Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink. I udkastet til vurdering var anført, at Justitsministeriet den 5. november 2020 havde ”tiltrådt” vurderingen.

I anledning af udtalelsen skal kommissionen understrege, at kommissionens vurdering af Johan Legarths samtale den 5. november 2020 med Anne-Mette Lyhne Jensen ikke er begrænset til en bemærkning om, hvordan Johan Legarth kan have opfattet samtalen. Således skriver kommissionen, også henset til det forsigtighedsprincip, som kommissionens vurderinger er underlagt: ”Kommissionen kan ikke afvise, at Johan Legarth har opfattet telefonsamtalen anderledes, men allerede på grundlag af de oplysninger, som han havde forstået, og henset til omstændighederne og forløbet forinden ..., burde Johan Legarth efter kommissionens opfattelse også i denne anledning selv have

rejst spørgsmålet om hjemmel med henblik på at sikre, at der var fornøden lovhjemmel”.

Johan Legarth kunne have rejst spørgsmålet på flere måder, både i anledning af samtalen med Anne-Mette Lyhne Jensen og den forudgående proces omkring KU-mødet, og kommissionen har ikke udtalt sig nærmere herom, eksempelvis om Johan Legarth – som det anføres i udtalelsen – ”personligt” skulle have kontaktet eller orienteret Miljø- og Fødevarerministeriet. Efter kommissionens opfattelse var det centrale at rejse spørgsmålet, idet der efter kommissionens opfattelse ikke ville være tale om ”detailinvolvering”. Johan Legarth var således fra KU-mødet bekendt med, at der ville blive afholdt et pressemøde den 4. november 2020 med deltagelse af statsministeren, og at det på pressemødet ville blive meldt ud, at alle mink skulle aflives, hvilket Johan Legarth selv har betegnet som ”en kæmpe beslutning” underlagt ”et skærpet hjemmelskrav”.

Herudover giver udtalelsen ikke anledning til bemærkninger, og kommissionen fastholder sin vurdering.

## **10. Advokat Jacob Aaes’ udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen**

Udtalelsen er optaget som bilag 11 til beretningen.

I anledningen af bemærkninger i udtalelsen om Miljø- og Fødevarerministeriets rolle i forberedelsen af KU-mødet bemærkes, at kommissionen har anlagt en samlet vurdering, som ikke er begrænset til de bemærkninger til udkastet til coveret, som faktisk blev modtaget fra Miljø- og Fødevarerministeriet, og som i øvrigt er nævnt i vurderingen. Som det fremgår af vurderingen, var Anne-Mette Lyhne Jensen bekendt med, at der ville blive afholdt et pressemøde den 4. november 2020 med deltagelse af statsministeren, og at det på pressemødet ville blive meldt ud, at alle mink skulle aflives. Det var også, hvad der faktisk skete.

Kommissionen har inddraget Anne-Mette Lyhne Jensens fulde forklaring, herunder om hendes arbejdspress i de relevante dage og hendes fokus på tiltag i Nordjylland. Imidlertid var Anne-Mette Lyhne Jensen den 4. november 2020 om formiddagen i kontakt med kollegaer i både Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet om hjemmel til aflivning af mink, ligesom

Anne-Mette Lyhne Jensen fire timer før pressemødet den 4. november 2020 formulerede en "arbejdstese" om hjemmel til aflivning af alle mink, som ikke byggede på en egentlig faglig vurdering eller et fagligt skøn.

Kommissionen har i sin vurdering præciseret, at Anne-Mette Lyhne Jensen "ikke fandt at have grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne". I udkastet stod, at Anne-Mette Lyhne Jensen havde "erklæret sig enig".

Under de angivne omstændigheder fastholder kommissionen, at Anne-Mette Lyhne Jensen kunne og burde have presset mere på over for sin departementschef, henset til at minkavlere og offentlighed var i en vildfarelse, som var skabt på pressemødet den 4. november 2020.

Herudover giver udtalelsen ikke anledning til bemærkninger, og kommissionen fastholder sin vurdering.

## **11. Advokat Lise Lauridsens udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af rigspolitichef Thorkild Fogde**

Udtalelsen er optaget som bilag 1J til beretningen.

Med hensyn til oplysningen om manglende hjemmel, som Thorkild Fogde modtog på mødet i Den nationale operative stab den 5. november 2020 kl. 08.00, fremgår det, som nævnt i vurderingen, af Rigspolitiets eget referat, at Hanne Larsen sagde, at "Pelsningen i zone 3 er i gang på helt normal vis, og der skal arbejdes på en hjemmel til, at alle dyr (inklusiv avlsdyr) aflives". Der var ikke i dette referat nogen omtale af Justitsministeriet, men det er der i et internt referat af samme møde udarbejdet i Fødevarestyrelsen såvel som i Lykke Sørensens mail sendt kl. 10.42, der er omtalt i vurderingen. Henset til betydningen af manglende hjemmel for udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020, hvor Thorkild Fogde selv havde deltaget, sammenholdt med den opgave, som Rigspolitiet i regi af Den nationale operative stab var blevet bedt om at bistå med, er det kommissionens opfattelse, at Thorkild Fogde ikke kunne forlade sig på en bemærkning om Justitsministeriets involvering, men at Thorkild Fogde i stedet selv burde have rejst spørgsmålet om hjemmel, i første række over for departementschefen i Justitsministeriet.



I lyset af udtalelsen er det i forhold til pressemødet den 7. november 2020 præciseret, at pressemødet ikke ”angik”, men ”indbefattede” eksekvering af regeringens beslutning om at aflive alle mink, og at Thorkild Fogde den 7. november 2020 vidste, at der manglede hjemmel til at aflive alle mink. I udkastet stod der ”hjemmel til den myndighedsindsats, som var blevet iværksat”. Det er endvidere tilføjet i afsnit 8.6, at pressemødet angik ”covid-19-situationen, restriktioner og minkmutationer”, og at Thorkild Fogde bemærkede på pressemødet, at ”Der bliver tilført ressourcer, og tempoet skrues op både i Nordjylland og i resten af landet, som fødevareministeren også nævnte før”.

Kommissionen kan bekræfte, at vurderingen af Thorkild Fogdes rolle i forbindelse med pressemødet den 7. november 2020 skal ses i sammenhæng med kommissionens vurdering af Rigspolitiet som myndighed, jf. afsnit 8.6. Kommissionen har i sin vurdering tilføjet: ”Thorkild Fogde havde i forbindelse med pressemødet den 7. november 2020 selvstændig anledning til at rejse spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink, i første række over for Justitsministeriet, med henblik på at bringe minkavlere og offentlighed ud af vildfarelsen, og det er kritisabelt, at Thorkild Fogde ikke sikrede dette forud for pressemødet eller i hvert fald umiddelbart efter, da det samlede indhold af pressemødet var kendt”.

Herudover giver udtalelsen ikke anledning til bemærkninger, og kommissionen fastholder sin vurdering.

## **12. Advokat Arvid Andersens udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af politiinspektør Uffe Stormly**

Udtalelsen er optaget som bilag 1K til beretningen.

Udtalelsen giver ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

## **13. Juridisk sektionsleder Birgitte Buchs udtalelse af 26. maj 2022**

Udtalelsen er optaget som bilag 1L til beretningen.

Udtalelsen giver ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

#### **14. Advokat Peter Kraghs udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af departementschef Peter Stensgaard Mørch**

Udtalelsen er optaget som bilag 1M til beretningen.

Kommissionen skal i første række bekræfte, at høringen af Peter Stensgaard Mørch har retssikkerhedsmæssig betydning, og at udtalelsen er blevet fuldt inddraget af kommissionen.

Kommissionen tager til efterretning, at den økonomiske prioritering af tempobonus, som lå i godkendelsen af Finansministeriets notat af 2. november 2020 om "Mulig tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink", ikke var ensbetydende med, at der på det tidspunkt manglede finansiel hjemmel. Samtidig fastholdes det, at det i hvert fald ikke fremgik af notatet af 2. november 2020, at finansiel hjemmel var tilvejebragt. Sådant finansiel hjemmel kunne allerede foreligge, men eftersom tempobonus var en ny idé, og eftersom tempobonus hverken var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, men derimod et tilskud, må det efter kommissionens opfattelse i hvert fald have fremstået som temmelig usikkert, om der allerede forelå den fornødne finansielle hjemmel til tempobonus.

Kommissionen har i overensstemmelse hermed ændret vurderingen af Peter Stensgaard Mørch, idet der ikke længere står, at Peter Stensgaard Mørch den 3. november 2020 "var klar over" eller "var bekendt med", at der ikke var finansiel hjemmel. I stedet har kommissionen formuleret sin vurdering således:

"På den baggrund lægger kommissionen til grund, at det i hvert fald ikke fremgik af Finansministeriets notat, at finansiel hjemmel til tempobonus var tilvejebragt. Sådant finansiel hjemmel kunne allerede foreligge, men eftersom tempobonus var en ny idé, og eftersom tempobonus hverken var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, men derimod et tilskud, finder kommissionen, at det for Peter Stensgaard Mørch må have fremstået som i hvert fald temmelig usikkert, om der den 3. november 2020 forelå den fornødne finansielle hjemmel til tempobonus."

Der er konsekvensrettet i overensstemmelse hermed, herunder også i vurderingen af Finansministeriet i afsnit 8.3.2 og 8.3.4, der i sin endelige form angår det samlede forløb.

Kommissionen har samtidig tilføjet følgende i vurderingen:

”Kommissionen lægger til grund, at Peter Stensgaard Mørch var bekendt med, at KU-sagen havde været forberedt under stor hast, og at det på KU-mødet den 3. november 2020 om aftenen blev besluttet at aflive alle mink i Danmark, hvilket havde betydelige økonomiske konsekvenser, ligesom det på KU-mødet blev besluttet at afholde pressemøde den følgende dag og uden forbehold stille minkavlerne en tempobonus i udsigt, såfremt de selv aflivede deres mink.”

Kommissionen er fortsat af den opfattelse, at det er kritisabelt, at Peter Stensgaard Mørch ikke bragte spørgsmålet om hjemmel til tempobonus op, men kommissionen har ændret sin vurdering, idet kommissionen ikke, som i udkastet, finder, at der er fornødent grundlag for, at det offentlige søger Peter Stensgaard Mørch draget til ansvar. Af kommissionens vurdering fremgår det således nu:

”Efter kommissionens vurdering må det for Peter Stensgaard Mørch fra den 3. november 2020 om morgenen have fremstået som i hvert fald temmelig usikkert, om der var finansiel hjemmel til tempobonus, og kommissionen finder, at det er kritisabelt, at Peter Stensgaard Mørch ikke bragte spørgsmålet om hjemmel til tempobonus op, når andre ikke gjorde det, naturligt på KU-mødet den 3. november 2020, men ellers i tiden frem til pressemødet den 4. november 2020 eller i hvert fald umiddelbart herefter, hvor arbejdet med tempobonus fortsatte i Finansministeriet. Det skete ikke. Tværtimod godkendte Peter Stensgaard Mørch den 5. november 2020 en udvidelse af ordningen med tempobonus.

Samtidig lægger kommissionen imidlertid også vægt på, at Peter Stensgaard Mørch havde modtaget oplysning om tempobonus som led i Finansministeriets almindelige og nødvendige udgiftsstyring, ligesom pressemødet den 4. november 2020 ikke involverede finansministeren, og på den baggrund finder kommissionen efter en samlet vurdering,

at der ikke er fuldt fornødent grundlag for, at det offentlige søger Peter Stensgaard Mørch draget til ansvar.”

Udtalelsen indeholder i øvrigt en del retlige bemærkninger, hvorom kommissionen kan henvise til afsnit 6.2 (der ikke var med i høringen).

Herudover giver udtalelsen ikke anledning til bemærkninger.

### **15. Advokat Christian Zeeberg Madsens udtalelse af 25. maj 2022 på vegne af miljø- og fødevareminister Mogens Jensen**

Udtalelsen er optaget som bilag 1N til beretningen.

Udtalelsen giver ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

### **16. Advokat Lars Kjeldsens udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af statsminister Mette Frederiksen**

Udtalelsen er optaget som bilag 1O til beretningen.

Kommissionen finder anledning til at understrege, at den delplan fra Den nationale operative stab, som indgik i KU-sagen som bilag 4, godt nok angik et scenarie, hvor det politisk var besluttet, at alle mink i Danmark skulle aflives hurtigst muligt, men at det efter kommissionens opfattelse ikke heraf kan udledes, at ”embedsværket” havde overvejet og behandlet aflivning af alle mink, allerede fordi der alene var tale om et planlægningsmæssigt scenarie, der ville kunne eksekveres også alene delvist.

Med hensyn til indberetningen til Det Europæiske Smitteagentur ECDC, EU-kommissionen og WHO bemærker kommissionen som nævnt, at indberetning skete den 4. november 2020 kl. 13.09, og at det om tiltag alene fremgik af indberetningen, at Danmark for nuværende foretog aflivning af smittede mink samt ikke-smittede mink inden for en sikkerhedszone.

Kommissionen noterer sig, at udtalelsen ikke forholder sig til, at Mette Frederiksen på pressemødet den 4. november 2020 fremkom med udmeldinger,

som var groft vildledende, ud over en bemærkning om, at begrebet groft vildledende – til forskel fra begrebet vildledende – ikke skulle være en kendt retlig standard. Til det sidste kan kommissionen henvise til afsnit 8.3.1, hvor kommissionen begrundet, hvorfor udmeldingerne efter kommissionens vurdering var vildledende, og hvorfor den vildledning var kvalificeret, af kommissionen benævnt ”groft”, hvilket er en gængs juridisk kvalifikation.

Herudover giver udtalelsen ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

## **17. Advokat Jonas Christoffersens udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af sundhedsminister Magnus Heunicke**

Udtalelsen er optaget som bilag 1P til beretningen.

Kommissionen bemærker, at kommissionen i beretningen generelt har henvist til Sundhedsministeriet og sundhedsministeren i stedet for Sundheds- og Ældreministeriet og sundheds- og ældreministeren, uanset sidstnævnte var de korrekte betegnelser i den relevante periode. Dette har kommissionen præciseret i indledningen til vurderingen af Magnus Heunicke.

Ligeledes har kommissionen i forhold til tiltagene i Nordjylland præciseret, at tiltagene ikke blev færdigbehandlet på KU-mødet den 3. november 2020.

I forhold til de øvrige, i vidt omfang tekstnære bemærkninger, tilføjer kommissionen, at gengivelsen af faktuelle forhold og forklaringer i en vurdering i sagens natur må være meget kortfattet, og at kommissionen ikke finder behov for tilføjelser, også henset til beskrivelsen af hændelsesforløbet i kapitel 5 og 9 ovenfor såvel som medtagelsen af det fulde forklaringsdokument som bilag.

Herudover giver udtalelsen ikke anledning til bemærkninger eller til at ændre kommissionens vurdering.

## **18. Advokat Heidi Højmark Helvegs udtalelse af 30. maj 2022 på vegne af finansminister Nicolai Wammen**

Udtalelsen er optaget som bilag 1Q til beretningen.

I anledning af udtalelsen har kommissionen sammenholdt udtalelsen med Nicolai Wammens forklaring, herunder forklaringen om ”to låse”.

Kommissionen tager til efterretning, at den økonomiske prioritering af tempobonus, som lå i godkendelsen af Finansministeriets notat af 2. november 2020 om ”Mulig ”tempo-bonus” for hurtig aflivning af mink”, ikke var ensbetydende med, at der på det tidspunkt manglede finansiel hjemmel. Samtidig fastholdes det, at det i hvert fald ikke fremgik af notatet af 2. november 2020, at finansiel hjemmel var tilvejebragt. Sådant finansiel hjemmel kunne allerede foreligge, men eftersom tempobonus var en ny idé, og eftersom tempobonus hverken var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, men derimod et tilskud, må det efter kommissionens opfattelse i hvert fald have fremstået som temmelig usikkert, om der allerede forelå den fornødne finansielle hjemmel til tempobonus.

Kommissionen har i overensstemmelse hermed ændret vurderingen af Nicolai Wammen, idet der ikke længere står, at Nicolai Wammen den 3. november 2020 ”var bekendt med”, at der ikke var finansiel hjemmel. I stedet har kommissionen formuleret sin vurdering således:

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

Der er konsekvensrettet i overensstemmelse hermed, herunder også i vurderingen af Finansministeriet i afsnit 8.3.2 og 8.3.4, der i sin endelige form angår det samlede forløb.

Endvidere har kommissionen ændret sin vurdering af Nicolai Wammen, så det nu fremgår:

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

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

Kommissionen lægger til grund, at Nicolai Wammen ikke bragte spørgsmålet om hjemmel til tempobonus op hverken på KU-mødet den 3. november 2020, i tiden frem til pressemødet den 4. november 2020 eller umiddelbart herefter, eksempelvis over for statsministeren.

I overensstemmelse med Nicolai Wammens forklaring lægger kommissionen til grund, at Nicolai Wammen først den 8. november 2020 om eftermiddagen blev bekendt med den manglende hjemmel til aflivning af alle mink...”

Udtalelsen indeholder i øvrigt en del retlige bemærkninger, hvorom kommissionen kan henviser til afsnit 6.2 (der ikke var med i høringen).

Bortset fra enkelte tekstmæssige ændringer giver udtalelsen ikke herudover anledning til bemærkninger.

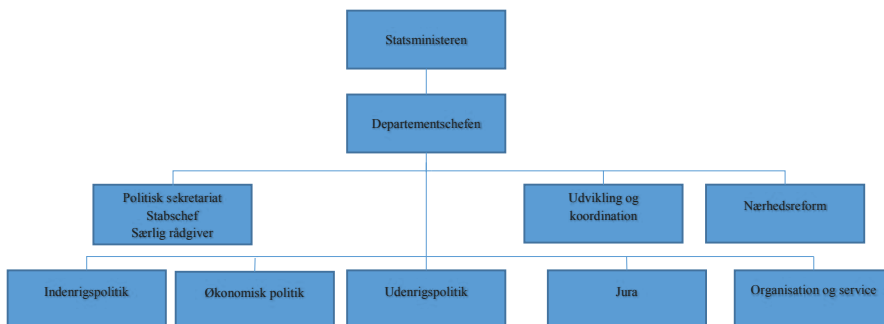




## BILAG 3

# Organisationsdiagrammer over relevante myndigheder

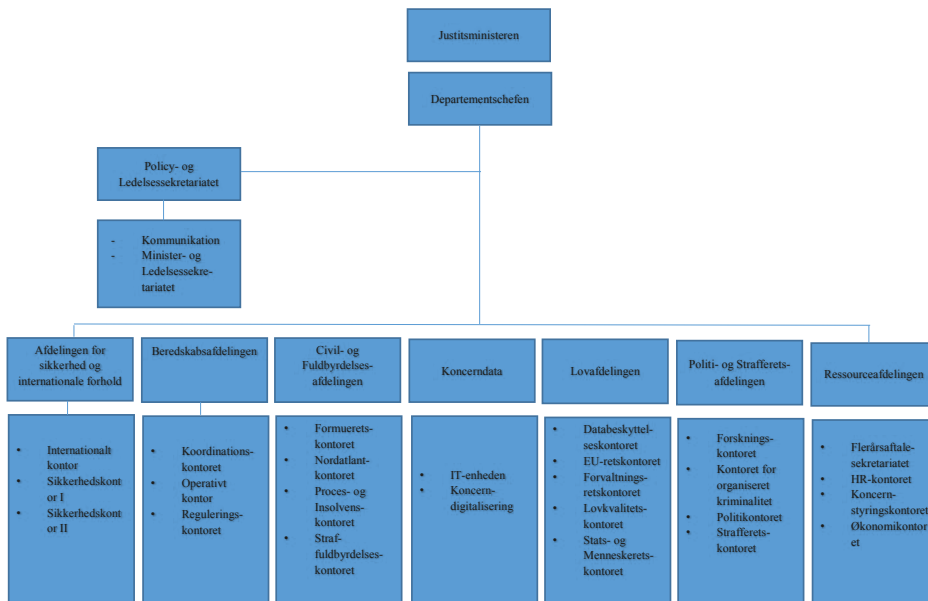
## Statsministeriet



Fra Statsministeriet er følgende personer blevet afhørt:

Mette Frederiksen	Statsminister
Barbara Bertelsen	Departementschef
Martin Justesen	Stabschef
Sara Vad Sørensen	Særlig rådgiver
Pelle Pape	Departementsråd
Christian Liebing	Departementsråd
Casper Lund Borch	Kontorchef
Karen Nilaus	Kontorchef
Johan Philip Zilmer-Bülou	Chefkonsulent
Nicholas Rahui Webster Rømer	Departementschefsekretær

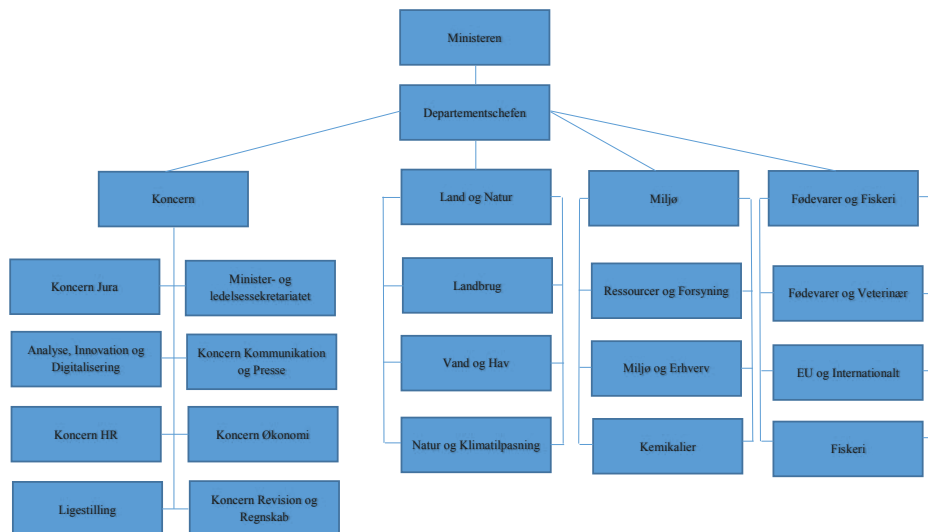
## Justitsministeriet



Fra Justitsministeriet er følgende personer blevet afhørt:

Nick Hækkerup	Justitsminister
Johan Kristian Legarth	Departementschef
Anne-Mette Lyhne Jensen	Afdelingschef
Anders Sparholt Jørgensen	Afdelingschef
Henrik Skovgaard-Petersen	Kontorchef
Morten Holland Heidi	Kontorchef
Mads Møller Langtved	Kontorchef
Lisbeth Gro Nielsen	Kontorchef
Cecilie Birch	Fuldmægtig
Camilla Marta Giordano	Fuldmægtig
Halit Sert	Fuldmægtig

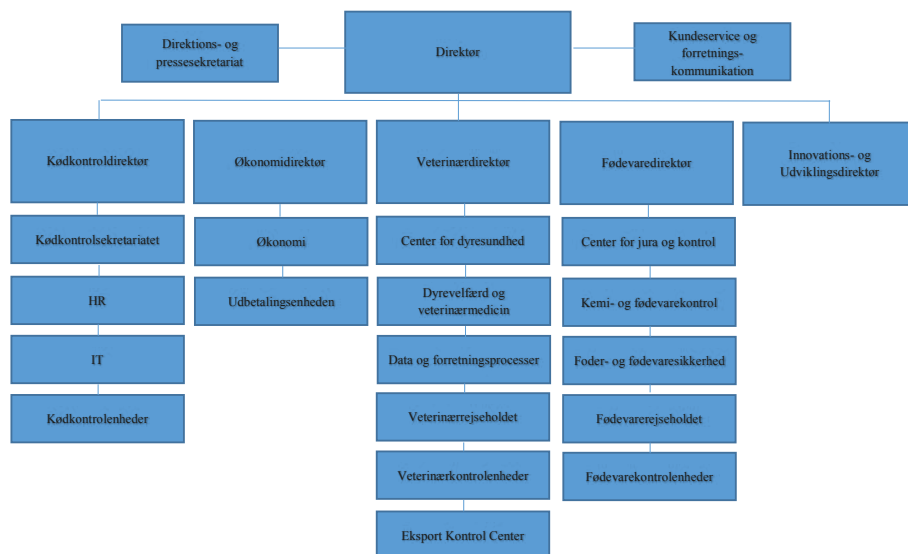
## Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:



Fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er følgende personer blevet afhørt:

Mogens Jensen	Minister for fødevarer, landbrug, fiskeri, ligestilling og nordisk samarbejde
Henrik Studsgaard	Departementschef
Søren Andersen	Særlig rådgiver
Tejs Binderup	Afdelingschef
Paolo Perotti	Retschef
Paolo Drostby	Kontorchef
Katja Goodhew	Teamleder
Anders Kroman Liin	Fuldmægtig
Mathilde Else Ripka Mammen	Fuldmægtig
Charlotte Thuesen Christensen	Fuldmægtig
Ask Lyno-Hansen	Ministersekretær

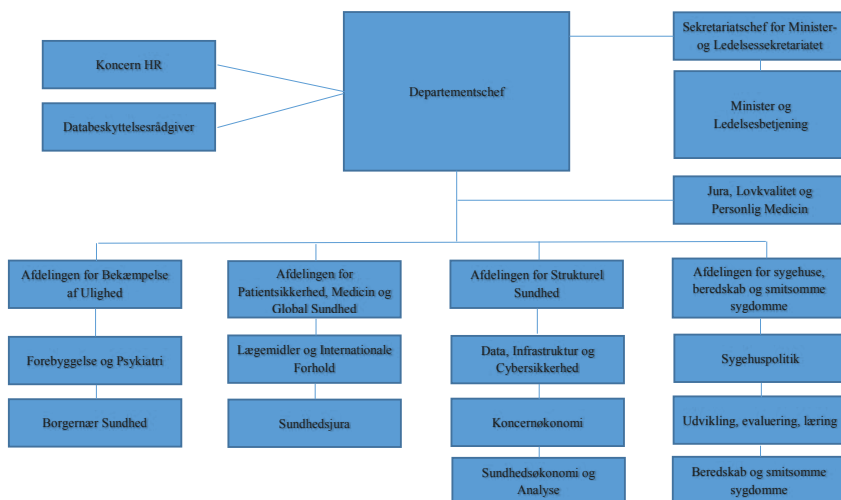
## Fødevarestyrelsen



Fra Fødevarestyrelsen er følgende personer blevet afhørt:

Nikolaj Veje	Direktør
Hanne Larsen	Veterinærdirektør
Jakob Munkhøj Nielsen	Fødevarechef
Ina Josefine Jochimsen	Sektionsleder
Birthe Schubart	Enhedschef
Camilla Brasch Andersen	Enhedschef

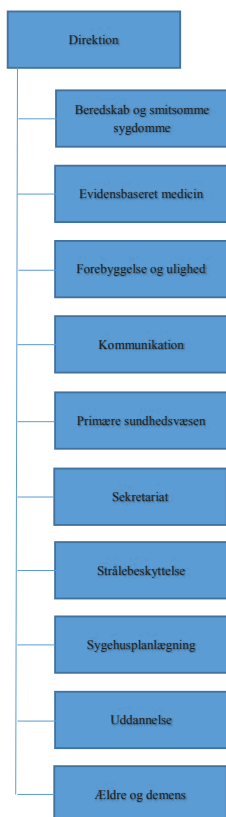
## Sundhedsministeriet:



Fra Sundhedsministeriet er følgende personer blevet afhørt:

Magnus Heunicke	Sundhedsminister
Per Okkels	Forhenværende departementschef
Dorthe Eberhardt Søndergaard	Afdelingschef
Katrine Kaldahl	Kontorchef
Ida Krems	Specialkonsulent
Niels Torpegaard Christensen	Specialkonsulent

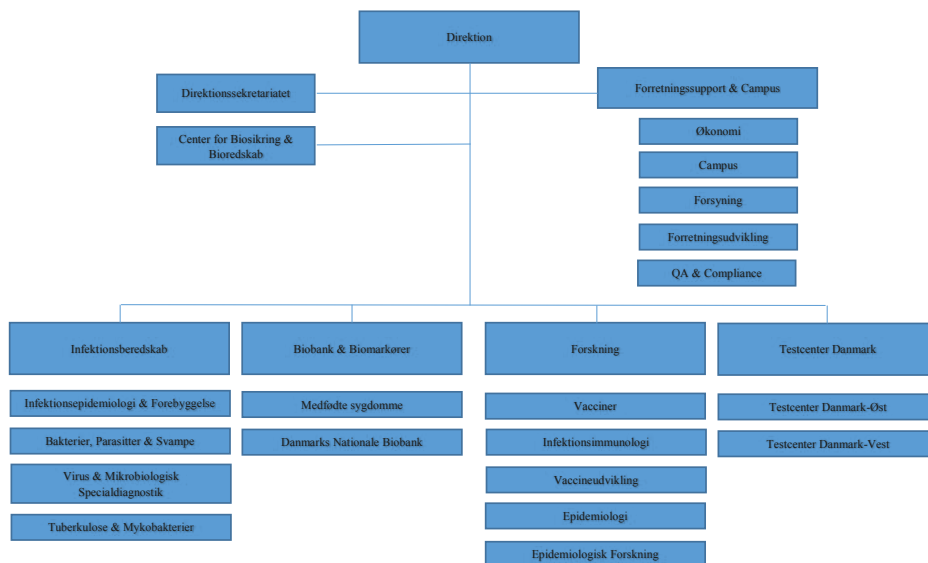
## Sundhedsstyrelsen:



Fra Sundhedsstyrelsen er følgende person blevet afhørt:

Søren Brostrøm	Direktør
----------------	----------

## Statens Serum Institut:

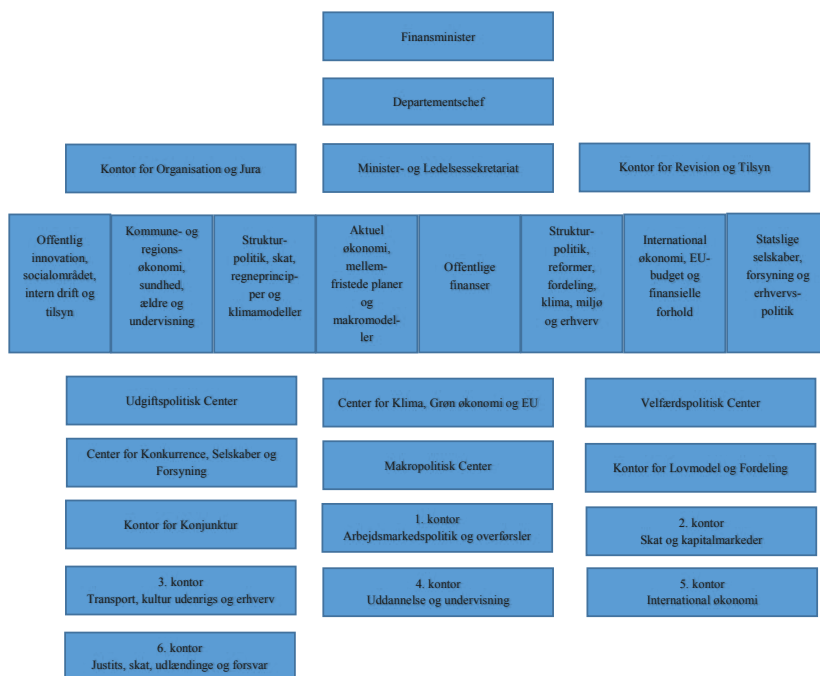


Fra Statens Serum Institut er følgende person blevet afhørt:

Kåre Mølbak	Faglig direktør
-------------	-----------------



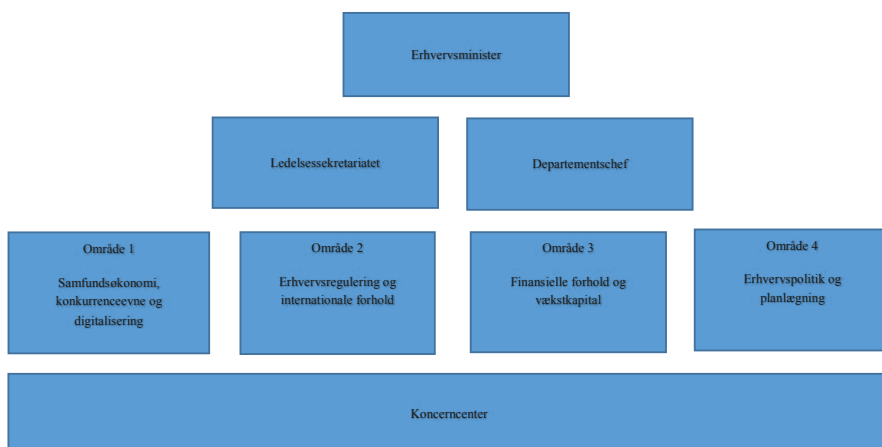
## Finansministeriet:



Fra Finansministeriet er følgende personer blevet afhørt:

Nicolai Wammen	Finansminister
Peter Stensgaard Mørch	Departementschef
Annemarie Lauritsen	Afdelingschef
Kent Harnisch	Afdelingschef
Martin Ulrik Jensen	Afdelingschef
Lars Høgsbro Østergaard	Souschef
Asbjørn Brink	Souschef
Casper Mondrup Dahlmann	Fuldmægtig
Kristoffer Krohn Schaldemose	Departementschefsekretær

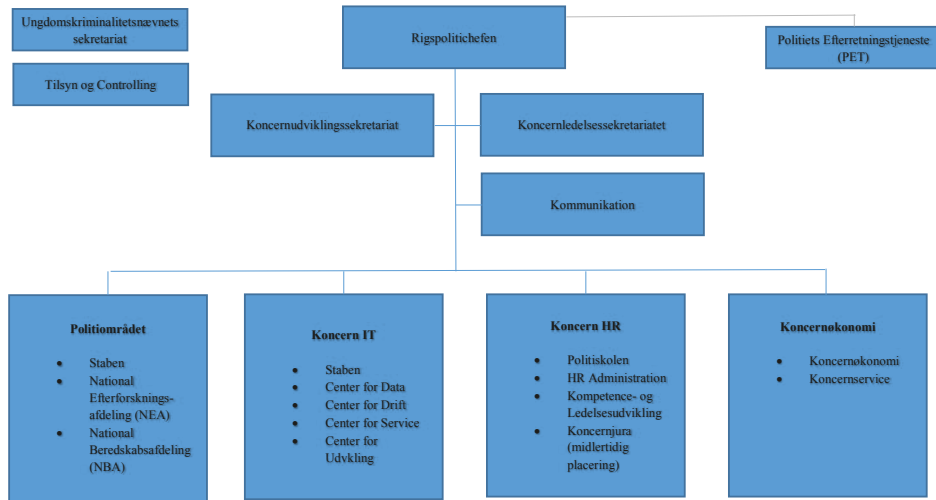
## Erhvervsministeriet:



Fra Erhvervsministeriet er følgende personer blevet afhørt:

Simon Kollerup	Erhvervsminister
Michael Dithmer	Departementschef
Line Nørbæk	Erhvervspolitisk direktør
Torben Skovgaard Andersen	Administrationsdirektør
Carsten Kjær Joensen	Kontorchef
Morten Schiellerup Bager	Chefkonsulent
Søren Bøllingtoft Knudsen	Chefkonsulent
Ane Myrhøj Bisgaard	Fuldmægtig

## Rigspolitiet:



Fra Rigspolitiet er følgende personer blevet afhørt:

Thorkild Fogde	Rigspolitichef
Lykke Sørensen	Politidirektør
Peter-Chresten Ekebjærg	Chefpolitiinspektør
Uffe Stormly	Politiinspektør
Bo Samson	Vicepolitiinspektør
Birgitte Buch	Juridisk sektionsleder
Tobias Gilbæk Berg	Juridisk specialkonsulent



## BILAG 4

# Notat fra bisiddere om hjemmelsspørgsmålet

Advokat Lars Kjeldsen  
Advokat David Neutzsky-Wulff  
Advokat Hanne Rahbæk  
Advokat Jens Rostock-Jensen

Den 28. oktober 2021

**NOTAT**  
**om**  
**hjemmelsspørgsmålet i minksagen**

**1. INDLEDNING OG FORMÅL**

Det fremgår af kommissoriet for Minkkommissionen, femte afsnit:

*"Granskningskommissionen skal for den nævnte periode navnlig undersøge og redegøre for spørgsmål om overholdelse af gældende ret og i den forbindelse foretage en selvstændig vurdering af, hvorvidt der på tidspunktet for regeringens offentlige tilkendegivelse af sin beslutning var hjemmel til dette tiltag."*  
(vores fremhævning)

Ved e-mail af 4. november 2020, kl. 22.45 (ekstraktens s. 2641) fra Paolo Perotti (MFVM) til Morten Holland Heide (JM), tilkendegav førstnævnte, at det er MFVM's opfattelse, at aflivning af raske mink af hensyn til folkesundheden og uden for de fastlagte nedslagningszoner (7,8 km) ikke kan ske med hjemmel i husdyrholdlovens § 30. Paolo Perottis e-mail er en kopi af Birthe Schubarts e-mail sendt til Paolo Perotti nogle timer forinden (ekstraktens s. 2632-2634). Det fremgår af e-mailen, at MFVM's opfattelse bl.a. er baseret på følgende to hovedantagelser:

1) *"Det primære formål med loven [husdyrholdloven] er imidlertid at sikre dyrenes sundhed og bekæmpe sygdom i dyr."*

2) *"I den nuværende situation med beslutningen om at slå alle mink ned, er det ikke ud fra et behov for at bekæmpe sygdom i dyr, men for at sikre folkesundheden og afværge human smitteudvikling. Denne udvidelse har aldrig været indtænkt som et formål eller som en del af lovens anvendelsesområde."*

På denne baggrund og på baggrund af den interesse, der har været for hjemmelsspørgsmålet under de første afhøringer, har vi udarbejdet dette notat samt en ledsagende materialesamling. Notatet er resultatet af vores analyse på baggrund af den ovenfor citerede passage i kommissoriet. Notatet afspejler alene

vores opfattelse af hjemmelsspørgsmålet og er ikke en gengivelse af overvejelser i Statsministeriet under forløbet.

Formålet med notatet er at give et overblik over forarbejderne til husdyrholdlovens § 30 med henblik på at afdække, om der er et tilstrækkeligt grundlag for MFVM's vurdering af hjemmelsspørgsmålet. I notatet gennemgås lovhistorikken fra og med lov nr. 814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme. Ændringslove gennemgås kun i det omfang, det er relevant for hjemmelsspørgsmålet.

Det er vores opfattelse, at MFVM's vurdering ikke har et grundlag i lovens forarbejder, bl.a. fordi man ikke har været opmærksom på zoonoseloven fra 1994. Betydningen af zoonoseloven er uomtalt i de notater, der findes i ekstrakterne.

## **2. LOVHISTORIK**

### **2.1. Husdyrsygdomsloven (1988)**

- 2.1.1. Med lov nr. 814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme (materialesamlingens s. 32) blev en tidligere lov fra 1920 om bekæmpelsen af husdyrsygdomme ophævet, jf. husdyrsygdomslovens § 39 (materialesamlingens s. 34).

Om forholdet mellem 1920-loven og husdyrsygdomsloven samt de hensyn, der ligger bag husdyrsygdomsloven, er der bl.a. anført følgende i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. lovforslagets side 5 (materialesamlingens s. 8):

*"Hensigten med lovforslaget er at forebygge, overvåge og bekæmpe husdyrsygdomme. Det er hensigten især at lægge vægt på det forebyggende element, som indebærer, at der kan skabes grundlag for at gennemføre foranstaltninger med det sigte at hindre, at sygdomme opstår. Den gældende lov om smitsomme sygdomme hos husdyrene - lov nr. 156 af 14. april 1920 (i det følgende kaldet 1920-loven) - er i sit sigte især rettet mod bekæmpelse af allerede opståede sygdomme, således at der i forhold til denne lov er tale om en udvidelse.*

...

*De hensyn, som skal tilgodeses med lovforslaget, er*

- 1) At fremme en sund husdyrbestand.*
- 2) Samfundsøkonomiske hensyn.*

...

3) Hensynet til besvarelse af folkesundheden.

*Dette hensyn har i denne sammenhæng ikke samme betydning i dag, som da 1920-loven blev gennemført. Forbedrede human- og veterinærmedicinske metoder har medført, at spredningsmuligheden for f.eks. rabies eller tuberkulose er meget lille. Det kan dog ikke udelukkes, at dette hensyn i særlige situationer kan blive aktuelt."*

- 2.1.2. Om husdyrsygdomslovens hovedsigte er anført følgende i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 3, jf. lovforslagets side 8 (materialesamlingens s. 11):

*"Lovens hovedsigte er at beskytte husdyr mod sygdomme. Ved husdyr forstås først og fremmest de dyr, der traditionelt holdes i erhvervs- eller produktionsmæssigt øjemed, som f.eks. køer, svin, fjerkræ, får, pelsdyr osv.*

...

*Denne anvendelse af loven svarer til bestemmelserne i 1920-loven, som i § 2 indeholder hjemmel til at bringe lovens bestemmelser i anvendelse over for andre dyr end husdyr, når der er fare for udbredelse af sygdomme til mennesker eller dyr."*

- 2.1.3. Husdyrsygdomslovens § 7 bemyndiger landbrugsministeren til at fastsætte regler om eller påbyde iværksat bekæmpelsesforanstaltninger:

*"§ 7. Landbrugsministeren kan fastsætte regler om eller påbyde iværksat foranstaltninger for at udrydde eller hindre eller begrænse udbredelse af de i bilag 2 nævnte sygdomme samt for at imødegå risiko for udbredelse af disse sygdomme.*

*Stk. 2. Foranstaltninger i henhold til stk. 1 kan omfatte:*

*1) For dyr:*

...

*g) nedslagning ..."*

- 2.1.4. Om adgangen til nedslagning er bl.a. anført følgende i de specielle bemærkninger til § 7, stk. 2 og 3, jf. lovforslagets side 10 (materialesamlingens s. 13):

*"Bestemmelserne indebærer, at der som led i en bekæmpelse af en sygdom, der er optaget på bilag 2, kan iværksættes nedslagning af dyr, som er konstateret ramt eller som kan mistænkes for at være ramt af en af de pågældende sygdomme. Nedslagning kan endvidere efter bestemmelsen ske, hvor det er*



*nødvendigt for at diagnosticere en sygdom, jf. § 6. Nedslagning vil normalt kun komme på tale i forbindelse med de i bilag 2, gruppe I, nævnte sygdomme. Det vil bero på et veterinærfagligt skøn, hvornår et dyr kan mistænkes for at være ramt af en sygdom. F.eks. vil et dyr kunne kræves nedslået, hvis det udviser relevante symptomer, uden at det dog med sikkerhed kan afgøres, om det lider af den pågældende sygdom. Det samme vil være tilfældet, hvor der har været kontakt mellem en rask og en sygdomsramt besætning, således at der er stor sandsynlighed for, at den raske besætning er blevet smittet.*

...

*Ved vurderingen af, om nedslagning skal iværksættes, vil der blive lagt vægt på, om effektiv bekæmpelse skønnes at kunne finde sted på andre måder, f.eks. ved isolation af angrebne dyr. Ved vurderingen vil der endvidere blive lagt vægt på, om nedslagning er nødvendig for at beskytte mennesker mod smitte eller for at bevare en dyrebestand. Herudover kan andre væsentlige samfundsmæssige hensyn nødvendiggøre øjeblikkelig nedslagning, f.eks. ek-sportmæssige hensyn.*

...

*Ved vurderingen af, om nedslagning skal foretages, vil der blive foretaget en afvejning af ovennævnte hensyn over for de omkostninger, der er forbundet med nedslagning af de angrebne dyr. En sådan afvejning vil kunne føre til, at man i stedet vælger at kontrollere eller bekæmpe sygdommen på andre måder, f.eks. ved vaccination. Om erstatning ved nedslagning henvises til § 29."*

- 2.1.5. Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, synes nedslagning at forudsætte, at dyret er ramt af en sygdom, eller at der er stor sandsynlighed for, at dyret er smittet.

- 2.1.6. Husdyrsygdomslovens § 12 indeholder en særskilt bemyndigelse vedrørende sygdomme, der overføres mellem dyr og mennesker (zoonoser):

*"§ 12. Landbrugsministeren kan fastsætte regler om eller påbyde foranstaltninger, der tager sigte på at forebygge eller hindre, at sygdomme overføres mellem dyr og mennesker."*

- 2.1.7. Om denne bestemmelse er anført følgende i de specielle bemærkninger i, jf. lovforslaget side 11 (materialesamlingens s. 14):

*"Bestemmelsen erstatter § 9 i 1920-loven, jf. bekendtgørelse nr. 914 af 15. december 1987 om bekæmpelse af rabies. Da visse sygdomme kan overføres*

*mellem dyr og mennesker, f.eks. tuberkulose og rabies, er det nødvendigt at kunne iværksætte foranstaltninger også ud fra hensynet til beskyttelse af mennesker."*

## **2.2. Zoonoseloven (1994)**

2.2.1. Ved lov nr. 1106 af 21. december 1994 om zoonoser (materialesamlingens s. 46) blev indført regler om beskyttelse af folkesundheden mod forekomst af zoonotiske smitstoffer.

2.2.2. Lovens § 1, stk. 1-2, har følgende ordlyd:

*"§ 1. Lovens formål er at beskytte menneskers sundhed ved at iværksætte foranstaltninger mod forekomst af zoonotiske smitstoffer hos dyr, i animalske levnedsmidler og i andre produkter af dyr.*

*Stk. 2. Foranstaltningerne kan omfatte forebyggelse, overvågning, kontrol og bekæmpelse af zoonotiske smitstoffer i forbindelse med dyrehold."*

2.2.3. Om formålet med loven, herunder forholdet til den dagældende husdyrsygdomslov er anført følgende i lovforslagets almindelige og specielle bemærkninger til § 1, jf. lovforslagets side 2 og 3 (materialesamlingens s. 39 og 40):

*"Hensigten med lovforslaget er at etablere et grundlag for iværksættelse af foranstaltninger med henblik på at beskytte menneskers sundhed mod forekomst af zoonotiske smitstoffer. Lovforslaget omfatter især smitstoffer, der overføres fra dyr til mennesker via levnedsmidler.*

...

*Forslagets hovedsigte er at beskytte mod overførsel af zoonoser fra husdyr. Med lovforslaget etableres grundlaget for et regelsæt, der supplerer husdyrsygdomslovgivningen med hensyn til at sikre mod forekomst af zoonotiske smitstoffer i animalske levnedsmidler."*

2.2.4. Begrebet "zoonoser" er uddybet i lovforslagets almindelige bemærkninger og specielle bemærkninger til § 2, jf. lovforslagets side 2 og 3 (materialesamlingens s. 39 og 40):

*"Zoonotiske smitstoffer omfatter bakterier, virus, parasitter o. lign, som kan overføres fra dyr til mennesker.*

...

*Overførsel af zoonotiske smitstoffer kan ske både fra dyr, der selv er syge, og fra dyr, der ikke lider af den pågældende sygdom, men er såkaldte sunde smitbærere."*

- 2.2.5. Lov om zoonoser indeholder ligesom husdyrsygdomsloven en bemyndigelse for landbrugsministeren til at bringe foranstaltninger i anvendelse over for dyrehold med henblik på begrænsning af udbredelsen af zoonotiske smitstoffer.

Bestemmelsen findes i lovens § 5 og har følgende ordlyd:

*"§ 5. Landbrugs- og fiskeriministeren kan fastsætte regler om og meddele forbud og påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger for at begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer.*

*Stk. 2. Foranstaltningerne i henhold til stk. 1 kan bl.a. omfatte:*

*1) For dyrehold og vildtlevende dyr:*

...

*h) aflivning af dyr eller særlig slagtning ..."*

- 2.2.6. I lovforslagets specielle bemærkninger til § 5 (materialesamlingens s. 40) er anført følgende om de opregnede foranstaltninger, herunder forholdet til foranstaltningerne i den dagældende husdyrsygdomslov:

*"Bestemmelsen indeholder ligesom husdyrsygdomslovens § 7 en liste over foranstaltninger, som kan bringes i anvendelse med henblik på begrænsning af udbredelsen af zoonotiske smitstoffer. Listen er ikke udtømmende. Foranstaltningerne vil kunne anvendes isoleret eller i kombination med foranstaltninger, der kan iværksættes i medfør af husdyrsygdomsloven og lovgivningen om kød, mælk og æg. Foranstaltninger vedrørende dyr og produkter af dyr, foder, slam og gødning m.v. samt ejendomme kan bringes i anvendelse i relation til dyr, som ikke selv er syge. Foranstaltninger overfor syge dyr vil blive gennemført efter husdyrsygdomslovens regler, herunder dennes § 12, men der vil kunne blive tale om at supplere disse foranstaltninger med foranstaltninger efter zoonoseloven med særligt sigte på at afværge sundhedsrisici for mennesker." (vores fremhævning)*

- 2.2.7. Som det fremgår, adskiller lov om zoonoser sig bl.a. fra husdyrsygdomsloven ved, at foranstaltningerne i lov om zoonoser kan bringes i anvendelse i relation til dyr, som ikke selv er syge. Lovgiver forudsætter således, at foranstaltninger

over for syge dyr og dyr, der med stor sandsynlighed er smittede, iværksættes i medfør af husdyrsygdomsloven. Hvorimod foranstaltninger iværksættes efter zoonoseloven over for raske dyr, når der foreligger sundhedsrisici for mennesker.

Lov om zoonoser adskiller sig endvidere fra husdyrsygdomsloven ved, at det er angivet i lovtæksten ("*Foranstaltningerne ... kan bl.a. omfatte*") samt bemærkningerne til lovforslaget, at listen over foranstaltninger ikke er udtømmende. En tilsvarende bemærkning findes ikke i forslaget til husdyrsygdomsloven.

Derudover indeholder bemærkningerne til forslaget til lov om zoonoser ikke nogen nærmere beskrivelse af, hvornår de enkelte foranstaltninger, herunder aflivning, jf. § 5, stk. 2, litra h, kan bringes i anvendelse ud over det, der fremgår af lovtæksten, jf. § 5, stk. 1: "*...for at begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer*" (materialesamlingens s. 38).

Som det fremgår af bemærkningerne i forslaget til husdyrsygdomsloven, se ovenfor, forudsætter nedslagning normalt, jf. denne lovens § 7, stk. 2, litra g (materialesamlingens s. 32), at det dyr, der påtænkes nedslået, er konstateret ramt eller kan mistænkes for at være ramt af en af de sygdomme, der er nævnt i lovens bilag 2, gruppe I (materialesamlingens s. 37). Ved vurderingen af, hvorvidt nedslagning skal iværksættes forudsættes en afvejning af de hensyn, der taler for nedslagning, herunder beskyttelse af mennesker mod smitte, bevarelse af en dyrestand og eksportmæssige hensyn over for de omkostninger, der er forbundet med nedslagning af de angrebne dyr.

Lovforslaget til zoonoseloven indeholder ikke tilsvarende bemærkninger.

Det synes herefter nærliggende at antage, at formålet med loven netop har været at sikre udvidede beføjelser for ministeren i en situation- herunder nedslagning af ikke smittede dyr- hvor der forelå en sundhedsrisiko for mennesker i forhold til en situation, hvor der kun forelå en sundhedsrisiko for en given dyrebestand.

#### 2.2.8. Særligt om retten til erstatning

I zoonoseloven fastsløges princippet om fuld erstatning ved aflivning af dyr i forbindelse med bekæmpelse af zoonotiske sygdomme i lovens § 8 (materialesamlingens s. 38):

**"§ 8.** Ved aflivning eller påbud om fjernelse af dyr og ved destruktion, tilintetgørelse eller bortskaffelse af foder, æg, mælk o. lign. produkter yder staten ejeren en erstatning, der svarer til dyrenes eller produkternes værdi, samt en erstatning til hel eller delvis dækning af det herved opståede driftstab."

I de specielle bemærkninger til lovforslagets § 8 (materialesamlingens s. 41) anføres:

*"Særligt for bekæmpelse af zoonoser, som f.eks. salmonella, gælder det imidlertid, at det vil kunne være meget bekosteligt eller praktisk vanskeligt eller umuligt at gennemføre en traditionel nedslagning med efterfølgende destruktion. Der kan derfor blive tale om at lade dyrene aflive på et slagteri. Dette vil særligt være aktuelt for fjerkræflokke. Der vil være tale om en påbudt slagting, hvor det offentlige erhverver dyrene og lader dem aflive og slagtemæssigt behandle på et fjerkræslagteri. I disse tilfælde udbetales sædvanlig erstatning til ejeren."* (vores fremhævning)

Ordvalget i forarbejderne "gælder det imidlertid, at det vil kunne være meget bekosteligt eller praktisk vanskeligt eller umuligt at gennemføre en traditionel nedslagning", indikerer, at lovgiver i forbindelse med bekæmpelse af zoonotiske smitstoffer har forudsat, at der ved aflivning af ikke smittede dyr kan blive tale om så store volumener, at de værktøjer, der er indeholdt i husdyrs sygdomsloven (traditionel nedslagning) ikke er tilstrækkelige. På den baggrund lukkes der op for, at det offentlige ved bekæmpelse af zoonoser kan anvende den eksisterende infrastruktur i slagteriindustrien med henblik på at tilvejebringe den tilstrækkelige kapacitet. Dette understøtter tillige, at lovgiver har accepteret omfattende indgreb, når der er tale om sundhedsrisici for mennesker, ligesom lovgiver synes at have accepteret og forudsat, at "aflivning af dyr eller særlig slagting" kan ske i stort omfang i den situation.

Loggivers forudsætning om, at der ved nedslagning af ikke smittede dyr i forbindelse med bekæmpelse af zoonoser, kan være tale om nedslagning i et endog meget stort omfang, ses ikke modificeret i forbindelse med senere lovgivning.

Zoonoselovens princip om fuld erstatning er endvidere videreført i de efterfølgende love, der erstattede zoonoseloven, jf. de specielle bemærkninger til in-

fektionslovens (1999) § 36 om erstatning (materialesamlingens s. 79) samt de specielle bemærkninger til husdyrholdlovens § 56 om erstatning (materialesamlingens s. 147).

### 2.3. Infektionsloven (1999)

2.3.1. Ved lov nr. 351 af 2. juni 1999 om sygdomme og infektioner hos dyr (herefter infektionsloven) (materialesamlingens s. 118) blev reglerne om husdyrsygdomme og zoonoser samlet i en og samme lov. Samtidig med infektionslovens ikrafttræden blev husdyrssygdomsloven og lov om zoonoser ophævet, jf. infektionslovens § 46, stk. 2.

2.3.2. Om formålet med infektionsloven er anført følgende i lovens § 1:

*"§ 1. Lovens formål er at sikre sundhedstilstanden blandt husdyr og beskytte menneskers sundhed ved at iværksætte foranstaltninger til forebyggelse, overvågning, kontrol og bekæmpelse af husdyrsygdomme, zoonoser og zoonotiske smitstoffer hos dyr, i animalske fødevarer og produkter af dyr."*

2.3.3. I lovforslagets specielle bemærkninger til § 1 hedder det bl.a., jf. lovforslaget side 8 (materialesamlingens s. 64):

*"Bestemmelsen er en sammenskrivning af § 1 i lov om husdyrsygdomme og § 1, stk. 1 og 2, i lov om zoonoser, der indeholder disse loves formålsbestemmelser. **Hensigten med lovforslaget er i en samlet lov at beskytte menneskers og dyrs sundhed ved at videreføre det grundlag, der blev etableret med lov om husdyrsygdomme og lov om zoonoser med henblik på at forebygge, overvåge og bekæmpe såvel sygdomme hos husdyrene som infektioner hos husdyr, som kan true menneskers sundhed.**" (vor fremhævnings)*

2.3.4. Vedrørende lovens formål, herunder baggrunden for sammenskrivning af husdyrsygdomsloven og zoonoseloven, er der endvidere anført følgende i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. lovforslaget side 5:

*"Bekæmpelsen af zoonotiske smitstoffer vil især være knyttet til husdyrholdet, og det er derfor fundet hensigtsmæssigt at sammenskrive de to love. Hertil kommer, at reglerne som ovenfor nævnt i en vis udstrækning er ens, og dette forhold har yderligere tilskyndet en regelforenklign gennem sammenskrivning*

*til en lov om sygdomme og infektioner hos dyr. Dette skal i endnu højere grad sikre, at lovens formål om beskyttelse af menneskers sundhed og sikring af sundhedstilstanden blandt husdyr, opfyldes.” (vores fremhævnings)*

- 2.3.5. Infektionsloven indeholder ligesom husdyrsygdomsloven og lov om zoonoser en bemyndigelse for landbrugsministeren til at bringe foranstaltninger i anvendelse over for dyrehold med henblik på begrænsning af udbredelsen af hhv. sygdomme og zoonotiske smitstoffer.

Bestemmelsen findes i lovens § 9 og har følgende ordlyd:

*“§ 9. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer og af de i lovens bilag 2 nævnte sygdomme fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr, dele heraf eller animalske fødevarer, sæd, æg, embryoner af dyr samt gødning, hø, halm, dyrefoder og andre produkter og genstande, hvormed sygdomme og zoonotiske smitstoffer kan spredes.*

*Stk. 2. Foranstaltningerne i henhold til stk. 1 kan bl.a. omfatte:*

*1) For dyrehold og vildtlevende dyr:*

*.....*

*h) aflivning af dyr eller særlig slagtning ...” (vores fremhævnings)*

- 2.3.6. Som det fremgår af ordlyden af bestemmelsen, opretholdes sondringen mellem “zoonotiske smitstoffer” og “de i lovens bilag 2 nævnte sygdomme”. Det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 9, stk. 1 (materialesamlingens s. 68), at bestemmelsen er en sammenskrivning af § 7 i husdyrsygdomsloven og § 5 i lov om zoonoser.

De specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, om de opregnede foranstaltninger, fremstår ligeledes som en sammenskrivning af de specielle bemærkninger i de forslagene til de to love, således at første del er genbrug af bemærkningerne til § 5 i lov om zoonoser, og anden del er genbrug af bemærkningerne til § 7 i husdyrsygdomsloven (materialesamlingens s. 40 hhv. 13 og ovenfor pkt. 2.2.6. hhv. pkt. 2.1.4.), jf. lovforslaget side 11 (materialesamlingens s. 68).

Det må på den baggrund antages, at ministerbeføjelserne i henhold til zoonoseloven blev videreført i infektionsloven uden ændringer.

## **2.4. Ændring af infektionsloven – Nedslagning i zoner (2002)**

2.4.1. Ved lov nr. 966 af 4. december 2002 blev infektionslovens § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, om aflivning ændret, således at der efter "dyr" blev indsat ", herunder i et område omkring et udbrudssted," (materialesamlingens s. 105).

2.4.2. Det generelle formål med lovændringen er ifølge bemærkningerne i lovforslaget at modernisere og forbedre det veterinære beredskab (materialesamlingens s. 106):

### *"1. Indledning*

*Lovens formål er at forbedre det veterinære beredskab overfor smitsomme husdyrsygdomme.*

...

### *2. Baggrunden for lovforslaget*

*Som en del af en generel modernisering af det veterinære beredskab samt på baggrund af de mange udbrud af mund- og klovesyge i Europa i 2001 iværksatte Fødevaredirektoratet i efteråret 2001 et projekt, der omfattede en gennemgang af beredskabet mod mund- og klovesyge med henblik på ajourføring og modernisering af beredskabsplanen for mund- og klovesyge, herunder indarbejdelse af den senest erhvervede viden med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse.*

...

*Projektet resulterede i rapporten "Modernisering af den danske beredskabsplan for mund- og klovesyge", December 2001, hvori der er anført en række anbefalinger til forbedring og modernisering af beredskabet. En del af resultaterne af dette arbejde kan overføres på andre alvorlige, smitsomme husdyrsygdomme. Gennemførelse af visse af de anbefalede forbedringer af beredskabet kræver imidlertid ændring af lov nr. 351 af 2. juni 1999 om sygdomme og infektioner hos dyr.*

...

### *4. Lovforslagets indhold*

*Hovedformålet med dette lovforslag er at supplere lovens bestemmelser, således at ministeren får mulighed for at fastsætte regler, der kan bidrage til en hurtig og effektiv bekæmpelse af smitsomme husdyrsygdomme.*

...



*Hensynene bag lovforslaget har både dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske aspekter.* (vores fremhævnings)

- 2.4.3. Om formålet bag den konkrete ændring af infektionslovens § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, er i det lovforslaget bl.a. anført følgende (materialesamlingens s. 107):

*"4. Lovforslagets indhold*

...

*Det foreslås at indføre en hjemmel, der gør det muligt at effektivisere bekæmpelsen af alvorlige, smitsomme husdyrsygdomme gennem nedslagning af dyr i et område omkring et udbrudssted. Nedslagning i området omkring et udbrudssted vil medvirke til at hindre spredning af husdyrsygdomme til større dele af landet og dermed kunne begrænse antallet af udbrud.* (vores fremhævnings)

...

*"Til § 1*

*Til nr. 1*

*De gældende lovbestemmelser giver alene adgang til nedslagning af dyr, der er konstateret at være ramt af en sygdom, eller af dyr, der efter en veterinærfaglig vurdering må mistænkes for at være smittet på grund af kontakt med et smittet dyr eller som følge af, at vinden har båret smitte med sig fra sygdomsramte dyr eller af andre årsager.*

...

*I § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, foreslås indføjet en hjemmel til fremtidigt at kunne bekæmpe husdyrsygdomme gennem nedslagning i et område omkring et udbrudssted, uanset at dyrene i området ikke er konstateret eller konkret mistænkt for at være smittet med den pågældende sygdom. Muligheden for nedslagning i et område omkring et udbrudssted er i første omgang kun tænkt anvendt i forbindelse med de i bilag 2, gruppe I, nævnte sygdomme, men kan hvis det ud fra en veterinærfaglig vurdering er nødvendigt for en effektiv bekæmpelse også anvendes for andre sygdomme. Områdets størrelse fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene.*

...

*Ved vurderingen af om nedslagning, herunder i et område omkring et udbrudssted, skal iværksættes, vil der blive lagt vægt på, om effektiv bekæmpelse skønnes at kunne finde sted på andre måder, f.eks. ved isolation af angrebne dyr ("offentligt tilsyn"). Ved vurderingen vil der endvidere blive lagt vægt på, om nedslagning er nødvendig for at beskytte mennesker mod smitte eller for at bevare en dyrebestand." (vores fremhævnings)*

- 2.4.4. Som det fremgår, er det generelle formål med dette lovforslag ikke at beskytte menneskers sundhed, men i stedet at varetage dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn. Lovforslaget udspringer af en gennemgang af beredskabet mod mund- og klovsyge, der som bekendt ikke udgør en sundhedsrisiko for mennesker.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til den specifikke ændring af § 9, stk. 2, nr. 1, litra h (materialesamlingens s. 110), at der *"foreslås indføjet en hjemmel til fremtidigt at kunne bekæmpe husdyrsygdomme gennem nedslagning i et område omkring et udbrudssted, uanset at dyrene i området ikke er konstateret eller konkret mistænkt for at være smittet med den pågældende sygdom."* Denne bemærkning understøtter, at lovændringen specifik er møntet på dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn, da der ift. beskyttelse af menneskers sundhed mod forekomst af zoonotiske smitstoffer har været hjemmel til at aflive raske dyr siden vedtagelsen af zoonoseloven i 1994.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at muligheden for nedslagning i et område omkring et udbrudssted *"i første omgang kun [er] tænkt anvendt i forbindelse med de i bilag 2, gruppe I, nævnte sygdomme"* (materialesamlingens s. 110). I lovens § 9 er der netop sondret mellem husdyrsygdomme, der er omfattet af denne oplystning af "alvorlige" sygdomme i bilaget, og zoonoser, hvilket ligeledes understøtter, at lovændringen er møntet på husdyrsygdomme, og ikke på zoonoser. Derudover indeholder lovforslaget en delvis gentagelse af bemærkningerne i lovforslaget til husdyrsygdomsloven om afvejning af modstående hensyn i forbindelse med nedslagning, hvilket tillige understøtter, at ændringen af § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, varetager dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn.

Såfremt man – uanset lovforslagets formulering – antog, at lovændringen både vedrørte husdyrsygdomme og zoonoser, ville denne læsning indebære, at lovforslaget indskrænkede ministerens beføjelser til at påbyde aflivning med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed, idet adgangen til at aflive raske dyr fremover bl.a. ville afhænge af, at de pågældende dyr befandt sig i et givent område omkring et udbrudssted, hvis nærmere størrelse skulle fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene og i det tilfælde kun for at bekæmpe de på listen opførte sygdomme.

Der ses ikke i lovforslaget at være tilstrækkelige holdepunkter for en sådan læsning, ligesom det ville savne mening, hvis ministerens adgang til at træffe

foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed skulle afhænge af en veterinærfaglig vurdering.

## 2.5. Husdyrholdloven (2004)

2.5.1. Ved lov nr. 432 af 9. juni 2004 om hold af dyr blev en række love vedrørende husdyrhold, herunder infektionsloven med senere ændringer, samlet i én lov.

2.5.2. Husdyrholdlovens formål fremgår af lovens § 1:

*“§ 1. Lovens formål er at sikre, at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevarer sikkerheden og menneskers og dyrs sundhed samt til produktionen tilgodeses.*

*Stk. 2. Loven har endvidere til formål at sikre grundlaget for afstamning og kvalitet i dyreholdet.”*

2.5.3. Om lovens formål er anført følgende i lovforslagets bemærkninger, jf. side 7 og 9 (materialesamlingens s. 131 og 133):

*“Baggrunden for lovforslaget har bl.a. været ønsket om at forenkle lovgivningen og gøre den lettere tilgængelig for brugeren.*

...

*I kapitel 1 fastlægges lovens overordnede formål: Den, der holder dyr, skal sikre, at dette sker på ansvarlig måde således, at menneskers og dyrs sundhed, og fødevarer sikkerheden tilgodeses. Et væsentligt formål er overvågning og bekæmpelse af husdyrsygdomme og zoonoser. Også hensynet til produktionen skal tilgodeses.” (vores fremhævning)*

2.5.4. Husdyrholdloven gentager infektionslovens § 9, bemyndigelsen til landbrugsministeren til at bringe foranstaltninger i anvendelse over for dyrehold med henblik på begrænsning af udbredelsen af hhv. sygdomme og zoonotiske smitstoffer. Bestemmelsen findes i lovens § 30 og har følgende ordlyd:

*“§ 30. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer og af sygdomme, der er anført i de i § 25 nævnte lister 3 og 4, fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr, dele heraf eller animalske fødevarer, sæd, oo-*

*cytter, embryoner af dyr samt gødning, hø, halm, dyrefoder og andre produkter og genstande, hvormed sygdomme og zoonotiske smitstoffer kan spredes.*

*Stk. 2. Foranstaltningerne i henhold til stk. 1 kan bl.a. omfatte:*

*1) For dyrehold og vildtlevende dyr:*

*...*

*h) aflivning af dyr, herunder i et område omkring et udbrudssted, eller slagting på særlige vilkår ..."*

- 2.5.5. Det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 30 (materialesamlingens s. 142), at bestemmelsen "svarer til § 9 i lov om infektioner hos dyr og giver adgang til at udstede generelle regler og konkrete påbud og forbud i forbindelse med bekæmpelse af smitsomme eller overførbare sygdomme, som er den gruppe sygdomme, hvor det offentlige er stærkest involveret."

De specielle bemærkninger til § 30 om listen over foranstaltninger (materialesamlingens s. 142), fremstår – ligesom bemærkningerne til infektionslovens § 9 – som en sammenskrivning af de specielle bemærkninger i forslagene til hhv. lov om zoonoser og husdyrsygdomsloven (med de nødvendige, redaktionelle tilpasninger). Der henvises til pkt. 2.3.6.

## **2.6. Ændring af husdyrholdloven (2018)**

Ved lov nr. 1550 af 18. december 2018 blev husdyrholdloven ændret, således at der i § 30, stk. 1, blev indsat et 2. punktum:

*"Ministeren kan endvidere fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud." (materialesamlingens s. 202).*

- 2.6.1. Det fremgår af fremsættelsestalen:

*"Formålet med forslaget er derfor at skabe hjemmel i om lov hold af dyr til at fastsætte regler om og meddele på bud om gennemførelse af særlig smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud." (vores fremhævning)*

- 2.6.2. Af de generelle bemærkninger pkt. 2.1.1 beskrives gældende ret således:

*"Efter § 30, stk. 1, i lov om hold af dyr, jf. lovbekendtgørelse nr. 998 af 2. juli 2018 kan miljø- og fødevareministeren for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer **og** af de sygdomme, der er anført i de i lovens § 25 nævnte lister 3 og 4, fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr, dele heraf eller animalske fødevarer, sæd, oocytter, embryoner af dyr samt gødning, hø, halm, dyrefoder og andre produkter og genstande, hvormed sygdomme og zoonotiske smitstoffer kan spredes. Af bestemmelsens stk. 2 fremgår en opregning af, hvilke foranstaltninger, der vil kunne iværksættes.*

*Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. Folketings-tidende 2003-2004, tillæg A, side 3366, at foranstaltningerne tænkes anvendt i en udbrudssituation eller i en situation, hvor der er en begrundet mistanke om udbrud. Foranstaltningerne er især rettet mod sygdomme, som fremgår af liste 3, jf. § 25 i lov om hold af dyr. Ydermere fremgår det, at foranstaltningerne i bestemmelsens stk. 2 ikke er udtømmende og også kan anvendes i relation til dyr, som ikke selv er syge, men som udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker." (vores fremhævning)*

- 2.6.3. I de specielle bemærkninger til ændringen af § 30 er anført følgende (materiasamlingens s. 194):

*"I medfør af § 30 i lov om hold af dyr, kan miljø- og fødevareministeren fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer **og** af de sygdomme, der er anført i de i lovens § 25 nævnte lister 3 og 4. (vores fremhævning)*

*I de specielle bemærkninger til bestemmelserne jf. Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, side 3366, fremgår det, at foranstaltningerne i § 30 tænkes anvendt i en udbrudssituation eller i en situation, hvor der er en begrundet mistanke om udbrud, og er især rettet mod sygdomme, som fremgår af lovens § 25 nævnte liste 3. Der er således ikke i dag adgang til at pålægge smitteforebyggende foranstaltninger i andre situationer end ved udbrud eller ved begrundet mistanke om udbrud. Der er endvidere heller ikke adgang til at foretage*

*smitteforebyggende foranstaltninger på andre sygdomme eller zoonoser end dem, som er oplyst i lovens § 25 nævnte liste 3 og 4.*

*Det foreslås derfor, at der tilføjes en ny sætning som et nyt 2. punktum i § 30, stk. 1 i lov om hold af dyr, som bemyndiger miljø- og fødevarerministeren til at fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud.” (vores fremhævning)*

Lovændringen omfatter således kun tilfælde, hvor der hverken er udbrud eller mistanke om udbrud. Det ligger fast, at der på tidspunktet for regeringsbeslutningen den 4. november 2020 var udbrudt smitte med COVID-19 blandt mink i Danmark, selvom der ikke var konstateret tilstedeværelse af smittestoffer i alle besætninger. På den baggrund vil en umiddelbar læsning af § 30, stk. 1, 2. pkt., og forarbejderne føre til den konklusion, at det er § 30, stk. 1, 1. pkt., der er den relevante hjemmel til regeringsbeslutningen, og ikke 2. pkt.

- 2.6.4. Det fremgår videre af de specielle bemærkninger til 2018-lovforslagets § 1 om tilføjjelsen af 2. punktum i § 30 (materialesamlingens s. 194):

*”Bestemmelsen tænkes også anvendt i situationer, hvor dyrene ikke selv er syge, men hvor smitstoffet stadig udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker.” (vores fremhævning)*

MFVM fremhæver dette afsnit, jf. hovedekstraktens side 2641 n., idet man tilkendegiver, at det er Fødevarerstyrelsens vurdering, at formuleringen henviser til situationer, *”hvor smitstoffet eksisterer i eller på det pågældende dyr eller i den pågældende besætning, men hvor dyrene ikke udviser sygdomstegn”*

MFVM anfører, hovedekstraktens side 2641 n., at det er Fødevarerstyrelsens vurdering:

*”Forebyggende foranstaltninger i forbindelse med smittebeskyttelse – eksemplificeres i lovforslaget som krav om etablering af badefaciliteter – og påbud om anvendelse, krav om gennemførelse af hygiejnekurser m.v., også i bedrifter og situationer, hvor dyrene ikke er syge, er efter Fødevarerstyrelsens opfattelse tiltænkt anvendt i en helt anden situation end den nuværende.”*

Dette citat illustrerer MFVM's ensidige fokus på betydningen af lovændringen i 2018, uden forståelse for at formålet med denne lovændring var at give ministeren beføjelser i en situation, hvor der ikke var en sygdom i udbrud.

Som anført ovenfor i pkt. 2.2.7. har lov om zoonoser udvidet ministerens beføjelser til at påbyde aflivning med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed, hvor dyrene ikke selv er syge. Det synes forudsat i forarbejderne til zoonoseloven, at foranstaltninger over for syge dyr og dyr, der med stor sandsynlighed er smittede, iværksættes i medfør af husdyrsygdomsloven, og at disse foranstaltninger suppleres med foranstaltninger efter zoonoseloven over for raske dyr, når der foreligger sundhedsrisici for mennesker. Beføjelserne synes ikke at være blevet indskrænket af den senere lovgivning, jf. pkt. 2.4.4.

I forhold til den opståede COVID-19 situation synes tilføjelsen af 2. pkt. i § 30 at være uden betydning, og det har i hvert fald ikke været hensigten med 2018-lovændringen at indskrænke de allerede gældende beføjelser.

## 2.7. Lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink

- 2.7.1. Efter vores opfattelse er lov nr. 2185 af 29. december 2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink uden betydning for forståelsen af hjemmelsgrundlaget pr. 4. november 2020.

Det bemærkes, at den meget kortfattede beskrivelse af gældende ret i lovforslagets pkt. 2.1.1. (L77/2020) er baseret på Paolo Perottis e-mail af 4. november 2020, kl. 22.45 (ekstraktens s. 2641) til Morten Holland Heide og ikke lovens historik og forarbejder.

Den 28. oktober 2021



Lars Kjeldsen      David N.-Wulff      Hanne Rahbæk      Jens Rostock-Jensen





## BILAG 5

# Notat fra bisiddere om krav til hjemlens klarhed

Advokat Lars Kjeldsen

Advokat David Neutzsky-Wulff

Advokat Hanne Rahbæk

Advokat Jens Rostock-Jensen

## **NOTAT**

**om**

**krav til hjemlens klarhed**

**(Notatet afspejler alene vores opfattelse af spørgsmålet**

**og er ikke en gengivelse af overvejelser**

**i Statsministeriet)**

### **1. INDLEDNING OG FORMÅL**

I et notat til Kommissionen den 28. oktober 2021 ("Hovednotatet"), redegjorde vi som bisiddere for vores opfattelse af nogle af de hjemmelsspørgsmål, som kommissionen er ved at undersøge.

Formålet med Hovednotatet var at give et overblik over forarbejderne til husdyrholdlovens § 30 med henblik på at afdække, om der var et tilstrækkeligt grundlag for Miljø- og Fødevarerministeriets ("MFVM") vurdering af hjemmelsspørgsmålet.

I Hovednotatet gennemgik vi lovhistorikken fra og med lov nr. 814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme. Ændringslove blev kun gennemgået i det omfang, de var relevante for hjemmelsspørgsmålet.

Vi konkluderede som vores opfattelse, at MFVM's vurdering ikke havde grundlag i lovens forarbejder, bl.a. fordi man ikke havde været opmærksom på zoonoseloven fra 1994. Vi gjorde samtidig opmærksom på, at betydningen af zoonoseloven er uomtalt i de notater, der findes i ekstrakterne.

På baggrund af den interesse, der både før og efter Hovednotatet har været for hjemmelsspørgsmålet, herunder spørgsmål under afhøringerne om krav til hjemmelens klarhed, har vi udarbejdet dette notat samt en ledsagende materialesamling.

I forbindelse med omtale af krav til hjemmelens klarhed henvises ofte til indgrebsintensitet.

Begrebet intensitet synes anvendt navnlig i relation til en antagelse om, at et helt erhverv lukkes ned. Det afvises jf. nedenfor, at et ”erhverv” som sådan nyder nogen beskyttelse efter grundloven eller andre grundrettigheder.

Vi gør opmærksom på Fødevarestyrelsens notat af 2. december 2021 (Tillægsekstrakt 11, s. 2), hvoraf det fremgår, at der i zone 1 og 2 blev aflivet 11,4 mio. dyr, heraf blev de 3,4 mio. dyr pelset. Myndighederne aflivede ca. 1,2 mio. dyr i zone 1 og ca. 29.000 dyr i zone 2. Der var utvivlsomt hjemmel til denne aflivning.

I zone 3 blev der aflivet 4,2 mio. dyr. Af disse blev de 4 mio. dyr pelset og 200.000 dyr blev aflivet. Der er ikke oplysninger om, hvor mange dyr, som under normale omstændigheder ville være blevet sendt til pelsning i zone 3. Myndighederne foretog ikke aflivning af nogen dyr i zone 3.

Hvis man skal foretage en vurderingen af intensiteten i forhold til den berørte gruppe borgere, må det efter vores opfattelse have en afgørende betydning, at langt de fleste dyr blev aflivet med klar lovhjemmel og at den langt overvejende andel af aflivede dyr i zone 3, hvor hjemlen er omdiskuteret, blev pelset i forbindelse med den almindelige pelsningssæson. Spørgsmål om hjemmel til aflivning af mink har umiddelbart betydning i forhold til en ubetydelig andel af de aflivede dyr .

## 2. LEGALITETSPRINCIPPET

Et grundlæggende princip for udøvelse af al offentlig forvaltning er legalitetsprincippet, som kan inddeles i to forgreninger. Trinrækkefølgen i lovgivningen og hjemmelkravet, som indebærer, at indgreb i borgernes retsforhold skal have hjemmel direkte eller indirekte i lovgivning, som er vedtaget efter de regler, der er fastlagt i grundloven. Der henvises til Jens Peter Christensen m.fl., Dansk statsret (2020), s. 177.

Hjemmelskravet følger af legalitetsprincippet. Hjemmelskravet indebærer, at indgreb i borgernes forhold skal have hjemmel i lovgivningen eller retskilder på lovniveau, således også Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 314:

*”Selv om hjemmel i de fleste tilfælde findes i love, forordninger eller anordninger udstedt med hjemmel i lov, er det ikke udelukket, at hjemmel kan findes i andre retsregler på lovsniveau. Som eksempel kan nævnes, at detentionsanbringelse tidligere havde hjemmel i retssædvaner (hjemmel findes nu i § 5, stk. 3, i politiloven). Som et andet eksempel kan nævnes, at reglerne om danefægdtgørelse havde hjemmel i en plakat af 17. august 1752 (dvs. en førkonstitutionel forskrift). Forholdets natur er heller ikke udelukket som hjemmelsgrundlag. Som eksempel kan nævnes anstaltsanordninger (der dog nu generelt må antages at have et mere sikkert retsgrundlag i form af retssædvaner) og muligvis også kommunalfuldmagten, der dog også i dag har et sikrere retsgrundlag i form af dels retssædvaner, dels forudsætningsvis i lovgivningen og endelig retspraksis, som forudsætter kommunalfuldmagtens eksistens, jf. U 2017.75 H og kapitel 18, afsnit 2.2. Mere almindeligt forekommer det, at forvaltningen har hjemmel i uskrevne retsgrundsætninger.”*

Det kan altså være værd at notere sig, at hjemmel ikke nødvendigvis skal findes i en lov, idet det f.eks. tidligere var muligt at frihedsberøve borgere med hjemmel i en retssædvaner. Med det forbehold, at eksemplet er historisk, må det kunne udledes, at når hjemmel til forvaltningsvirksomhed ikke kun kan findes i lovgivning, men også i retssædvaner, har det betydning for de krav, der kan stilles til klarheden af en hjemmel.

En vurdering af om der er hjemmel eller ej til et indgreb er logisk set et spørgsmål, som burde kunne besvares bekræftende eller benægtende. Det er et spørgsmål, som ultimativt henhører under domstolene og typisk prøves i forbindelse med retssager om forvaltningsaktens gyldighed eller spørgsmål om erstatning.

Flere steder i litteraturen antages imidlertid, at der i relation til nogle indgreb kan stilles krav til klarheden af den hjemmel, som myndighederne angiver som grundlag for et indgreb. Der kan f.eks. henvises til Niels Fengers, Forvaltningsret, (2018), s. 311:

*”Retningsgivende for hjemmelskravets styrke er først og fremmest, hvor direkte og indgribende en beslutning eller aktivitet er set i forhold til borgerne, dvs. et intensitetskriterium.”*

Det fremgår videre på s. 327 vedrørende fortolkningsfaktorer, at:

*”Den vægt, som de enkelte faktorer skal tillægges, skal ses i sammenhæng med hjemmelskravets styrke. Jo mere indgribende virkninger en fortolkning vil få for bor-*

*geren, jo sikrere må hjemlen være. Det betyder alt andet lige, at ordlyden som faktor tillægges større betydning ved indgribende beslutninger, og at de øvrige faktorer ikke kan tillægges samme vægt, som hvis der er tale om en mindre indgribende eller ligefrem begunstigende afgørelse. Intensitetsbetragtninger må således danne baggrunden for enhver fortolkning.”*

Gammeltoft-Hansen m.fl. angiver i Forvaltningsret (2002), s. 302, vedrørende kravet til hjemmel:

*”Jo dybere en afgørelse griber ind i borgernes interessesfære, des sikrere må den retskildemæssige hjemmel være (...) En vis vejledning i hvad der forstås ved vidtgående indgreb, følger af om den interesse der gribes ind i, er beskyttet af grundlovens frihedsrettigheder og/eller den europæiske menneskerettighedskonvention.”*

Det fremgår videre i samme afsnit:

*”Derimod ses der ikke generelt at stilles særlige hjemmelskrav i forbindelse med begrænsninger i ejendomsretten. Grundlovens § 73 virker tilsyneladende ikke generelt kvalificerende på hjemmelskravene, jf. som eksempler herpå UfR 1981.380 Ø, UfR 1986.886 H, UfR 1988.33 H, UfR 1989.559 H, UfR 2000.577 H og UfR 2000.1755 H. Det spiller tilsyneladende en rolle for hvilken hjemmel der accepteres, at indgrebet, hvis det anerkendes som ekspropriation, udløser erstatningspligt, jf. UfR 2001.915 V og FOB 1994.207.”*

Ved fastlæggelsen af kravet til hjemmelsgrundlagets klarhed må det kunne udledes af ovenstående, at der skal ses på intensiteten af indgrebet i forhold til den enkelte borger, idet intensiteten af indgrebet i forhold til indgreb i ejendomsretten synes at mindre betydning, jf. ovenfor.

Legalitetsprincippet rummer en beskyttelse af den enkelte borger og juridiske person. Traditionelt har det ligeledes været antaget, at også staten, kommunerne og juridiske personer etableret af disse er beskyttede. Nyere retspraksis har vist, at i al fald visse offentlige juridiske personer ikke altid nyder samme beskyttelse som private. Se Jens Peter Christensen m.fl., Dansk statsret (2018) s. 361 ff. På s. 362 anføres:

*”Det er i nyere teori gjort gældende, at i hvert fald offentlige juridiske personer, som er etableret af statsmagten uden at indgå i det kommunale selvstyre, slet ikke nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Begrundelsen herfor er først og fremmest, at en beskyttelse falder uden for beskyttelsesformålet bag grundlovens § 73, som er at beskytte den enkelte borger mod statsmagten – mod at den enkelte borger tilfældigvis*

*tionelt, at hvis et indgreb er begrundet i at afværge en fare fra et ejendoms gode, er det et forhold, der peger væk fra ekspropriation.*

...

*I U 2000.1/2 H (Hjorteavlensagen) fastslog Højesteret, at nedslagning af en smittefarlig husdyrbesætning ikke berettigede til erstatning efter grundlovens § 73.*

...

*I de specielle bemærkninger til epidemilovens § 27 (som affattet ved lov nr. 208 af 17. marts 2020 – første coronalov) anføres, at foranstaltninger efter epidemiloven ofte ikke er ekspropriation. Der henvises herved til, at den samfundsmæssige interesse i at afværge smittefare blandt mennesker og opretholdelse af behandlingskapacitet i sundhedsvæsenet må antages at indgå i vurderingen af causa-kriteriet med en tungere vægt end interessen i at hindre smitte af husdyrbestande, som Højesteret lagde vægt på i U 2000.1/2 H.”*

I U 2000.1/2 H anfører Højesteret i øvrigt, at det ved afgørelsen af, om der er tale om ekspropriation ”ikke alene må lægges vægt på de samfundsmæssige interesser, men tillige på, at der udgår smittefare fra den besætning, som indgrebet rammer, og at det også er i den enkelte husdyravlers økonomiske interesse, at smittespredning bekæmpes på den mest effektive måde.”

Synspunktet svarende til causa-kriteriet indgår også ved fastlæggelsen af kravet til hjemlens klarhed i straffesager, hvor princippet om klar hjemmel fremgår af straffelovens § 1. Således Højesterets dom gengivet i U 2003.1029, hvor flertallet på 6 anfører:

*”Ved vurderingen af rækkevidden af oplysningspligten i færdselslovens § 65, stk. 1, lægger vi vægt på, at oplysningspligten har som sit væsentligste formål at varetage hensynet til færdselssikkerheden ved at give mulighed for en effektiv håndhævelse af færdselslovgivningen. (vor fremhævnings) Selv om en ejers (brugers) oplysning om, hvem der som fører har benyttet køretøjet, vil kunne føre til en sigtelse mod en af ejerens nærmeste, er der ikke i færdselslovens § 65, stk. 1, eller forarbejderne til denne bestemmelse fastsat begrænsninger med hensyn til oplysningspligtens rækkevidde.”*

Til belysning af problemstillingen udtaler den dissenterende dommer:

*”Det fremgår ikke af ordlyden af færdselslovens § 65, stk. 1, om det har været lovgivers hensigt, at bestemmelsen om ejerens (brugers) pligt til at oplyse, hvem der som fører har benyttet køretøjet, skal have forrang for reglerne om vidnefrita-*

*gelse af hensyn til et vidnes nærmeste. Der er heller ikke bidrag til afklaring af problemet i forarbejderne til de ændringer af færdselsloven, der uden ændring af denne bestemmelse - er gennemført, efter at vidnefritagelsesreglerne i retsplejeloven blev udvidet i 1965.*

*Uden lovgivningsmagtens stillingtagen finder jeg det betænkeligt at fortolke færdselslovens § 65, stk. 1, således, at reglen indeholder en strafsanktioneret oplysningspligt også i situationer, hvor motorkøretøjets ejer (bruger) i medfør af retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 2 og 3, som udgangspunkt er fritaget for at afgive vidneforklaring om, hvem der som fører har benyttet køretøjet, og således at denne oplysningspligt gælder uanset omfanget af den straf, det velfærdstab eller den skade, hans nærmeste ville kunne udsættes for, hvis oplysningen blev givet."*

Flertallet tillægger således formålet med færdselslovens § 65 betydelig vægt, ved vurderingen af om straf var hjemlet ved lov.

### **3. HUSDYRHOLDLOVENS § 30 SOM KONKRET AFLIVNINGSHJEMMEL**

Den 4. november 2020 (Tillægsekstrakt 6, s. 690 ff.) var der aflivet 91 besætninger i zone 2 omfattende ca. 822.000 raske mink. Det er uomtvistet, at der i § 30 i lov om hold af dyr var hjemmel til at aflive disse ca. 822.000 raske mink. Der foreligger ikke oplysninger om, at der er konstateret smitte i de omfattede besætninger ("sunde smittebærere").

Spørgsmålet bliver herefter, hvorfor der ikke skulle være hjemmel til at nedslagte mink uden for zonerne 1 og 2.

Bestemmelsen i lov om hold af dyr, der var gældende i november 2020, havde følgende indhold:

#### *"§ 30*

*Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling kan for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer og af de sygdomme, der er anført i de i § 25 nævnte lister 3 og 4, fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr, dele heraf eller animalske fødevarer, sæd, oocytter, embryoner af dyr samt gødning, halm, dyrefoder og andre produkter og genstande, hvormed sygdomme og zoonotiske*

*smitstoffer kan spredes. Ministeren kan endvidere fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud.*

*Stk. 2. Foranstaltningerne i henhold til stk. 1 kan bl.a. omfatte:*

...

*h) aflivning af dyr, herunder i et område omkring et udbrudssted, eller slagtning på særlige vilkår og..."*

Det er vores opfattelse, at hjemlen til aflivning skal findes i § 30, stk. 1, 1. pkt.

Ordlyden af stk. 2 er alene en eksemplificering af de foranstaltninger, som ministeren kan gennemføre. Ordlyden indikerer, at hjemlen til indgreb findes i stk. 1 ("*henhold til stk. 1*"), samt at opregningen i stk. 2 ikke er udtømmende ("*kan bl.a. omfatte*").

Ordlyden af den beføjelse, som ministeren er tillagt i § 30, stk. 1, er:

*"kan for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer... fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger..."*

Ordene "*fastsætte regler om og meddele påbud om*" giver – sammenholdt med eksemplificeringen i stk. 2 – en meget klar og bred bemyndigelse til ministeren, der indebærer, at ministeren ved bekendtgørelse eller ved direkte meddelte påbud kan påbyde aflivning af raske dyr mhp. beskyttelse af menneskers sundhed mod udbredelse af zoonotiske smitstoffer.

MFVM (og andre) har i forbindelse med tolkning af bestemmelsen lagt afgørende vægt på den indskudte sætning i stk. 2, litra h, hvorefter der kan foretages aflivning af dyr, "*herunder i et område omkring et udbrudssted*".

MFVM synes at have indtaget det standpunkt, at denne indskudte sætning indebærer en geografisk bestemt begrænsning ift. den nævnte aflivningshjemmel. Dette må afvises allerede ud fra bestemmelsens ordlyd, idet en indskudt sætning, der indledes med "*herunder*" ud fra en naturlig sproglig forståelse kun kan opfattes som en eksemplificering af det, der er anført i den forudgående sætning – og ikke en begrænsning.



Som redegjort for i Hovednotatet, pkt. 2.4, blev den indskudte sætning indført til varetagelse af dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn ifm. bekæmpelse af husdyrsygdomme. Inden lovændringen var det kun muligt at slå dyr ned, der var konstateret eller konkret mistænkt for at være smittet med den pågældende husdyrsygdom.

Aflivning af raske dyr mhp. beskyttelse af menneskers sundhed mod forekomst af zoonotiske smitstoffer har derimod været hjemlet siden vedtagelsen af zoonoseloven i 1994. Denne aflivningshjemmel har ikke på noget tidspunkt været geografisk begrænset, herunder f.eks. til en zone omkring et udbrudssted. Eneste begrænsning ligger i overholdelse af sædvanlige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitet, samt kravet i § 30, stk. 1, 1. pkt. til aflivningens formål, nemlig at *"udrydde, hindre, begrænse eller imødegå **risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer**"*.

Der henvises herved særligt til Hovednotatet, pkt. 2.4.3 og 2.4.4, hvoraf fremgår, at ændringen af infektionsloven i 2002 sigtede mod en udvidelse af beføjelserne til bekæmpelse af husdyrsygdomme – og ikke en indskrænkning i beføjelserne til bekæmpelse af zoonotiske smitstoffer.

Den 9. maj 2022

Lars Kjeldsen      David N.-Wulff      Hanne Rahbæk      Jens Rostock-Jensen



## BILAG 6

# Notat fra bisiddere om indgrebets proportionalitet

Advokat Lars Kjeldsen  
Advokat David Neutzsky-Wulff  
Advokat Hanne Rahbæk  
Advokat Jens Rostock-Jensen

**NOTAT**  
**om**  
**indgrebets proportionalitet**  
**(Notatet afspejler alene vores opfattelse af spørgsmålet**  
**og er ikke en gengivelse af overvejelser**  
**i Statsministeriet)**

**1. INDLEDNING OG FORMÅL**

I et notat til Kommissionen den 28. oktober 2021 ("Hovednotatet"), redegjorde vi som bisiddere for vores opfattelse af nogle af de hjemmelsspørgsmål, som kommissionen er ved at undersøge.

Formålet med Hovednotatet var at give et overblik over forarbejderne til husdyrholdlovens § 30 med henblik på at afdække, om der var et tilstrækkeligt grundlag for Miljø- og Fødevarerministeriets ("MFVM") vurdering af hjemmelsspørgsmålet.

I Hovednotatet gennemgik vi lovhistorikken fra og med lov nr. 814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme. Ændringslove blev kun gennemgået i det omfang, de var relevante for hjemmelsspørgsmålet.

Vi konkluderede som vores opfattelse, at MFVM's vurdering ikke havde grundlag i lovens forarbejder, bl.a. fordi man ikke havde været opmærksom på zoonoseloven fra 1994. Vi gjorde samtidig opmærksom på, at betydningen af zoonoseloven er uomtalt i de notater, der findes i ekstrakterne. Vi har suppleret hovednotatet med et notat om krav til hjemmelens klarhed.

Det fremgår af det kommissorium, som er udarbejdet for granskningskommissionen, at kommissionen for den angivne periode skal *"navnlig undersøge og redegøre for spørgsmål om overholdelse af gældende ret og i den forbindelse foretage en selvstændig vurdering af, hvorvidt der på tidspunktet for regeringens offentlige tilkendegivelse af sin beslutning var hjemmel til dette tiltag."*

Granskningskommissionen skal undersøge og redegøre for en række spørgsmål i tilknytning til spørgsmålet, om der var hjemmel til beslutningen.

Det fremgår direkte af kommissoriet, at

*”Granskningskommissionen skal ikke som led i sin undersøgelse forholde sig materielt til sundhedsfaglige eller veterinær-sundhedsfaglige spørgsmål om, hvorvidt trufne beslutninger var nødvendige eller hensigtsmæssige, eller hvorvidt trufne beslutninger blev bragt til udførelse på en sundhedsfagligt, veterinær-sundhedsfagligt eller miljømæssigt hensigtsmæssig måde.”*

Under kommissionens afhøringer har flere af de afhørte været stillet spørgsmål om validiteten af risikovurderingen af 3. november 2020. Efter kommissoriet synes kommissionen ikke at skulle forholde sig til dette spørgsmål.

Der er ligeledes under afhøringerne spørgsmål, som indikerer en interesse for spørgsmål om forvaltningsretlig proportionalitet. Vi har derfor udarbejdet dette notat.

## 2. PROPORTIONALITET

Husdyrholdloven indeholder en bemyndigelse til ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling til at bringe foranstaltninger i anvendelse over for dyrehold med henblik på begrænsning af udbredelsen af henholdsvis sygdomme og zoonotiske smitstoffer. Bestemmelsen findes i lovens § 30 og har følgende ordlyd:

*”§ 30*

*Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling kan for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer og af de sygdomme, der er anført i de i § 25 nævnte lister 3 og 4, fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr, dele heraf eller animalske fødevarer, sæd, oocytter, embryoner af dyr samt gødning, høg, halm, dyrefoder og andre produkter og genstande, hvormed sygdomme og zoonotiske smitstoffer kan spredes. Ministeren kan endvidere fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud.*

*Stk. 2. Foranstaltningerne i henhold til stk. 1 kan bl.a. omfatte:*

*1) For dyrehold og vildtlevende dyr:*

*...*

*h) aflivning af dyr, herunder i et område omkring et udbrudssted, eller slagtning på særlige vilkår ..."*

Med bestemmelsen er ministeren overladt et skøn både med hensyn til, om der skal bringes foranstaltninger i anvendelse over for dyrehold med henblik på begrænsning af udbredelsen af sygdomme henholdsvis zoonotiske smitstoffer, og hvilke foranstaltninger der i givet fald skal bringes i anvendelse, jf. brugen af ordet "kan" i bestemmelsens stk. 1 og stk. 2.

Ministeren skal ved udøvelsen af skønnet basere sig på saglige hensyn. De formål, hensyn eller interesser, som søges varetaget med en given beslutning, skal med andre ord være lovlige og relevante i sammenhængen.

I forbindelse med valget af foranstaltning gælder i den sammenhæng et proportionalitetskrav. Dette indebærer grundlæggende, i) at der ikke må bringes en foranstaltning i anvendelse, som ikke er nødvendig for at fremkalde den tilstræbte virkning, og ii) at der skal være et rimeligt forhold mellem foranstaltningens konsekvenser for de berørte borgere og det tilstræbte formål, jf. Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 361 f

### **3. HUSDYRHOLDLOVEN OG LOVHISTORIKKEN**

Husdyrholdloven samt lovhistorikken, som gennemgås i Hovednotatet, indeholder en række bidrag til at forstå, hvilke hensyn ministeren efter husdyrholdlovens § 30 kan og eventuelt skal inddrage ved udøvelsen af den tillagte skønsbeføjelse. Disse hensyn har selvsagt betydning for en vurdering af, om en given foranstaltning efter husdyrholdlovens § 30 er truffet på et sagligt grundlag, men må samtidig også inddrages ved vurderingen af, om en given foranstaltning er proportional med det tilstræbte formål, idet hensynenes indbyrdes styrke må antages at have betydning for bedømmelsen.

I første række fremgår følgende om formålet med husdyrholdloven i lovens § 1:

*"Lovens formål er at sikre, at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevarerikigheden og menneskers og dyrs sundhed samt til produktionen tilgodeses.*

*Stk. 2. Loven har endvidere til formål at sikre grundlaget for afstamning og kvalitet i dyreholdet."*

I forhold til skønsbeføjelsen tillagt ministeren i husdyrholdlovens § 30 er det således nødvendigt at holde sig for øje, at der skal lægges vægt på hensynet til menneskers sundhed. Samtidig skal der lægges vægt på hensyn til produktionen samt hensynet til at sikre grundlaget for afstamning og kvalitet i dyreholdet. I forhold til beslutningen om aflivning af mink (inkl. avlsdyr) skal der på den baggrund foretages en afvejning af hensynene over for hinanden, idet de i den pågældende situation i et vist omfang må anses for indbyrdes uforenelige.

For så vidt angår lovhistorikken, herunder forarbejderne til de tidligere gældende love, som i dag er sammenskrevet i husdyrholdloven, findes yderligere bidrag til, hvorledes denne afvejning skal foretages.

Af lovforslaget til den tidligere gældende husdyrsygdomslov (1988) fremgår, at *"[d]et er hensigten især at lægge vægt på det forebyggende element, som indebærer, at der kan skabes grundlag for at gennemføre foranstaltninger med det sigte at hindre, at sygdomme opstår."* (Se Hovednotatet, pkt. 2.1.1.). Det fremgår derudover, at det var hensigten, at hensynet til folkesundheden skal tilgodeses.

Specifikt i forhold til nedslagning af dyr fremgår følgende af lovforslaget til husdyrsygdomsloven (1988), jf. også Hovednotatet, pkt. 2.1.4:<sup>1</sup>

*"Ved vurderingen af, om nedslagning skal iværksættes, vil der blive lagt vægt på, om effektiv bekæmpelse skønnes at kunne finde sted på andre måder, f.eks. ved isolation af angrebne dyr. Ved vurderingen vil der endvidere blive lagt vægt på, om nedslagning er nødvendig for at beskytte mennesker mod smitte eller for at bevare en dyrebestand. Herudover kan andre væsentlige samfundsmæssige hensyn nødvendiggøre øjeblikkelig nedslagning, f.eks. eksportmæssige hensyn.*

...

*Ved vurderingen af, om nedslagning skal foretages, vil der endvidere blive foretaget en afvejning af ovennævnte hensyn over for de omkostninger, der er forbundet med nedslagning af de angrebne dyr."*

<sup>1</sup> Notat, s. 4

Husdyrsygdomsloven blev senere suppleret af zoonoseloven (1994), som etablerede et grundlag for at iværksætte foranstaltninger over for ikke-syge dyr af hensyn til menneskers sundhed. Af lovforslagets specielle bemærkninger til § 5 fremgår:

*"Foranstaltninger overfor syge dyr vil blive gennemført efter husdyrsygdomslovens regler, herunder dennes § 12, men der vil kunne blive tale om at supplere disse foranstaltninger med foranstaltninger efter zoonoseloven med særligt sigte på at afværge sundhedsrisici for mennesker." (Se Hovednotatet, pkt. 2.2.6).*

I forbindelse med en lovændring i 2002 af den tidligere gældende infektionslov blev følgende angivet i lovforslagets specielle bemærkninger:

*"Ved vurderingen af om nedslagning, herunder i et område omkring et udbrudssted, skal iværksættes, vil der blive lagt vægt på, om effektiv bekæmpelse skønnes at kunne finde sted på andre måder, f.eks. ved isolation af angrebne dyr ("offentligt tilsyn"). Ved vurderingen vil der endvidere blive lagt vægt på, om nedslagning er nødvendig for at beskytte mennesker mod smitte eller for at bevare en dyrebestand." (Se Hovednotatet, pkt. 2.4.3).*

Henset til husdyrholdlovens formål samt lovens tilblivelseshistorik forekommer hensynet til menneskers sundhed (folkesundheden) at være et gennemgående og centralt element, som skal tillægges betydelig vægt. I den sammenhæng tillægges det forebyggende element betydning. Disse hensyn skal afvejes over for andre hensyn, herunder til produktionen og mulighederne for at sikre grundlaget for afstamning og kvalitet i dyreholdet.

Særligt i forhold til proportionaliteten af en beslutning om nedslagning af dyr er der desuden lagt op til, at der skal foretages et skøn over, om effektiv sygdomsbekæmpelse kan ske på anden vis, herunder eksempelvis ved isolation af dyrene, og om nedslagning er nødvendig for at beskytte mennesker mod smitte, ligesom der skal foretages en afvejning af hensynene over for de omkostninger, som er forbundet med nedslagning.



#### 4. VURDERING

Beslutningen om aflivning af danske minkbesætninger blev truffet den 4. november 2020 af hensyn til folkesundheden og var baseret på Statens Serum Instituts skærpede vurdering af 3. november 2020.

Konklusionen i Statens Serum Instituts skærpede vurdering af 3. november 2020 var følgende:<sup>2</sup>

*"Konklusion: En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner." (vores understregning)*

På tidspunktet, hvor beslutningen blev truffet, var COVID-19 vaccinekandidater under udvikling, og det var Statens Serum Instituts vurdering, at der, som følge af de ændringer, der optrådte i spike proteinet i flere af minkvarianterne af virus, bestod en ikke uvæsentlig risiko for, at vacciner ikke ville give optimal beskyttelse imod de nye virus, som opstod i mink. Af Statens Serum Instituts vurdering fremgår bl.a.:

*"På baggrund af de ændringer, der optræder i spike proteinet i flere af minkvarianterne af virus, er der risiko for at vacciner, der er rettet imod spike proteinet ikke vil give optimal beskyttelse imod de nye virus, der opstår i mink, og immuniteten fra overstået COVID-19 infektion kan give mindre beskyttelse mod de nye virusvarianter.*

*Hvis minkproduktionen fortsættes i Danmark, således at der i 2021 genetableres en stor population af mink, vurderes det for overvejende sandsynligt, at denne population vil være modtagelige for smitte.*

...

*Dermed er der en betydelig risiko for gentagelse af smittespredning blandt mink og mennesker, som er set i Vestdanmark i 2020. Dette vurderes at indebære en stor risiko for folkesundheden, både ved at medføre større sygdomsbyrde blandt mennesker, og ved at et stort virusreservoir i mink øger risikoen for, at der igen opstår nye virusmutationer, som vacciner ikke giver optimal beskyttelse imod. Samlet set kan den flokimmunitet, der opnås ved vaccination eller overstået infektion, risikere at blive svækket eller udeblive. Det må samtidigt forventes at betyde*

<sup>2</sup> SSI, s. 1

en væsentlig forringelse af vores muligheder for at bevare epidemikontrol i Danmark, hvilket kan medføre, at man må indføre yderligere restriktioner og begrænsninger på samfundslivet mv.

...

Tilstedeværelsen af et omfattende reservoir af virus i mink indebærer en alvorlig trussel mod folkesundheden, idet virus spredes fra dyr til mennesker. Risikoen for mutationer gør denne risiko særlig alvorlig."

Statens Serum Institut vurderede således, at fortsat minkavl var forbundet med stor risiko for folkesundheden, hovedsagligt med henvisning til, at mutationer af virus, som opstod i mink, kunne føre til, at effekten af vaccinationer svækkedes eller helt udeblev.

Beslutningen om aflivning af danske minkbesætninger beroede således på hensyn til folkesundheden, herunder hensyn til at forebygge smitte og sikre, at kommende COVID-19-vacciner ville have den tilsigtede effekt.

Der hersker på den baggrund ingen rimelig tvivl om, at beslutningen blev truffet på et sagligt og lovligt grundlag under varetagelse af hensyn, som ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling ved udøvelsen af den tillagte skønsebeføjelse i husdyrholdlovens § 30 skal iagttage.

Af Statens Serum Instituts skærpede vurdering af 3. november 2020 fremgår følgende om det forudgående forløb:

"Per 2. november 2020 er der konstateret SARS-CoV-2 smitte på 191 minkfarme. Denne udvikling er sket til trods for en intensiv indsats fra myndighedernes side mhp. at begrænse smitten. Samtidig ses smitte med nye typer SARS-CoV-2 virus, der tilpasser sig mink (minkvarianter) i lokalbefolkningen, og der er en stærk geografisk og tidsmæssig sammenhæng mellem antal positive minkfarme og smitteforekomst blandt mennesker. Mink med SARS-CoV-2 udgør et stort reservoir af virus, der er en stor erhvervsrisiko forbundet med minkavl i smittede områder, og det er ikke lykkedes at begrænse yderligere spredning til det omgivende samfund."

Statens Serum Instituts skærpede risikovurdering byggede således bl.a. på, at smittespredningen blandt danske minkbesætninger fortsatte, trods myndighedernes intensive indsats for at begrænse smitten, og at det med de hidtidige tiltag ik-

ke var lykkedes at begrænse smitten til mennesker i det omkringliggende samfund.

Indsatsen frem til den 4. november 2020 havde bestået i en række forskellige tiltag baseret på rådgivning og vurderinger fra veterinær- og sundhedsmyndighederne. Forløbet opsummeres i hovedtræk som følger, jf. MFVM's redegørelse af 16. november 2020:

- Den første minkbesætning blev testet positiv for COVID-19 medio juni 2020 og blev slået ned ud fra et forsigtighedsprincip, da myndighederne vurderede, at der var risiko for smitte til mennesker.
- Regeringen besluttede den 6. juli 2020 at ændre strategi til inddæmning af smitte baseret på veterinær- og sundhedsmyndighedernes rådgivning. Tre minkbesætninger var på dette tidspunkt konstateret smittede. Tiltagene bestod bl.a. i brug af værnemidler, begrænset adgang til minkfarme, skærpet overvågning m.v.
- Pr. 10. september 2020 var smitten i danske minkfarme steget til totalt 9 farme, og pr. 18. september 2020 var 20 besætninger smittede. På baggrund heraf og vurderinger fra Statens Serum Institut blev tiltagene i inddæmningsstrategien herefter skærpet den 21. september 2020.
- Trods de skærpede tiltag, bredte smitten sig fortsat blandt danske minkfarme. Sundhedsstyrelsen noterede pr. 27. september 2020, at de hidtidige tiltag ikke havde været tilstrækkelige til at forebygge smitte, og at det var Statens Serum Institut, Styrelsen for Patientsikkerhed og Sundhedsstyrelsens vurdering, at de iværksatte tiltag heller ikke fremadrettet ville være tilstrækkelige. Dansk Veterinær Konsortium skærpede tillige sin vurdering af situationen.
- Pr. 1. oktober 2020 var der ca. 40 smittede minkfarme, mens ca. 20 var under mistanke. Baseret på bl.a. risikovurderinger fra Statens Serum Institut af 18. september 2020 og Sundhedsstyrelsen af 24. september 2020, besluttede regeringen den 1. oktober 2020, at alle minkfarme med smitte og alle minkfarme inden for en omkringliggende zone på 7,8 km. skulle slås ned.

- Smitten fortsatte med at brede sig, og pr. 1. november 2020 var næsten 200 danske minkfarme smittet. Baseret herpå og på den skærpede risikovurdering fra Statens Serum Institut af 3. november 2020, besluttede regeringen herefter den 4. november 2020 af hensyn til folkesundheden at aflive danske minkbesætninger.

Regeringen fulgte således udviklingen tæt og baserede løbende indsatsen mod COVID-19 smitte i danske mink på vurderinger fra veterinær- og sundhedsmyndighederne. Det kan konstateres, at der var tale om en gradvis intensivering af tiltagene med henblik på begrænsning og forebyggelse af smittespredning, efterhånden som iværksatte tiltag viste sig utilstrækkelige, idet smittespredningen fortsatte i stort omfang.

Trods en ihærdig myndighedsindsats var det ultimo oktober 2020 fortsat ikke lykkedes veterinær- og sundhedsmyndighederne at identificere smittekæderne. Dette illustreres ved Magnus Heunickes e-mail af 26. oktober 2020, kl. 09.13, til Per Okkels og Lene Brøndum Jensen (se Hovedekstrakten, s. 1306):

*"Det forekommer stadig mere uforståeligt, at der ikke findes et svar på, hvorfor og hvordan så mange minkfarme er blevet smittet."*

Beslutningen om aflivning af danske minkbesætninger den 4. november 2020 blev dermed truffet på et tidspunkt, hvor de forskellige tiltag af tiltagende intensitet, som hidtil var blevet implementeret, havde vist sig utilstrækkelige, og hvor Statens Serum Institut vurderede, at fortsat minkavl under den igangværende COVID-19 pandemi indebar en betydelig risiko for folkesundheden.

Det kan med andre ord lægges til grund, at regeringen løbende forholdte sig til den alvorlige situation og baseret på vurderinger fra veterinær- og sundhedsmyndighederne skønnede over, hvilke foranstaltninger, det var nødvendigt at implementere af hensyn til folkesundheden. Eftersom det samtidig kan lægges til grund, at mindre indgribende foranstaltninger havde vist sig ineffektive med henblik på effektiv sygdoms- og smittebekæmpelse, er der herefter ikke grundlag for at konkludere, at beslutningen om aflivning af danske minkbesætninger var en unødvendig foranstaltning med henblik på at beskytte folkesundheden, herunder af hensyn til at sikre at kommende COVID-19-vacciner ville have den tilsigtede effekt.

Dette understreges desuden af Kåre Mølbaks e-mail til Thomas Senderovitz af 5. november 2020 kl. 16.27, hvoraf fremgår (se Hovedekstrakten, s. 2736):

*"I forhold til mutationerne er det vores vurdering, at vi må handle og ikke afvente yderligere forskning på området. Det er også den holdning som WHO og ECDC deler. Hvis vi venter med at handle, til vi har bevis for, at virusstammen ikke dækkes af vaccinen handler vi for sent. Worst case scenarie er en parallel epidemi, men det har vi gode mulighed for at forhindre når vi nu kender virus, fjerner reservoiret, tester, opsporer og begrænser unødigt aktivitet."*

For så vidt angår beslutningens forholdsmæssighed, altså om beslutningen stod i rimeligt forhold til ulemperne for de berørte borgere, skal hensynet til folkesundheden, som beslutningen overvejende var baseret på, afvejes over for hensynet til de berørte borgere, herunder erhvervet, og mulighederne for at sikre afstamning og kvalitet i dyreholdet samt de omkostninger, som aflivning af danske mink er forbundet med.

Beslutningen var selvsagt af ganske indgribende karakter, navnlig for minkavlerne, og den skal derfor have vægtige grunde for sig. Hensynet til folkesundheden må i den sammenhæng anses som ganske tungtvejende, hvilket i særlig grad gør sig gældende under en verdensomspændende pandemi af så alvorlig karakter som COVID-19-pandemien.

Hensynets helt centrale og afgørende betydning under COVID-19-pandemien understreges af forslag til vedtagelse nr. V 5, som blev fremsat i Folketinget den 30. oktober 2020 af SF, S, RV, EL og ALT, og som den 16. november 2020 blev vedtaget af et flertal i Folketinget. Ordlyden af vedtagelsen var som følger:

*"Folketinget støtter regeringens prioritering af beskyttelse af sundheden som det vigtigste hensyn under coronapandemien.*

*Folketinget udtrykker sin bekymring over, at coronavirus kan mutere med risiko for, at der opstår nye varianter, som kan være mere smitsomme og sygdomsfremkaldende samt påvirke effekten af potentielle covid-19-vaccinekandidater. Minkbesætninger udgør et stort reservoir for smitte, og det skaber bekymring, at der er blevet påvist en unik minkvariant, hvilket er en trussel for folkesundheden. Folketinget pålægger derfor regeringen at sikre, at der ikke startes nye kuld af mink efter den forestående pelsningssæson, hvis sundheds- og veterinærmyndighederne vurderer, at der er en uacceptabel smitterisiko forbundet hermed." (vores understregning)*

Den vurderede smitterisiko blev betragtet som en trussel mod folkesundheden, hvilket i den konkrete situation betød, at der var et væsentligt hensyn at tage til samtlige borgere, herunder også minkavlerne selv, ikke blot i det danske samfund, men i verdenssamfundet. Hensynet til folkesundheden måtte på den baggrund kunne begrunde ganske alvorlige og indgribende foranstaltninger, som indebar ulemper for en del af befolkningen, når disse foranstaltninger blev truffet af hensyn til den samlede befolkning.

Det må tillægges vægt, at den danske minkbranche generelt tabte penge i både 2019 og 2020. I 2019 var der et samlet underskud på ca. 100 mio. kr. i branchen, hvilket svarer til et underskud på mere end 100.000 kr. pr. bedrift i gennemsnit, jf. Hovedekstrakten, s. 2872. Samtidig blev minkavlerne ydet kompensation i forbindelse med aflivningen af deres minkbesætninger, hvilket reducerer foranstaltningens intensitet for de berørte minkavlere.

Aflivningen af de danske minkbesætninger var forbundet med store samfundsomkostninger, både i relation til processen med aflivning og efterfølgende bortskaffelse af mink samt kompensationsbetalinger til de berørte minkavlere. Disse omkostninger skal dog sammenholdes med risikoen for, at en ny generation af mink kunne blive smittet med COVID-19 med den konsekvens, at de skulle aflives, og minkavlerne (igen) ydes kompensation. En fortsættelse af den hidtidige strategi med aflivning af smittede minkbesætninger og aflivning inden for 7,8 km-zoner kunne således medføre, at smittede minkbesætninger blev slået ned, hvilket minkavlerne blev kompenseret for, hvorefter dette kunne gentage sig med nye generationer af mink i 2021. Det er derfor ikke givet, at beslutningen om aflivning af danske minkbesætninger var forbundet med væsentligt højere omkostninger end den alternative situation ville have indebåret.

Derudover må det også tillægges vægt, at en manglende reaktion på SSI's skærpede risikovurdering af 3. november 2020 ville have haft alvorlige konsekvenser for dansk eksport i almindelighed.

Der kan i den forbindelse navnlig henvises til afhøringen af erhvervsminister Simon Kollerup, jf. det konsoliderede forklaringsdokument af 9. marts 2022, s. 873:

*"Det var nødvendigt at handle for at beskytte landbruget og Danmarks omdømme, og det ikke at handle var også en handling. Som erhvervsminister havde han en kæmpe bekymring for dansk eksport, herunder særligt dansk fødevarer eksport, som er kendt verden over for sin høje fødevarer sikkerhed. Det var ikke alene et*

*spørgsmål om minkerhvervets økonomi, det blev også et spørgsmål om dansk eksports indtjening til Danmark. På den måde blev der lagt et nyt lag ind i overvejelserne, som ikke alene var af sundhedsmæssig og folkesundhedsmæssig karakter.”*

Endelig må det inddrages i afvejningen, at et meget begrænset antal mink blev aflivet uden for 7,8 km-zonerne i tiden frem til den 10. november 2020, hvor minkavlerne modtog brev om, at der alene var tale om en opfordring til aflivning af hensyn til folkesundheden og ikke et påbud. I tiden herefter fortsatte aflivningerne i stort omfang på frivillig basis, hvilket må tages til indtægt for, at minkavlerne forstod den alvorlige situation og betragtede aflivningerne som nødvendige af hensyn til folkesundheden. Frivilligheden må desuden tages til indtægt for, at minkavlerne anså muligheden for kompensation som værende i deres interesse i situationen.

Under samlet hensyntagen til ovennævnte momenter, idet hensynet til folkesundheden tillægges særlig vægt, er det vores vurdering, at beslutningen om aflivning af danske mink truffet den 4. november 2020 var proportional, dvs. nødvendig og stod i rimeligt forhold til ulemperne for de berørte borgere.

Den 9. maj 2022

Lars Kjeldsen      David N.-Wulff      Hanne Rahbæk      Jens Rostock-Jensen





BILAG 7

Notat om hjemmels-  
spørgsmålet fremsendt af  
Kopenhagen Fur

## Notat om hjemmelsspørgsmålet i minksagen

*Professor, dr.jur. Andreas Bloch Ehlers*

### 1. Indledning

Formålet med dette notat er at tage stilling til, om der var hjemmel i den dagældende husdyrholdlovs § 30 (lovbekendtgørelse nr. 38 af 15. januar 2020) til at nedslå *raske mink uden for de fastlagte risikozoner (7,8 km)* som besluttet af regeringen den 3. november 2020 og påbudt minkavlerne af statsministeren på et pressemøde den 4. november 2020 (fulgt op af et brev til alle minkavlere den 6. november 2020). I notat af 28. oktober 2021 argumenterer advokaterne Lars Kjeldsen, David Neutzsky-Wulff, Hanne Rahbæk og Jens Rostock-Jensen, der er bisiddere for Statsministeren m.fl. i Minkkommissionen, for, at der er en sådan hjemmel, således at påbuddet af 4. november skulle være lovligt. Bisidderne anfører selv, at dette står i modsætning til den vurdering, der blev foretaget af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri & Miljøministeriet (MFVM) den 4. november 2020, hvor der klart afvistes at være hjemmel. Det skal i øvrigt nævnes, at Justitsministeriet tiltrådte denne vurdering, hvorfor bisiddernes vurdering tillige er i strid med Justitsministeriets opfattelse af hjemmelsspørgsmålet. Endelig skal nævnes, at regeringen i det hele taget var af den opfattelse, at der ikke var hjemmel til nedslagning i husdyrholdlovens § 30 på tidspunktet for påbuddet den 4. november 2020. I hvert fald fremsattes den 10. november 2020 det senere vedtagne forslag til L 77 (forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink) for at skabe en sådan hjemmel. Loven er vedtaget af Folketinget på grundlag af denne forudsætning om manglende hjemmel. Juridiske forskere er tillige enige i denne vurdering, jf. Kristian C. Lauts m.fl.: *Den danske retsstat på prøve: Covid-19, legalitet og mink*, Juristen 2021, s. 89 ff.

Det fremgår af bisiddernes notat, at de bygger deres vurdering på, at forarbejderne til husdyrholdlovens § 30 samt lovhistorikken hertil skulle tilsige, at der var hjemmel til nedslagningen af raske mink uden for risikozonerne (allerede) på tidspunktet for påbuddet den 4. november 2020. Som det fremgår nedenfor, er denne vurdering imidlertid ikke korrekt. Endvidere forholder notatet sig slet ikke til, hvilken betydning påbuddets ekstraordinært indgribende karakter for minkavlerne har for de krav, der må stilles til hjemlens klarhed. Som det vil fremgå, har dette helt central betydning for vurderingen af hjemmelsspørgsmålet, da et så intensivt indgreb i avlernes erhverv kræver meget klar/sikker hjemmel i lov. Dernæst forholder notatet sig ikke til, at påbuddet om nedslagning af de raske mink uden for risikozonerne *de facto* ville medføre nedlukning af hele minkerhvervet. Hvis påbuddet skal være lovligt, skal der således være hjemmel i husdyrholdlovens § 30 til nedslagning af samtlige raske mink uden for risikozonerne og til reelt at nedlukke hele minkerhvervet. Endelig kan der sættes spørgsmålstejn ved flere af bisiddernes analyser og konklusioner.

I afsnit 2 behandles først indgrebs karakter/intensitet. I afsnit 3 behandles det almindeligt gældende skærpede hjemmelskrav ved indgribende foranstaltninger, mens afsnit 4 beskæftiger sig med det (skærpede) hjemmelskrav ved ekspropriation. I afsnit 5 tages stilling til betydningen af husdyrholdlovens § 30 og dens forarbejder samt lovhistorikken. I afsnit 6 gives en konklusion.

## 2. Indgrebs karakter/intensitet

Regeringens påbud af 4. november 2020 om at nedslå raske mink uden for risikozonerne var af flere grunde særdeles indgribende over for de berørte minkavlere (samt de berørte følgeerhverv). For det første medførte påbuddet (der lå i forlængelse af beslutningen om at nedslå de smittede mink samt raske mink i risikozonerne), at *samtlig mink på samtlige minkfarme skulle slås ned*. Derved mistede minkavlerne muligheden for at drive deres erhverv. For det andet havde avlerne ingen mulighed for at indrette sig på påbuddet, da nedslagningen skulle ske så hurtigt som muligt. For det tredje havde påbuddet den konsekvens, at avlerne ikke kommer til at genoptage deres erhverv. Nedslagningen af hele avlsdyrbestanden har således medført, at mere end 100 års fremavl er gået tabt. De danske minkskind havde således en helt særlig kvalitet, ligesom fremavlens havde begrænset de tabsforvoldende infektionssygdomme hos minkene betydeligt.

Påbuddet af 4. november 2020 medførte således – *de facto* – en permanent nedlukning af et helt erhverv. Det er uden videre klart, at denne *konsekvens* af indgrebet skal medregnes ved vurderingen af indgrebs intensitet.

## 3. Det skærpede hjemmelskrav ved særligt indgribende foranstaltninger

Det er almindeligt kendt, at hjemmelskravet skærpes, når myndighederne træffer foranstaltninger, der medfører et væsentligt indgreb i borgerens rettigheder mv., jf. om det såkaldte intensitetskriterium hos Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret (6. udg.), s. 180ff. Jo mere intenst indgrebet er, desto klarere skal hjemlen i almindelighed være. Derfor er det heller ikke overraskende, at det normalt stilles krav om særlig klarhed i hjemmelsgrundlaget ved indgreb eller begrænsninger i *borgernes erhvervsmuligheder*, jf. Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret (6. udg.), s. 203. Til illustration heraf kan henvises til U 1979.253 Ø, der handlede om, hvorvidt indenrigsministeren efter apotekerlovens § 42 kunne bestemme, at indehaveren af Rødovre Apotek skulle oprette et udsalg. Ifølge apotekerlovens § 42 kunne ministeren bestemme, at en apotek skulle oprette et udsalg i sit "opland", men indehaveren af Rødovre Apotek bestred, at det gav hjemmel til et pålæg om udsalg i en bestemt fast ejendom i forretningscenteret Rødovre Centrum. Efter apotekerens opfattelse kunne ministeren med hjemmel i § 42 højst indskrænke det geografiske område, hvor der skulle holdes udsalg, til et bestemt kvarter. Landsretten gav apotekeren medhold i, at der *ikke* var fornøden hjemmel i § 42 til at udstede nævnte påbud, hvilket blev begrundet med, at det på "væsentlig måde" greb ind i apotekerens "erhvervsforhold". Landsretten fandt således, at hjemlen i § 42 ikke var tilstrækkelig klar i forhold til indgrebs karakter. Se også U 1957.311 H, U 1975.63 H og U 1985.125 H. I sidstnævnte dom fandt Højesteret, at en kommunes påbud om, at kiosk- og brødudsalg alene måtte ske inden for butikstid var så indgribende, at det krævede en klar hjemmel: "Kommuneplanlovens § 45 omfatter efter sin ordlyd ikke klart det

forhold, at lokaler, der hidtil har været anvendt til erhverv, tages i brug til andre erhvervsformål, og der er ikke sikre holdepunkter i bestemmelsens forarbejder for, at det har været hensigten, at den skulle kunne anvendes i denne situation. En så vidtgående beføjelse for kommunalbestyrelsen, som den af appellanten hævdede forståelse af bestemmelsen fører til, findes - i modsætning til hvad der er antaget i administrativ praksis - ikke at burde støttes på en udvidende fortolkning ud fra lovens formål, men må kræve lovgivningsmagtens medvirken." Se også U 1953.1060 H og U 1992.284 H, der begge handler om tilbagekaldelse af tilladelser. Som anført hos Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret (6. udg.), s. 204, er der også i sådanne tilfælde tale om et "så stort indgreb", at der selv om udstedelsen af tilladelsen beror på et skøn, må kræves lovhjemmel hertil.

Retspraksis viser klart, at der i langt de fleste tilfælde, hvor der sker et indgreb i *borgernes erhvervsmuligheder*, vil blive krævet en klar lovhjemmel. Det gælder, selv om der er tale om indgreb, der er væsentligt mindre vidtgående end indgrebet i minkerhvervet, såsom påbud om at holde udsalg til apotekere, påbud om kiosk- og brødudsalg inden for butikstid samt tilbagekaldelse af tilladelser. Det er uden videre klart, at påbuddet om at aflive alle raske mink uden for risikozonerne (inklusive avlsdyrene), der førte til aflivning af samtlige mink i Danmark samt lukning af minkerhvervet, er *langt* mere indgribende, hvorfor der må kræves en endog særlig klar – og vel nok – *helt sikker hjemmel*. Som det fremgår af afsnit 5 nedenfor, var der ikke en sådan sikker hjemmel i husdyrholdlovens § 30, hvorfor påbuddet om at aflive minkene uden for risikozonerne i medfør heraf var ulovligt. Dermed var man med Højesterets ord i bl.a. U 1985.125 H nødsaget til at kræve *lovgivningsmagtens medvirken*, hvilket man som sagt også gjorde med vedtagelsen af minkloven (lov nr. 2185 af 29. december 2020), jf. afsnit 5.5.

Selv hvis man forudsatte, at der havde været hjemmel til nedslagningen i husdyrholdlovens § 30, stk. 2, litra h, er det konkrete indgreb i alle tilfælde i strid med det almindelige proportionalitetsprincip, som er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, jf. nærmere afsnit 5.4.

Som det er fremgået, gælder der et skærpet hjemmelskrav allerede som følge af nedslagningens *indgribende karakter* (også altså uanset om der er tale om ekspropriation), men da påbuddet om nedslagning af de raske mink i sig selv udgør et ekspropriativt indgreb i minkavlernes virksomhed, følger det (også) *direkte af grundloven*, at der kræves klar/sikker lovhjemmel. Der redegøres kort for det skærpede hjemmelskrav ved ekspropriation i afsnit 4.

#### 4. Det skærpede hjemmelskrav ved ekspropriation

Der er ikke tvivl om, at påbuddet den 4. november 2020 om at nedslå raske mink uden for risikozonerne udgør et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73, stk. 1. Det skyldes navnlig indgrebets allerede omtalte helt *ekstraordinære intensitet* for de berørte minkavlere, der med særdeles kort varsel skulle slå samtlige mink ned og derved nedlægge deres virksomheder. Det kan anføres herimod, at indgrebet på en vis måde kan anses for *generelt*, idet det angår samtlige minkavlere, men på den anden side udgør minkavlerne blot en lille gruppe af erhvervsdrivende. Hertil kommer, at der lægges mindre vægt på, hvor generelt/konkret indgrebet rammer, når der

som her er tale om et ekstraordinært intenst indgreb. Endelig taler det grundlæggende beskyttelseshensyn bag § 73 - at den enkelte borger ikke skal bære særlige økonomiske byrder ved foranstaltninger, som gennemføres i almenvellets interesse - klart for ekspropriation. At der er tale om ekspropriation fremgår endvidere af forarbejderne til husdyrholdlovens § 56, stk. 1, der omhandler statens pligt til at svare erstatning ved nedslagning af dyr i henhold til loven. Heraf fremgår, at såfremt der sker nedslagning af besætninger, der senere viser sig *ikke* at have været syge (altså raske mink), skal der "ydes fuld erstatning for dyrene og fuld driftstabserstatning, da der i denne situation *reelt er tale om ekspropriation*" (min kursivering), jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 3366ff.

Det fremgår udtrykkeligt af grundlovens § 73, stk. 1, 3. pkt., at ekspropriation kun kan ske med hjemmel i lov, og som anført af Revsbech m.fl. a.st., s. 187, skal dette læses som et grundlovshjemlet krav om skærpet hjemmel ved ekspropriation. Det ekspropriative indgreb (nedslagningen af de raske mink) kræver altså også ifølge grundloven en skærpet hjemmel, hvilket i nærværende sag (som følger af indgrebets helt særlige intensitet) skal forstås som et krav om, at der skulle have været en helt klar/sikker hjemmel i husdyrholdlovens § 30.

## **5. Husdyrholdlovens § 30 samt forarbejder og lovhistorik**

### *5.1. Indledning*

Spørgsmålet er herefter, om der var en helt klar/sikker hjemmel i husdyrholdlovens (lovbekendtgørelse nr. 38 af 15. januar 2020) § 30 på tidspunktet for påbuddet om at nedslå de raske mink uden for risikozonerne den 4. november 2020. Som ovenfor nævnt vurderede både MFVM og Justitsministeriet, at der ikke var hjemmel, ligesom regeringen den 10. november 2020 fremsatte det senere vedtagne forslag til L 77 (forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink) for at skabe en sådan. Det er af flere grunde korrekt, at der ikke var hjemmel til nedslagningen, og at i hvert fald det skærpede hjemmelskrav under ingen omstændigheder kan anses for opfyldt. Der redegøres for de væsentligste grunde hertil i det følgende.

### *5.2. Ordlyden af og forarbejderne til husdyrholdlovens § 30*

Det fremgår udtrykkeligt af husdyrholdlovens § 30, stk. 2, litra h, at der er hjemmel til aflivning af smittede dyr, og at aflivning også kan ske "omkring et udbrudssted". Det følger af lovmotiverne (FT 2003-04, tillæg A, L 100, s. 3392), at såfremt aflivning skal ske omkring et udbrudssted, skal der som udgangspunkt være tale om en af de i liste 3 og 4 nævnte sygdomme, jf. hertil nu bekendtgørelse nr. 1171 af 17. juli 2020 om lister over smitsomme sygdomme til husdyrholdloven. Det fremgår også, at området fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene.

Det er klart i strid med en naturlig forståelse af bestemmelsens ordlyd at antage, at bestemmelsen giver hjemmel til at aflive alle mink *uafhængigt af de konkrete udbrudssteder*. Hertil kommer, at der allerede var etableret de omtalte risikozoner omkring udbrudsstederne. Det må have formodning imod sig, at regeringen herefter – endda uden en ny veterinærfaglig vurdering – uden videre kan se bort fra eller udvide de fastlagte zoner med den konsekvens, at *hele Danmarks*



*areal* dækkes. Det må tilsvarende havde formodning imod sig, at en (hypotetisk) veterinærfaglig vurdering overhovedet kunne have begrundet fastlæggelsen af en landsdækkende zone, idet årsagskæderne fra smitteudbruddene til hver eneste farm i hele landet efter al sandsynlighed ville være alt for teoretisk. Fx er det vanskeligt at se, hvordan farme på Sjælland og navnlig Bornholm skulle kunne omfattes af en risikozone omkring et udbrudssted i Jylland.

### 5.3. Lovhistorikken

Den lovhistorik, som bisidderne præsenterer i notatet af 28. oktober 2021, bidrager til at oplyse det retlige grundlag bag husdyrholdlovens § 30, men understøtter ikke den konklusion, at der var hjemmel til det omtvistede indgreb. Allerede det forhold, at der skulle pågå næsten et helt år, før nogen kunne konstruere en sådan argumentation (der endda er i modstrid med bl.a. MFVM's og Justitsministeriets vurdering) vidner om, at påbuddet blev givet *uden* en klar/sikker lovhjemmel. På sin vis bidrager bisiddernes notat dermed til at understrege, at der *ikke* var hjemmel i § 30 eller andetsteds til så drastisk og irreversibelt et indgreb.

Det forhold, at notatet til dels nuancerer myndighedernes oprindelige begrundelse for den konklusion, at regeringen ikke havde hjemmel, ændrer ikke herved. Når ordlyden af den på tidspunktet for påbuddet gældende lovbestemmelse i husdyrholdlovens § 30, stk. 2, litra h, klart foreskriver, at de raske mink alene kunne nedslås i et "område omkring et udbrudssted", har det endvidere formodningen endog meget klart imod sig, at der i for længst ophævet lovgivning som fx zoonoseloven skulle være fortolkningsbidrag, der muliggør et så indgribende tiltag som nedslagning i hele landet og nedlukning af et helt erhverv. Navnlig fordi der, som flere gange nævnt, gælder et krav om klar/sikker lovhjemmel til et sådan indgreb.

Hertil kommer, at notatet er noget selektivt i sin omtale og fortolkning af de historiske lovbestemmelser og forarbejder. I det følgende gøres enkelte nedslag til illustration heraf:

(i) I de almindelige bemærkninger til zoonoseloven fremgår følgende af det første afsnit (FT 1994-95, tillæg A, L 49, s. 546):

*"Lovforslaget omfatter især smitstoffer, der overføres fra dyr til mennesker via levnedsmidler. Forebyggelsen af disse smitstoffer kræver en indsats i besætningerne og hele vejen igennem kæden fra jord til bord." (understreget her)*

På linje hermed anføres i de specielle bemærkninger til formålsbestemmelsen i § 1 (a.st., s. 547):

*"Med lovforslaget etableres grundlaget for et regelsæt, der supplerer husdyrsygdomslovgivningen med hensyn til at sikre mod forekomst af zoonotiske smitstoffer i animalske levnedsmidler." (understreget her)*

Her er det helt centralt at understrege, at pelsdyr og minkskind *ikke* er levnedsmidler og *ikke* indgår i fra jord til bord-kæden. I overensstemmelse hermed er pelsdyr og mink ikke nævnt med ét ord i lovmotiverne – modsat husdyr, der netop anvendes som levnedsmidler, fx kvæg og svin. Dansk Pelsdyrforening var derfor heller ikke høringspart til zoonoseloven.

(ii) I forlængelse af ovenstående fremgår det af zoonoselovens almindelige bemærkninger og de specielle bemærkninger til § 2 (a.st., s. 546 og 547):

*”Lovforslaget omfatter både forekomst af zoonotiske smitstoffer hos dyr, der lider af sygdomme, og forekomst af smitstoffer hos sunde smittebærere. (...)*

*Overførsel af zoonotiske smitstoffer kan ske både fra dyr, der selv er syge, og fra dyr, der ikke lider af den pågældende sygdom, men er såkaldte sunde smittebærere.”* (understreget her)

Baggrunden herfor er den tanke, at nogle dyr kan være syge og udvise sygdomstegn (klinisk syge), mens andre dyr kan være syge uden sygdomssymptomer, hvorved de fremstår sunde. Atter andre dyr kan være sygdomsfri, men kan fortsat være en passiv smittespredere, såfremt de omgås sygdomsramte dyr, og smitstoffet sidder på dyrenes overflade.

Denne sondring mellem sunde/raske dyr og syge dyr omtales også i bemærkningerne til infektionslovens § 3 (FT 1998-99, tillæg A, L 160, s. 3686):

*”Loven vil således også give hjemmel til indgreb over for sygdomme, hvis tilstedeværelse alene kan konstateres i laboratorium. Der kan være grund til at gribe ind over for sådanne sygdomme, som ikke giver egentlige sygdomsudbrud i besætningen, bl.a. fordi sådanne laboratoriereaktioner kan være uønskede i eksportmæssig sammenhæng, eller fordi smitstoffet, som giver anledning til laboratoriereaktionerne, kan udvikle sig på en uhensigtsmæssig måde og således antage en mere alvorlig karakter med et ændret sygdomsmønster. Ved andre sygdomme, som normalt giver anledning til kliniske symptomer, kan det forekomme, at infektionen hos nogle dyr forløber så ubemærket, at den kun kan erkendes ved laboratorieundersøgelse. Også i disse tilfælde må der være muligheder for at gribe ind, idet disse dyr (sunde smittebærere) kan huse smitstoffet og bringe det videre til andre dyr eller for zoonosers vedkommende til mennesker.”* (understreget her)

Denne passage genfindes i forarbejderne til husdyrholdlovens § 25 (FT 2003-04, tillæg A, L 100, s. 3390). I forlængelse heraf anføres til § 30 (a.st., s. 3392):

*”Det vil bero på et veterinærfagligt skøn, hvornår et dyr kan mistænkes for at være ramt af en sygdom. F.eks. kan et dyr kræves slået ned, hvis det udviser relevante symptomer, uden at det dog med sikkerhed kan afgøres, om det lider af den pågældende sygdom. Det samme vil være tilfældet, hvor der har været kontakt mellem en rask og en sygdomsramt besætning, således at der er stor sandsynlighed for, at den raske besætning er blevet smittet.”* (understreget her)

I tilknytning til ændringen af husdyrholdlovens § 30 i 2018 anføres i forarbejderne (2018-19, 1. samling, tillæg A, L 53, s. 15):

*”Bestemmelsen tænkes også anvendt i situationer, hvor dyrene ikke selv er syge, men hvor smitstoffet stadig udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker.”* (understreget her)

Husdyrholdlovens § 30, stk. 2, litra h, skal fortolkes i lyset af det formål, som lovhistorikken angiver med rod i zoonoseloven. I den sammenhæng er det vanskeligt at se, at raske mink på fx Bornholm kan anses for *sunde smittebærere* af covid-19 med den begrundelse, at der er adskillige smittede farme i Jylland. Som konsekvens heraf kan bestemmelsen umuligt hjemle den omtalte nedslagning uden for risikozonerne.

(iii) Ændringen til husdyrholdloven i 2018 angående særlige smittebeskyttende foranstaltninger i § 30, stk. 1, 2. pkt., vil bisidderne udstrække til at hjemle nedslagning af alle (raske) mink. I tillæg til argumentet ovenfor skal det understreges, at det udtrykkeligt fremgår af motiverne (2018-19, 1. samling, tillæg A, L 53, s. 15), at ændringen tog sigte på at begrænse MRSA, salmonella og influenza gennem besætningsspecifikke badefaciliteter og smitteforebyggelsesplaner, så medarbejdere i et husdyrhold ikke bærer smitstoffer ud i samfundet.

#### 5.4. Proportionalitetsprincippet

Der gælder et almindeligt proportionalitetsprincip i dansk forvaltningsret, der for så vidt angår indgreb i ejendomsrettigheder suppleres af det menneskeretlige proportionalitetsprincip. Ifølge dette princip er forvaltningen forpligtet til at anvende det mindst indgribende middel til at realisere et givet mål. Selv hvis man lagde til grund, at husdyrholdlovens § 30, stk. 2, litra h, gav hjemmel til at nedslå samtlige mink (eller andre arter husdyr), var det konkret ikke et proportionalt virkemiddel. Det skyldes, at formålet – at begrænse samfundssmitten og mutationer – givetvis kunne være opnået ved mindre indgribende foranstaltninger.

Proportionalitetsprincippetets betydning i forhold til virkemidlerne i husdyrholdlovens § 30 afspejles klart i lovens forarbejder (FT 2003-04, tillæg A, L 100, s. 3392 f.):

*“Ved vurderingen af, om nedslagning skal iværksættes, vil der blive lagt vægt på, om effektiv bekæmpelse skønnes at kunne finde sted på andre måder, f.eks. ved isolation af angrebne dyr. Ved vurderingen vil der endvidere blive lagt vægt på, om nedslagning er nødvendig for at beskytte mennesker mod smitte eller for at bevare en dyrebestand. Herudover kan andre væsentlige samfundsmæssige hensyn nødvendiggøre øjeblikkelig nedslagning, f.eks. eksportmæssige hensyn.*

*Bestemmelsen forpligter ikke ministeren til at iværksætte nedslagning, hvis et af ovennævnte hensyn taler for det, men åbner alene en mulighed for ministeren til at påbyde nedslagning. Ved vurderingen af, om nedslagning skal foretages, vil der blive foretaget en afvejning af ovennævnte hensyn over for de omkostninger, der er forbundet med nedslagning af de angrebne dyr. En sådan afvejning vil kunne føre til, at man i stedet vælger at kontrollere eller bekæmpe sygdommen på andre måder, f.eks. ved vaccination. Om erstatning ved nedslagning henvises til § 56.” (understreget her)*

I denne sammenhæng har det blandt andet betydning, at man i første omgang kunne have nøjes med at aflive de smittede besætninger og dernæst raske besætninger inden for risikozonerne, at man kunne have valgt ikke at kræve avlsdyrene uden for risikozonerne aflivet, og at man var langt



i udviklingen af vacciner. Det har formodning imod sig, at det var nødvendigt og forholdsmæssigt at aflive samtlige mink og som konsekvens heraf også erhvervet.

#### 5.5. Minkloven

Som nævnt bygger den såkaldte minklov (lov nr. 2185 af 29. december 2020) på en forudsætning om, at der ikke var hjemmel til nedslagning af mink uden for risikozonerne. Det fremgår udtrykkeligt af bemærkningerne til det den 10. november 2020 fremsatte lovforslag nr. 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, jf. pkt. 2.2.1. "Gældende ret" og pkt. 2.1.3. "Miljø- og Fødevareministeriets overvejelser og den foreslåede ordning":

*"Efter bestemmelserne i lovens § 30 er der hjemmel til at iværksætte en række foranstaltninger med henblik på at udrydde, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af blandt andet zoonotiske smitstoffer. Hjemlen omfatter blandt andet adgang til at aflive dyr, der enten er konstateret ramt, eller som kan mistænkes for at være ramt af sygdom. Herudover kan raske dyr i en zone omkring udbrudsstedet aflives. Zonens størrelse fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene. Der er således ikke hjemmel i lov om hold af dyr til at aflive alle mink i besætninger med pelsdyrproduktion, ligesom der ikke er hjemmel til at indføre et midlertidigt forbud mod hold af mink." (understreget her)*

*"Det er Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at lov om hold af dyr ikke kan finde anvendelse på den foreliggende situation, hvor det af hensyn til folkesundheden er foreslået at alle mink i besætninger med pelsdyrproduktion skal aflives. Efter Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse vil så indgribende foranstaltninger, der omfatter aflivning af alle mink samt forbud mod genindsættelse i en periode, kræve eksplicit lovhjemmel. Miljø- og Fødevareministeriet finder det derfor nødvendigt at fremsættensærværende lovforslag, hvormed der skabes hjemmel til at påbyde aflivning af alle mink i besætninger med pelsdyrproduktion og samtidig indføres et midlertidigt forbud mod hold af mink til og med den 31. december 2021. (...) Med lovforslaget skabes der således hjemmel til aflivning af alle mink og samtidig indføres forbud mod hold af mink til og med den 31. december 2021."* (understreget her)

#### 6. Konklusion

Som det er fremgået, ligger det helt fast, at der ikke var klar/sikker hjemmel i husdyrholdlovens § 30 til påbuddet af 4. november 2020 om nedslagning af raske mink uden for risikozonerne. Det bemærkes særligt, at en sådan hjemmel *ikke* kan udlæses af forarbejderne og lovhistorikken til husdyrholdlovens § 30 som anført af bisidderne i notatet af 28. oktober 2021.

København, den 20. november 2021



Professor, dr.jur. Andreas Bloch Ehlers



BILAG 8

Mail fra bisidder, advokat  
Jonas Christoffersen

offersen : christoffersen

Formand Michael Kistrup  
Minkkommissionen  
Rigsdagsgården 9, 2. sal  
1218 København K

Advokatfirma  
Rigsgade 11  
1316 København K  
CVR 41063416  
Tlf. 48 41 48 41  
www.oclaw.dk  
jc@oclaw.dk

9. maj 2022

**J.nr. 10235/ Bemærkninger til sms af 17. november 2020 kl. 22.19**

Kommissionen har ved e-mail af 2. maj 2022 anmodet om sundhedsminister Magnus Heunicke's eventuelle bemærkninger til en sms sendt den 17. november 2020 kl. 22.19 til særlig rådgiver Rasmus Jønsson.

Sundhedsminister Magnus Heunicke mener, at sms'en ikke tilføjer noget nyt til kommissionens undersøgelse af spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle danske minkbesætninger.

Sms'en af 17. november 2020 kl. 22.19 henviser indledningsvis til "*den anden tråd hvor stine er med.*" I den sms-tråd anførte Magnus Heunicke bl.a., at det var "*helt nyt*" for ham, at Sundhedsministeriet skulle "*skabe lovhjemmel for at forhindre indførelsen af mink i 2021 som følge af K-sag*" (tillægs-ekstrakt 6, s. 417). I overensstemmelse hermed anførte Magnus Heunicke i frisprog i sms'en kl. 22.19 "*Stadig skulle de jo have styr på deres shit,*" idet han med "*de*" mente Miljø- og Fødevareministeriet.

Der er ikke noget nyt i, at Miljø- og Fødevareministeriet havde ansvaret for at sikre lovhjemmel til aflivning af alle danske minkbesætninger, fordi et sådant indgreb lå inden for dets ressortområde.

Kommissionen skal ikke forholde sig til, om beslutningen var nødvendig eller hensigtsmæssig, men der er heller ikke noget nyt i, at Sundhedsministeriet risikerede at blive udsat for politisk kritik, fordi ministeriet havde

## offersen : christoffersen

ansvaret for en væsentlig del af det faglige grundlag for beslutningen om aflivning af alle danske minkbesætninger.

Sms'en kl. 22.19 indgik således i en sms-tråd med ministerens særlige rådgiver om aftenen inden Miljø- og Fødevareministeriets offentliggørelse af den redegørelse, der ikke uventet førte til Mogens Jensens afgang som minister.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret bl.a., at han den aften var *"lidt frustreret"* over sagsbehandlingen af Miljø- og Fødevareministeriets udkast til redegørelse (forklaringsdokumentet, s. 1196), ligesom han i en mail samme aften gav udtryk for den bekymring, at sagen kunne komme til *"koste en eller flere ministres deres politiske liv. I bedste fald. Kan måske også blive værre, who knows"* (tillægsekstrakt 3, s. 180f.).

Sundhedsminister Magnus Heunicke beskrev derfor i frispreg over for sin særlige rådgiver, hvorfra en politisk kritik af Sundhedsministeriets bidrag til beslutningsprocessen kunne komme. Selv om de løbende havde drøftet sagen indgående, var det nødvendigt for dem at gentænke alle angrebsvinkler i lyset af det udkast til redegørelse, som beskrev sagen på en måde, sundhedsminister Magnus Heunicke ikke var tilfreds med.

Sundhedsminister Magnus Heunicke gav således i sms'en kl. 22.19 udtryk for det velkendte forhold, at sagen blev behandlet på meget kort tid (i frispreg benævnt *"rædselsfuld kort tid"*). Beslutningen blev således truffet omkring 24 timer efter den 2. november 2020 om aftenen, hvor Sundhedsministeriet første gang hørte om de nye fund, som Kåre Mølbak under henvisning til et nyt Wuhan havde orienteret andre om (i frispreg *"det mærkværdige møde ... hvor Kåre havde givet den lidt gas"*). Set fra sundhedsministerens perspektiv skyldtes behovet for en hurtig og håndfast håndtering af risikoen navnlig risikovurderingens alvor og meldepligten over for WHO og ECDC, men hensynet til eksporten og andre væsentlige hensyn spillede - som flere ministre og departementschefer har forklaret - også ind.

offersen : christoffersen

Sundhedsminister Magnus Heunicke havde utvivlsomt ansvaret for sundhedsmyndighedernes humane risikovurderinger og for at drive den nødvendige beslutning frem (i frisprog ”*vores ansvar at der blev sådan trykket igennem*”). Flere af hovedpersonerne i sagens faglige behandling bl.a. Kåre Mølbak og Per Okkels (i frisprog ”*vores Kåre, vores Per*”) refererede således til henholdsvis var ansat i Sundhedsministeriet, ligesom beslutningsgrundlaget i væsentligt omfang bestod af Seruminstitutts risikovurdering af 3. november 2020 (*”endte med den risikovurdering”*). Det forhold, at sundhedsminister Magnus Heunicke beskrev, hvad en kritik kunne indeholde, er naturligvis ikke ensbetydende med, at han ville være enig i en kritik.

Sundhedsminister Magnus Heunicke finder fortsat, at beslutningen var nødvendig, og at spørgsmålet om lovhjemlen til at aflive af alle danske minkbesætninger kunne have været håndteret fuldt ud tilfredsstillende, såfremt Miljø- og Fødevareministeriet inden pressemødet den 4. november 2020 kl. 16 havde draget omsorg for at orientere regeringens medlemmer om, at lovhjemlen var uafklaret.

Afslutningsvis bemærkes, at sundhedsminister Magnus Heunicke ikke var bekendt med sms'en af 17. november 2020 kl. 22.19, da han afgav forklaring, idet sms'en ikke var en del af det udtræk af sms'er, som Sundhedsministeriet forelagde ham i efteråret 2021. Det skyldes efter det af kommissionens medarbejder oplyste, at den software, der blev anvendt af Sundhedsministeriet, afveg fra den software, kommissionens medarbejder anvendte ved stikprøvekontrollen.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

BILAG 9

Mail fra bisidder,  
advokat Jacob Aaes

**Fra:** Jacob Aaes [<mailto:jaa@umento.dk>]

**Sendt:** 12. maj 2022 15:02

**Til:** Postkasse til minkkommissionen <[kontakt@minkkommissionen.dk](mailto:kontakt@minkkommissionen.dk)

**Emne:** Vedr. Forklaringsdokument - version 28. april 2022 - endelig version

Til kommissionen.

På vegne af Anne-Mette Lyhne Jensen og under henvisning til min bemærkning under afhøringen den 5. januar (forklaringsdokumentet side 1350) ønsker min klient at præcisere, at hun på intet tidspunkt den 3. november eller i øvrigt forud for den 4. november har ført drøftelser om hjemmel til aflivning af mink, hverken med Teis Binderup eller andre, jfr. forklaringsdokumentet side 237 og at problemstillingen derfor heller ikke stod hende klart forud for den 4. november.

Med venlig hilsen

**Jacob Aaes**

Advokat (L), Partner

M: (+45) 4050 2390 | LinkedIn | Aumento.dk

# umento

ADVOKATFIRMA

Aumento Advokatfirma | Ny Østergade 3 | DK-1101 København K

*Læs hvordan Aumento behandler personoplysninger her*

*Aumento Advokatfirma er et advokatfællesskab mellem selvstændige advokatfirmaer*

*Nærværende e-mail og enhver vedhæftet fil er fortrolig. Er du ikke rette modtager, bedes du venligst omgående underrette os og derefter slette emailen og enhver vedhæftet fil uden at beholde kopi og uden at videregive oplysninger om indholdet.*





