2021-22,Erhvervsudvalget 2021-22,Forsvarsudvalget 2021-22,Miljø- og Fødevareudvalget 2021-22,Sundhedsudvalget 2021-22
40,REU Alm.del - Bilag 301,ERU Alm.del - Bilag 360,FOU Alm.del - Bilag 130,MOF Alm.del - Bilag 627,SUU Alm.del - Bilag 365
Offentligt

GRANSKNINGSKOMMISSIONEN
OM SAGEN OM AFLIVNING AF MINK

Beretning

Kapitel 1-7

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)

ISBN: 978-87-973950-0-4
ISBN: 978-87-973950-1-1 (elektronisk udgave)

GRANSKNINGSKOMMISSIONEN
OM SAGEN OM AFLIVNING AF MINK

Beretning

Bind 1

INDHOLD

Bind 1
Forord 15

Kapitel 1 17
Kommissoriet, kommissionens sammensætning og afgrænsning af kommissionens opgaver 17
1.1. Baggrunden for kommissionens nedsættelse 17
1.2. Kommissoriet 18
1.3. Kommissionens sammensætning 22
1.4. Grundlaget for kommissionens arbejde 22

Kapitel 2
Kommissionsundersøgelsens resultater 27
2.1. Pressemødet den 4. november 2020 27
2.2. Fødevarestyrelsens brev til minkavlerne den 6. november 2020 41
2.3. Rigspolitiets actioncard af 6. november 2020 43
2.4. Pressemødet den 7. november 2020 44
2.5. Kommunikation med Folketinget 46
2.6. Øvrig kommunikation 47
2.7. Andre myndigheder og embedsmænd 48

Kapitel 3
Kommissionens tilvejebringelse af materiale mv. 49
3.1. Regler om udlevering af materiale og afgivelse af forklaring 49
3.2. Kommissionens indhentelse af skriftligt materiale fra myndighederne 51
3.3. De anvendte søgekriterier og ansvaret herfor 53
3.4. Modtaget materiale 58
3.4.1. Materiale fra Statsministeriet 58
3.4.2. Materiale fra Justitsministeriet 58
3.4.3. Materiale fra Sundhedsministeriet 59
3.4.4. Materiale fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 59

3.4.5. Materiale fra Erhvervsministeriet 59
3.4.6. Materiale fra Finansministeriet 59
3.4.7. Materiale fra Forsvarsministeriet 59
3.4.8. Materiale fra Miljøministeriet 59
3.4.9. Materiale fra Udenrigsministeriet 60
3.4.10. Materiale fra Fødevarestyrelsen 60
3.4.11. Materiale fra Beredskabsstyrelsen 60
3.4.12. Materiale fra Sundhedsstyrelsen 60
3.4.13. Materiale fra Styrelsen for Patientsikkerhed 60
3.4.14. Materiale fra Landbrugsstyrelsen 60
3.4.15. Materiale fra Lægemiddelstyrelsen 60
3.4.16. Materiale fra Miljøstyrelsen 61
3.4.17. Materiale fra Styrelsen for Forsyningssikkerhed 61
3.4.18. Materiale fra Rigspolitiet 61
3.4.19. Materiale fra Statens Serum Institut 61
3.4.20. Øvrigt materiale 61
3.5. Gendannelse af sms'er 61
3.6. Kommissionens indhentelse af yderligere materiale i anledning af tillægskommissoriet om politiets brug af actioncards 62
3.6.1. Materiale fra Rigspolitiet 62
3.6.2. Materiale fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 62
3.6.3. Materiale fra Justitsministeriet 62
3.6.4. Materiale fra Miljøministeriet 62
3.6.5. Materiale fra Fødevarestyrelsen 63
3.7. Møder med Granskningsudvalget 63
3.8. Møder med myndigheder 63
3.9. Telefonkontrol 64
3.10. Afhøringer 64
3.11. Høring 65
3.12. Salær til bisidderne 66

Kapitel 4
Regeringens udvalg og styrkelsen af Statsministeriet og Justitsministeriet 67
4.1. Regeringsudvalgene 67
4.1.1. Regeringens koordinationsudvalg (KU) 73
4.1.2. Regeringens økonomiudvalg (ØU) 75

4.1.3. Regeringens udvalg for covid-19 (CU) 76
4.2. Styrkelsen af Statsministeriet 77
4.3. Styrkelsen af Justitsministeriet under pandemien 85

Kapitel 5
Kommissionens sammenfatning af det faktiske forløb 99
5.1. Overordnet om hændelsesforløbet 99
5.2. Forløbet frem til 2. november 2020 104
5.2.1. Udbrud af covid-19-smitte på minkbesætninger i Nederlandene (april-juni 2020) 104
5.2.2. De første covid-19-smittede minkbesætninger i Danmark (forsigtighedsprincip) (juni-juli 2020) 105
5.2.3. Ny strategi for håndtering af smitte i minkbesætninger (inddæmnings- og overvågningsstrategi) (juli 2020) 112
5.2.4. Nye smittetilfælde i Nordjylland og fund af særlig minkvariant (skærpet kontrol og overvågning) (august-september 2020) 114
5.2.5. CU-møde den 10. september 2020 114
5.2.6. FCU-møde den 11. september 2020 116
5.2.7. Fødevarestyrelsens og sundhedsmyndighedernes notat af 15. september 2020 117
5.2.8. CU-møde den 17. september 2020 og fortsat arbejde med cover 117
5.2.9. Pressemøde den 18. september 2020 119
5.2.10. Statens Serum Instituts notat af 18. september 2020 120
5.2.11. Iværksættelse af skærpede kontrol og overvågningstiltag 120
5.2.12. FCU-møde den 18. september 2020 121
5.2.13. Statens Serum Instituts notat af 21. og mødereferat af 22. september 2020 122
5.2.14. Fødevarestyrelsens notat af 21. september 2020 om omkostningerne for de tre scenarier for håndtering af covid-19 i minkbesætninger 122
5.2.15. Arbejde med cover til brug for FØU-møde den 23. september 2020 126
5.2.16. FCU-møde den 21. september 2020 127
5.2.17. FØU-møde den 23. september 2020 127
5.2.18. Sundhedsstyrelsens notat af 24. september 2020 131

5.2.19. Fødevarestyrelsens notat af 25. september 2020 om genindførelse af aflivning af smittede minkbesætninger og oprettelse af zoner 132
5.2.20. Mailkorrespondance den 24. og 25. september 2020 i Sundhedsministeriet om hjemmel 133
5.2.21. Mailkorrespondance i Finansministeriet den 26. og 27. september 2020 136
5.2.22. Departementschefmøde den 28. september 2020 137
5.2.23. Dansk Veterinær Konsortiums udtalelse af 29. september 2020 139
5.2.24. ØU-møde den 30. september 2020 139
5.2.25. CU-møde den 1. oktober 2020 147
5.2.26. Udmøntning af beslutningen om aflivning af smittede minkbesætninger og minkbesætninger inden for sikkerhedszonerne (oktober 2020) 155
5.2.27. ØU-møde den 21. oktober 2020 161
5.2.28. CU-møde den 22. oktober 2020 162
5.2.29. Kontakt til minkbranchen i slutningen af oktober 2020 163
5.2.30. Hasteforespørgselsdebatter den 30. oktober 2020 med miljø- og fødevareministeren 164
5.2.31. Arbejde på nye regeringssager vedrørende minkerhvervet i fremtiden 165
5.3. Forløbet den 2. november 2020 167
5.3.1. Arbejdet i forskellige myndigheder 167
5.3.2. Statens Serum Instituts fund af mutation (cluster 5) 169
5.3.3. Møde med Kopenhagen Fur kl. 15.30 169
5.3.4. Møde med Kopenhagen Fur kl. 19.00 171
5.3.5. Departementschefmøde kl. 21.30 173
5.3.6. Møde i Rigspolitiet sent om aftenen 180
5.3.7. Overvejelser om bonus til minkavlerne 181
5.4. Forløbet den 3. november 2020 183
5.4.1. Telefonmøde mellem sundhedsmyndighederne kl. 08.00 183
5.4.2. Kontakt mellem Justitsministeriet og Rigspolitiet kl. 08.36 om delplan vedrørende mink 185
5.4.3. Direktionsmøde i Fødevarestyrelsen kl. 09.30 188

5.4.4. Mail fra Miljø- og Fødevareministeriet til en række ministerier kl. 09.35 om plan 189
5.4.5. Ministermøde og gruppemøde om formiddagen 192
5.4.6. Finansministeriets notat om tempobonus 194
5.4.7. Statens Serum Instituts risikovurdering 197
5.4.8. Departementschefmøde kl. 13.30 197
5.4.9. Departementschefmøde kl. 14.45 199
5.4.10. Forberedelse af KU-sagen 205
5.4.11. Materiale udsendt kl. 17.43 207
5.4.12. Materiale udsendt kl. 20.12 209
5.4.13. Materiale udsendt kl. 21.21 210
5.4.14. Opdateret materiale udsendt kl. 21.24 212
5.4.14.1. KU-sagens endelige cover - Håndtering af COVID-19-smitte blandt mink 213
5.4.14.2. KU-sagens bilag 1 - Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020 217
5.4.14.3. KU-sagens bilag 2 - Kompensation til minkavlere mv. 218
5.4.14.4. KU-sagens bilag 2 a - 2021 håndtering af COVID-19 smitterisiko i mink 221
5.4.14.5. KU-sagens bilag 3 – Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink 222
5.4.14.6. KU-sagens bilag 4 – NOST-delplan BN 284 224
5.4.14.7. KU-sagens bilag 5 – Peroral aflivning af mink med gift 225
5.4.14.8. KU-sagens bilag 6 – Kommunikation ifm. regeringsudmelding om mink 226
5.4.15. Intern forberedelse i ministerierne 227
5.4.15.1. I Finansministeriet 227
5.4.15.2. I Sundhedsministeriet 230
5.4.15.3. I Miljø- og Fødevareministeriet 232
5.4.15.4. De involveredes overvejelser om forberedelse af KU-mødet 234
5.4.16. KU-mødet kl. 21.30 237
5.4.16.1. KU-mødets forløb 237
5.4.16.2. Magnus Heunickes noter fra mødet 243
5.4.16.3. Kommunikation under mødet 247
5.4.17. Forløbet efter KU-mødet 248

5.4.17.1. Statsministeriet 248
5.4.17.2. Justitsministeriet 249
5.4.17.3. Rigspolitiet 251
5.4.17.4. Sundhedsministeriet 251
5.4.17.5. Miljø- og Fødevareministeriet og Fødevarestyrelsen 254
5.5. Forløbet den 4. november 2020 258
5.5.1. Afdelingschefmøde kl. 10.30 258
5.5.2. Telefonmøde mellem Justitsministeriet og Sundhedsministeriet kl. 11.15 264
5.5.3. Justitsministeriets mail om en arbejdstese 267
5.5.4. Fastsættelse af pressemøde 273
5.5.5. Indberetning af mutation til ECDC og WHO 274
5.5.6. Forberedelse af pressemødet og foretagelse af faktatjek 278
5.5.7. Pressemødets forløb og forklaringer herom 285
5.5.8. Forløbet efter pressemødet 296
5.6. Forløbet den 5. og 6. november 2020 305
5.6.1. Møde den 5. november 2020 med styrelseschefer i Den nationale operative stab (NOST) 305
5.6.2. Afslutning af hjemmelsdiskussion den 5. november 2020 310
5.6.3. Pressemøde den 5. november 2020 om Nordjyllandspakken 319
5.6.4. Henvendelse af 5. november 2020 fra Kopenhagen Fur 319
5.6.5. Mailkorrespondance af 5. november 2020 om forhøjet tempobonus i Nordjylland 321
5.6.6. Møde den 6. november 2020 om lovforslag 322
5.6.7. Statusmøde den 6. november 2020 i Miljø- og Fødevareministeriet 323
5.6.8. Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til minkavlerne 324
5.6.9. Politiets actioncard af 6. november 2020 327
5.7. Forløbet den 7. november 2020 332
5.7.1. Statsministerens telefonsamtale med Tage Pedersen 332
5.7.2. Statsministerens anmodning om afholdelse af et pressebrief 334

5.7.3. Miljø- og Fødevareministeriets kontakt til Statsministeriet 335
5.7.4. Kopenhagen Furs pressemeddelelse 340
5.7.5. Myndighedernes forberedelse af pressemødet 341
5.7.5.1. Arbejdet i Sundhedsministeriet 341
5.7.5.2. Arbejdet i Miljø- og Fødevareministeriet 341
5.7.5.3. Arbejdet i Rigspolitiet 344
5.7.6. Pressemødet kl. 16 og forløbet derefter 345
5.8. Forløbet den 8. november 2020 349
5.8.1. Revision af Fødevarestyrelsens brev til minkavlerne 349
5.8.2. Miljø- og fødevareministerens kontakt til ordførere 350
5.8.3. Statsministerens godkendelse af hastelovforslaget 352
5.8.4. Presseomtale af manglende hjemmel 360
5.9. Forløbet den 9., 10. og 11. november 2020 364
5.9.1. Presseudtalelse fra miljø- og fødevareministeren 364
5.9.2. Sms-korrespondance mellem statsministeren og miljø- og fødevareministeren 366
5.9.3. Sms-korrespondance mellem departementscheferne Barbara Bertelsen og Henrik Studsgaard 367
5.9.4. Korrespondance om miljø- og fødevareministerens talelinje og kendskab til manglende hjemmel 375
5.9.5. Korrespondance om presseberedskab vedrørende presseudtalelser den 8. og 10. november 387
5.9.6. Udvidet spørgetime med statsministeren den 10. november 2020 393
5.9.7. Fødevarestyrelsens brev af 10. november 2020 til minkavlerne 401
5.9.8. Politiets actioncard af 10. november 2020 407
5.9.9. Fremsættelse af lovforslag L 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink 407
5.9.10. Korrespondance i Finansministeriet om finansiel hjemmel 407
5.9.11. Åbent samråd i Miljø- og Fødevareudvalget den 11. november 2020 409
5.10. Forløbet den 12. november 2020 412
5.10.1. Politiets kontakt til otte minkavlere 412
5.10.2. Statsministerens deltagelse i to tv-programmer 413
5.11. Forløbet den 13. november til 9. december 2020 413

5.11.1. Fødevarestyrelsens mail af 13. november 2020 til minkavlere i zone 3 413
5.11.2. Mail af 13. november 2020 fra medlem af Folketinget til Statsministeren 414
5.11.3. Overvejelser i Justitsministeriet om finansiel hjemmel til tempobonus 417
5.11.4. Overvejelser den 15. november 2020 i Justitsministeriet om kontakt med minkavlerne 419
5.11.5. Åbent brev af 15. november 2020 fra medlem af Folketinget til statsministeren og miljø- og fødevareministeren 420
5.11.6. Pressemeddelelse af 15. november 2020 om forlængelse af fristen for tempobonus 423
5.11.7. Politisk aftale af 16. november 2020 425
5.11.8. Åbent samråd i Miljø- og Fødevareudvalget den 17. november 2020 427
5.11.9. Spørgetime med statsministeren den 17. november 2020 428
5.11.10. Redegørelse til Folketinget den 18. november 2020 428
5.11.10.1. Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse af 16. november 2020 429
5.11.10.2. Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse af 18. november 2020 429
5.11.10.3. Justitsministeriets notits af 18. november 2020 431
5.11.11. Overdragelse af Miljø- og Fødevareministeriet den 19. november 2020 433
5.11.12. Justitsministeriets pressemeddelelse den 19. november 2020 434
5.11.13. Justitsministeriets supplerende notits af 24. november 2020 436
5.11.14. Forespørgsel nr. F22 til statsministeren den 25. november 2020 438
5.11.15. Samråd med justitsministeren den 3. december 2020 440
5.11.16. Spørgetime med statsministeren den 8. december 2020 444
5.11.17. Samråd med justitsministeren den 9. december 2020 445
5.12. Behandling og vedtagelse af lovforslag L 77 446

Kapitel 6
Hjemmel til aflivning af mink 449
6.1. Kommissionens vurdering af hjemmel til aflivning af mink 449
6.1.1. Retsgrundlag 449
6.1.1.1. Grundloven og legalitetsprincippet 449
6.1.1.2. Lov om hold af dyr og bekendtgørelse om covid-19 hos pelsdyr 450
6.1.1.3. Forarbejderne til lov om hold af dyr 453
6.1.1.3.1. Lov om husdyrsygdomme (lov nr. 814 af 21. december 1988) 453
6.1.1.3.2. Lov om zoonoser (lov nr. 1106 af 21. december 1994) 461
6.1.1.3.3. Lov om sygdomme og infektioner hos dyr (lov nr. 351 af 2. juni 1999) 464
6.1.1.3.4. Ændring af lov om sygdomme og infektioner hos dyr m.m. (lov nr. 966 af 4. december 2002) 471
6.1.1.3.5. Lov om hold af dyr (lov nr. 432 af 9. juni 2004) 473
6.1.1.3.6. Ændring af lov om hold af dyr (lov nr. 1550 af 18. december 2018) 480
6.1.1.4. Lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink (lov nr. 2185 af 29. december 2020) 482
6.1.2. Vurdering 485
6.2. Kommissionens vurdering af hjemmel til tempobonus 490
6.2.1. Retsgrundlag 490
6.2.1.1. Grundloven og det dobbelte hjemmelskrav 490
6.2.1.2. Budgetvejledningen 490
6.2.1.3. Finansministeriets rolle i forbindelse med behandling af aktstykker 500
6.2.1.4. Budgetloven 503
6.2.1.5. Finansloven for 2020 § 24.32.14 504
6.2.1.6. Aktstykke nr. 123 af 27. marts 2020 505
6.2.1.7. Lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og bekendtgørelse om forskud på erstatning og tempobonus ved aflivning af mink som følge af covid-19 508

6.2.1.8. Statsstøttegodkendelse 512
6.2.1.9. Aktstykke nr. 168 af 25. februar 2021 513
6.2.2. Vurdering 515

Kapitel 7
Retsgrundlag 519
7.1. Demokrati og legalitetsprincippet 519
7.2. Ministerialsystemet 521
7.2.1. Grundlovens bestemmelser 522
7.2.2. Regeringsudvalg i praksis 523
7.2.3. Ressortansvar 524
7.3. Folketingets kontrolmuligheder og regeringens forpligtelser i relation hertil 526
7.4. Offentlig organisering 527
7.5. Afgørelser og faktisk forvaltningsvirksomhed 529
7.5.1. Afgørelsessager 530
7.5.2. Faktisk forvaltningsvirksomhed 531
7.6. Særligt om politiske udmeldinger 532
7.7. Ministeransvar 534
7.7.1. Det politiske og det retlige ansvar 534
7.7.2. Generelt om ministerens pligter 535
7.7.3. Ministeransvar uden for eget ressort 537
7.7.4. Statsministerens tilsynspligt 546
7.7.5. Fagministrenes pligt til indberetning og gensidig orientering 548
7.7.6. Nærmere om det retlige ministeransvar 549
7.8. Offentligt ansattes ansvar 551
7.8.1. Generelt om offentligt ansattes pligter 551
7.8.1.1. Pligt til at overholde gældende ret 551
7.8.1.2. Loyalitetspligt 554
7.8.1.3. Lydighedspligt 555
7.8.1.4. Sandhedspligt 559
7.8.1.5. Advarselspligt 563
7.8.1.6. Undersøgelses- og tilsynspligt 567
7.8.2. Embedsmænds pligter uden for eget ministerium 569
7.8.3. Strafansvar 573
7.8.4. Disciplinæransvar 574
7.8.4.1. Tjenestemænd 574

7.8.4.2. Overenskomstansatte mv. 581
7.8.5. Decorum 581
7.9. Nødret 582

Bind 2
Kapitel 8
Kommissionens vurderinger 595

Kapitel 9, afsnit 9.1.-9.2.2.23.6.
Hændelsesforløbet og forklaringer 749

Bind 3
Kapitel 9, afsnit 9.2.2.23.7.-9.5.6.1.6.
Hændelsesforløbet og forklaringer 1181

Bind 4
Kapitel 9, afsnit 9.5.6.2.-9.7.2.8.1.
Hændelsesforløbet og forklaringer 1757

Bind 5
Kapitel 9, afsnit 9.7.2.2.9.-9.9.16.2.
Hændelsesforløbet og forklaringer 2260

Bind 6
Bilag 1-9 – *se indholdsfortegnelse i bind 6*

Bind 7
Forklaringsdokumentet – *se indholdsfortegnelse i bind 7*

Bind 8
Forklaringsdokumentet – *se indholdsfortegnelse i bind 8*

Bind 9
Forklaringsdokumentet – *se indholdsfortegnelse i bind 9*

Forord

Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink indledte sit arbejde den 23. april 2021, og kommissionen afgiver herved sin beretning. Beretningen består af 9 kapitler og en række bilag.

Kapitel 2 omhandler kommissionens vurderinger i koncentreret form. Vurderingerne kan i deres fulde ordlyd læses i beretningens kapitel 8.

Et resumé af sagsfremstillingen fremgår af kapitel 5. Den fulde sagsfremstilling kan læses i kapitel 9.

Ydermere består beretningen af:
kapitel 1, som omhandler kommissoriet, kommissionens sammensætning og afgrænsning af kommissionens opgaver,
kapitel 3, som omhandler kommissionens tilvejebringelse af materiale,
kapitel 4, som omhandler regeringens udvalg og styrkelsen af Statsministeriet og Justitsministeriet,
kapitel 6, som beskriver hjemmelen til aflivning af mink og
kapitel 7, som indeholder en redegørelse for retsgrundlaget, der danner grundlag for kommissionens vurderinger.

Herudover består beretningen af nogle bilagsbind, som indeholder udtalelser i anledning af kommissionens foreløbige vurderinger, kommissionens bemærkninger til udtalelserne, organisationsdiagrammer, et antal notater, og en gengivelse af de afgivne forklaringer.

Juni 2022

Michael Kistrup
formand

Helle Krunke

Ole Spiermann

KAPITEL 1

Kommissoriet, kommissionens sammensætning og afgrænsning af kommissionens opgaver

1.1. Baggrunden for kommissionens nedsættelse

Som omtalt nærmere i kapitlerne 5, 8 og 9 blev det på et pressemøde den 4. november 2020, der var indkaldt af Statsministeriet, og som havde deltagelse af statsministeren og bl.a. sundhedsministeren, miljø- og fødevareministeren og erhvervsministeren, meldt ud, at alle mink i Danmark skulle aflives. Beslutning herom var truffet aftenen forinden på et møde i regeringens koordinationsudvalg (KU). Den 8. november 2020 kom det frem i medierne, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink, hvilket gav anledning til offentlig debat om regeringens ageren i sagen. På et møde den 11. november 2020 besluttede Folketingets Udvalg for Forretningsordenen at nedsætte et underudvalg til nærmere at overveje formen for og indholdet af en undersøgelse.

Et politisk flertal i underudvalget enedes den 10. december 2020 om at få etableret en ny undersøgelsesform i form af granskningskommissioner samt at få sagen om aflivning af alle mink undersøgt ved hjælp af en sådan, og den 21. december 2020 afgav Folketingets Udvalg for Forretningsordenen beretning om etablering af den nye undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring.

Den 13. april 2021 besluttede Folketinget at ændre sin forretningsorden, hvorved der blev nedsat et permanent underudvalg, Granskningsudvalget, til at varetage undersøgelse af sager, der påkalder sig kritisk opmærksomhed i of-

fentligheden eller i Folketinget.[1] Ligeledes den 13. april 2021 vedtog Folketinget lov om ændring af lov om undersøgelseskommissioner og retsplejeloven,[2] hvorved granskningskommissioner blev indført.

Den 23. april 2021 nedsatte Folketinget Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink (Minkkommissionen).

1.2. Kommissoriet

Det endelige kommissorium, der er dateret den 23. april 2021, har følgende ordlyd:

> "Folketinget nedsætter herved i medfør af § 1 a i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner en granskningskommission til undersøgelse af sagen om aflivning af alle mink i Danmark i november 2020.
>
> Granskningskommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb og for alle relevante myndigheders og ministres handlinger og involvering i beslutningen og udførelsen af beslutningen om, at alle mink i Danmark som led i indsatsen til bekæmpelse af covid-19 straks skulle aflives.
>
> *Perioden frem til pressemødet den 4. november 2020*
>
> Granskningskommissionen skal undersøge og redegøre for beslutningsprocesserne i og imellem relevante myndigheder, fra første gang spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle danske minkbesætninger blev drøftet og/eller omtalt i materiale til møder i regeringsudvalg, herunder forberedende embedsmandsudvalg, og frem til den 4. november 2020, hvor regeringen offentliggjorde sin beslutning.
>
> Granskningskommissionen skal for den nævnte periode prioritere sin undersøgelse, således at forløbet i de sidste godt 2 uger af perioden tillægges størst opmærksomhed.

1 Beslutningsforslag nr. B 287
2 Lov nr. 671 af 19/04/2021

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.

I forlængelse heraf skal granskningskommissionen 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.

Pressemødet den 4. november 2020 og perioden herefter

Granskningskommissionen skal undersøge og redegøre for beslutningsprocesserne i og imellem relevante myndigheder fra offentliggørelsen af regeringens beslutning den 4. november 2020 og frem til vedtagelsen af lovforslag nr. L 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink den 21. december 2020. Det ønskes især belyst, om de deltagende ministre gav rigtige og fyldestgørende oplysninger til offentligheden, samt om myndigheder og ministre, herunder statsministeren, modtog oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var hjemmel til påtænkte eller besluttede tiltag, og i givet fald, hvordan de reagerede herpå.

Ydermere skal granskningskommissionen for denne periode undersøge og redegøre for Statsministeriets og øvrige myndigheders involvering og kommunikation med offentligheden i almindelighed og de berørte minkavlere i særdeleshed samt vurdere lovligheden af denne kommunikation.

Indholdet og brugen af de såkaldte action cards omfattes ikke af undersøgelsen.

Gennemgående i undersøgelsen

Der ønskes en belysning af statsministerens tilsynspligt over for regeringens øvrige ministre under forløbet.

Granskningskommissionens undersøgelse og redegørelse skal endvidere omfatte de oplysninger, som regeringen har givet Folketinget igennem hele forløbet, samt den rådgivning, der blev ydet til ministrene i forbindelse med kommunikation med Folketinget.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal granskningskommissionen foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Granskningskommissionen skal dog ikke foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, jf. herved de almindelige principper for undersøgelseskommissioner.

Granskningskommissionen skal ikke som led i sin undersøgelse forholde sig materielt til sundhedsfaglige eller veterinærsundhedsfaglige spørgsmål om, hvorvidt trufne beslutninger var nødvendige eller hensigtsmæssige, eller hvorvidt trufne beslutninger blev bragt til udførelse på en sundhedsfagligt, veterinærsundhedsfagligt eller miljømæssigt hensigtsmæssig måde.

Fremkommer der i forbindelse med granskningskommissionens undersøgelse forhold, som er af en sådan karakter, at de ud fra kommissoriet må anses for nærliggende at undersøge, men som ikke umiddelbart skønnes at være omfattet af kommissoriet, opfordres granskningskommissionen til at rette henvendelse herom til Granskningsudvalget.

Granskningskommissionen anmodes om at tilrettelægge sit arbejde på en sådan måde, at den kan afgive beretning senest 1 år efter nedsættelsen.

Der henvises i øvrigt til reglerne om granskningskommissioner i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner og forarbejderne hertil."

Tillægskommissoriet, der er dateret den 19. november 2021, har følgende ordlyd:

"**1.** Følgende fremgår af niende afsnit i kommissoriet af 23. april 2021 for Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink:

"Indholdet og brugen af de såkaldte action cards omfattes ikke af undersøgelsen."

Redegørelsen for advokatundersøgelsen om politiets brug af et "action card" blev offentliggjort den 8. oktober 2021. Af advokatens konklusioner på undersøgelsen fremgår bl.a.: "Min undersøgelse har afdækket, at det den 5. november 2020 blev besluttet, at politiet skulle indgå i opsøgende kontakt med minkavlere som led i udførelsen af beslutningen om aflivning af alle mink." "Min undersøgelse har ikke afdækket præcis af hvem og præcist hvordan, den beslutning blev truffet." Advokatens vurdering er derfor, "at det bør undersøges nærmere og i rette forum, om og i hvilket omfang myndigheder eller embedsværket kan drages til ansvar for det samlede forløb".

2. Folketinget skal på den baggrund anmode Granskningskommissionen om at undersøge på hvilket grundlag, af hvem og hvorfor det blev besluttet, at politiet skulle kontakte minkavlerne uden for smittezonerne, og redegøre for, hvem der traf beslutningen om at udarbejde action cardet, hvornår beslutningen blev truffet, samt om action cardet blev kvalitetssikret, og i givet fald hvorfor ikke.

Det forudsættes i øvrigt, at de beskrevne forhold undersøges i overensstemmelse med kommissoriet af 23. april 2021 for Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink, jf. afsnittene under overskriften "Gennemgående i undersøgelsen", herunder i forhold til ansvarsvurdering.

Granskningskommissionen anmodes fortsat om at tilrettelægge sit arbejde på en sådan måde, at den kan afgive beretning vedrørende de af kommissorium af 23. april 2021 omfattede forhold senest 1 år efter nedsættelsen, dvs. inden udgangen af april 2022.

Hvis det ikke er muligt at afslutte behandlingen af dette tillægskommissorium indenfor det anførte tidspunkt, anmodes granskningskommissionen om at tilrettelægge sit arbejde således, at der kan afgives delberetning om de af tillægskommissoriet omfattede forhold efterfølgende og så vidt muligt senest den 1. juli 2022."

1.3. Kommissionens sammensætning

Folketinget udpegede den 23. april 2021 landsdommer Michael Kistrup, Østre Landsret, til formand for Minkkommissionen. Samtidig blev professor, ph.d. Helle Krunke, Københavns Universitet, og advokat, ph.d. Ole Spiermann, udpeget som medlemmer af kommissionen.

Desuden udpegede Folketinget primo maj 2021 advokat Jakob Lund Poulsen til udspørger for kommissionen. Advokat Jakob Lund Poulsen har været bistået i udarbejdelsen af spørgetemaer og under afhøringerne af lektor, ph.d. Nicolaj Sivan Holst, og advokatfuldmægtig Alberte My Christiansen.

Dommer Jette Christiansen, Retten i Lyngby, dommer Kari Sørensen, Retten på Frederiksberg, og dommer Mette Koue, Retten i Glostrup, har varetaget hvervene som juridiske sekretærer for kommissionen. Tillige varetog dommer Dan Bjerring, Retten på Frederiksberg, i en periode hvervet som juridisk sekretær.

Sekretariatet har i øvrigt været bistået af dommerfuldmægtig Niels Porsmose-Andersen, Retten på Frederiksberg, og dommerfuldmægtig Marie Neerlin, som juridiske konsulenter, ligesom advokat Christian Taksøe og advokatfuldmægtig Alberte My Christiansen i en periode har ydet kommissionen bistand.

Desuden har kommissionens sekretariat bestået af søgespecialist Hella Møller Gregersen, Folketinget, søgespecialist Thorbjørn Søndergaard Bornhøft og kontorfuldmægtig Maria Liva Hvenegaard.

Undersøgelsen er i overensstemmelse med § 5, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, tilrettelagt i samråd mellem kommissionens medlemmer og udspørgeren, der derfor har deltaget i interne møder forud for, i forbindelse med og efter afhøringerne.

1.4. Grundlaget for kommissionens arbejde

I tillæg til kommissoriet og tillægskommissoriet er den generelle regulering væsentlig.

Granskningskommissioner er reguleret i kapitel 1 a i lovbekendtgørelse nr. 1146 af 28. maj 2021 om undersøgelseskommissioner og granskningskom-

missioner. Af lovens § 1 b fremgår, at en række bestemmelser i loven fastsat for undersøgelseskommissioner "med de fornødne tilpasninger" finder tilsvarende anvendelse for granskningskommissioner. Det gælder bl.a. lovens § 4.

På den baggrund bemærker kommissionen, at en granskningskommission ikke, og lige så lidt som en undersøgelseskommission, er en domstol med dømmende myndighed, jf. herved også grundlovens § 61, hvilket også udtrykkeligt fremgår af lovens § 4, stk. 1, jf. § 1 b.

En kommissions virke afviger i øvrigt også fra domstolsarbejdet på en række væsentlige punkter.

Af § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissoner fremgår, at en kommission kan få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb. Der tilbydes heller ikke samme retsgarantier som ved domstolene, og det fremgår af forarbejderne til loven om undersøgelseskommissioner, at en kommission skal være forsigtig i sine vurderinger og i sine udtalelser. Således fremgår af de oprindelige bemærkninger til § 4, stk. 2[3]:

> "...
> Bevisvurderingen må foretages med den forsigtighed, der må følge af, at beviserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces under en almindelig retssag.
> ..."

Formuleringen blev gentaget i bemærkningerne i forbindelse med indførelsen af granskningskommissioner.

Kommissionen har i overensstemmelse med § 4, stk. 4, jf. § 1 b, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner fået til opgave at "foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar". Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår, at kommissionens retlige vurderinger skal formuleres forsigtigt. Det hedder således i de oprindelige forarbejder:

3 LFF 1998-10-08 nr. 3 om undersøgelseskommissioner

> "...
> 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. Naturligvis skal de retlige vurderinger, kommissionen måtte foretage, vedrøre spørgsmål om rækkevidden af relevante retsregler (fortolkning/udfyldning) og spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumption under de relevante retsregler. Men undersøgelseskommissionens opgave er ikke at 'afgøre' disse spørgsmål. Og hvis de nævnte spørgsmål giver anledning til tvivl, er undersøgelseskommissionens opgave – i stedet for at tage stilling til spørgsmålene – at præsentere tvivlen og beskrive, hvorpå den beror.
> ..."

Formuleringerne blev gentaget i bemærkningerne i forbindelse med indførelsen af granskningskommissioner.

Kommissionen er ikke afskåret fra at udtale sig om, hvorvidt en embedsmand har udvist fejl eller forsømmelser, selv om det skønnes, at der ikke er grundlag for at søge et strafferetligt eller disciplinært ansvar gjort gældende, jf. forarbejderne til § 4, stk. 4, i loven, hvor det anføres:

> "...
> Det forudsættes som det typiske, at kommissoriet for undersøgelseskommissionen udformes således, at kommissionen har til opgave at udtale sig om, hvorvidt der må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende embedsmænd. Har kommissionen fået et kommissorium af den nævnte karakter, kan kommissionen, selv om den ikke finder, at der foreligger grundlag for at søge strafansvar eller disciplinært ansvar gjort gældende mod en embedsmand, udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelser, og i forbindelse hermed at der efter kommissionens opfattelse foreligger grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse.
> ..."

Formuleringerne blev gentaget i bemærkningerne i forbindelse med indførelsen af granskningskommissioner.

I forarbejder til lov om undersøgelseskommissioner er videre udtalt om embedsmænd, der ikke længere er ansat i staten, at en kommission ikke bør udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der ville have været grundlag for at søge et ansvar gennemført, hvis vedkommende fortsat var ansat i den statslige forvaltning. Efter kommissionens opfattelse kan dette dog ikke være til hinder for, at en kommission i sin beskrivelse af det samlede begivenhedsforløb beskriver forhold, herunder kritisable forhold, som involverer personer, der ikke længere er offentligt ansatte.

Endvidere kan der foretages en vurdering også for fratrådte embedsmænd i en situation, hvor der kan foreligge grundlag for at bedømme andet ansvar end disciplinæransvar, eksempelvis strafansvar, hvilket i praksis kan være tilfældet, hvor et strafansvar ikke er forældet. Det hedder således i de oprindelige forarbejder til § 4, stk. 4:

> "...
> Med hensyn til embedsmænd, der er fratrådt deres stillinger i den statslige forvaltning, kan der som nævnt ovenfor ikke rejses spørgsmål om disciplinært ansvar, men spørgsmål om eventuelt strafansvar, hvis dette ikke er forældet. Undersøgelseskommissionens eventuelle vurdering af det strafferetlige spørgsmål må udformes i lyset heraf. Undersøgelseskommissionen bør ikke udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der ville have været grundlag for at søge et disciplinæransvar gennemført, hvis den pågældende fortsat havde været ansat i den statslige forvaltning. Baggrunden for denne begrænsning er, at den pågældende ikke vil have mulighed for at få et sådant belastende udsagn prøvet under en efterfølgende disciplinærsag (tjenestemandssag).
> ..."

Det er i § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner præciseret, at "En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar". Det hedder således i de oprindelige forarbejder:

> "

> "...
> Undersøgelseskommissionens opgave bør, for så vidt angår ministre, således alene være at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets egen stillingtagen til spørgsmålet om ministres politiske og/ eller retlige ansvar, jf. grundlovens §§ 15 og 16. I den forbindelse kan subjektive forhold vedrørende ministeren også undersøges og klarlægges, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til oplysninger, der blev videregivet til Folketinget.
> ..."

Formuleringerne blev gentaget i bemærkningerne i forbindelse med indførelsen af granskningskommissioners opgave i relation til ministre.

Denne beskrivelse af grundlaget for en kommissions arbejde efter loven om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner er efter kommissionens opfattelse i overensstemmelse med praksis i hidtidige undersøgelseskommissioner.

KAPITEL 2

Kommissionsundersøgelsens resultater

Dette kapitel indeholder et kort resumé af kommissionens overvejelser og vurderinger. Der er i beretningens kapitel 5 og 8 redegjort mere udførligt for, hvilket hændelsesforløb kommissionen har lagt til grund, og for kommissionens vurderinger, herunder retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Der er redegjort for det retlige grundlag i kapitel 6 og 7.

2.1. Pressemødet den 4. november 2020

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

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

fødevareministeren sagde også, at minkavlere i hele landet, der selv aflivede deres mink hurtigt, ville få ekstra kompensation.

Statsminister Mette Frederiksen sagde på pressemødet, at situationen krævede "resolut handling", at det var "nødvendigt at aflive alle mink i Danmark", og at "For at understøtte den aflivningsindsats, som 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". Som svar på spørgsmål sagde Mette Frederiksen bl.a., at "nu står vi så her og, og igangsætter en, en egentlig aflivning af alle mink i Danmark", og at "Jeg bliver også nødt til at sige, som, som det også har været sagt fra Statens Serum Institut tidligere, at den risikovurdering, der ligger til grund for den her beslutning, kan i vores øjne ikke forhandles eller diskuteres, når der er så stor en risiko forbundet med at fortsætte en minkproduktion, og det handler om den fremtidige værdi og potentielle værdi af en vaccine, så er vi nødsaget til at træffe den her beslutning".

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen sagde på pressemødet, at det var "nødvendigt, at alle mink skal slås ned hurtigst muligt inklusiv alle avlsdyr", hvilket var en beslutning, "der de facto vil betyde nedlukning af den danske minkbranche i minimum en årrække". Mogens Jensen sagde også, at "For nuværende, der vil aflivningsprocessen fortsætte som hidtil, men hastigheden den skal øges, og derfor arbejder 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". Mogens Jensen introducerede tempobonus: "Derudover har regeringen besluttet, at minkavlere i hele landet, der afliver deres mink hurtigt, vil få en ekstra kompensation, og den ordning vil gælde både indenfor og udenfor zonerne".

Ligeledes den 4. november 2020 blev der lagt en pressemeddelelse ud på regeringens hjemmeside med titlen "Danmarks minkbestand aflives grundet mutation af coronavirus" og med angivelse af Miljø- og Fødevareministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Statsministeriet, Erhvervsministeriet og regeringen. En tilsvarende pressemeddelelse blev lagt ud af Miljø- og Fødevareministeriet med titlen "Corona-virus: Alle mink i Danmark skal aflives". Af pressemeddelelserne fremgik, at "regeringen har besluttet at aflive alle mink

i Danmark". Pressemeddelelserne indeholdt endvidere oplysninger om tempobonus til minkavlerne. Det fremgik således, at regeringen indførte "en ekstra tempo-bonus på 20 kr. pr. mink, hvis minkavlerne får tømt sin besætning inden for 10 dage – dog 5 dage for besætninger under 7.500 dyr".

Kommissionen finder, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020, i første række fra statsminister Mette Frederiksen og miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, må forstås på den måde, at alle mink nu skulle aflives i konsekvens af en beslutning truffet af regeringen, og at minkavlerne kunne opnå en bonus ved selv at aflive mink, idet myndighederne ellers ville forestå aflivningen. Der blev ikke taget noget forbehold for, at der først skulle tilvejebringes lovhjemmel, eller at der i øvrigt var nogen usikkerhed om eksekveringen af beslutningen. På pressemødet blev det konkret underbygget af oplysninger om, at eksekveringen i regi af Den nationale operative stab var blevet iværksat, og at der blev appelleret til de enkelte minkavlere til selv at forestå aflivning hurtigst muligt, heriblandt fra rigspolitichefen.

Udmeldingerne på pressemødet var baseret på en forudsætning om, at der var hjemmel til at aflive alle mink, og at der var hjemmel til at udbetale tempobonus.

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

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

Disse udmeldinger på pressemødet var efter kommissionens vurdering vildledende, og efter kommissionens vurdering var udmeldingerne også groft

vildledende, henset til den meget vidtgående og intensive karakter af beslutningen såvel som de økonomiske og samfundsmæssige implikationer. Det er efter kommissionens opfattelse særdeles kritisabelt.

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

Det er efter kommissionens opfattelse forståeligt, at udmeldingerne på pressemødet blev opfattet af minkavlere som et påbud, også henset til at det formentlig ville være helt urealistisk at gennemføre aflivningsindsatsen inden for rimelig tid uden minkavlernes aktive deltagelse. Imidlertid finder kommissionen, at udmeldingerne på pressemødet bedømt isoleret ikke i forhold til minkavlerne havde form af et påbud. Der var i stedet efter kommissionens opfattelse tale om en meget stærk opfordring, der blev ledsaget af, hvad der måtte fremstå som et retligt bindende tilsagn om en ekstra kompensation i form af tempobonus, såfremt opfordringen blev imødekommet, idet myndighederne ellers selv ville forestå aflivningerne – hvilket som nævnt alt sammen var groft vildledende.

I forhold til myndigheder finder kommissionen, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 og i de efterfølgende pressemeddelelser retligt må kvalificeres som en instruks til i første række Fødevarestyrelsen og Rigspolitiet om straks at igangsætte og gennemføre aflivning af mink fra myndighedsside, hvilket underbygges af henvisningerne på pressemødet til, at eksekvering i regi af Den nationale operative stab var blevet iværksat. Kommissionen finder, at instruksen bl.a. udmøntede sig i Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til alle minkavlere og i Rigspolitiets actioncard af 6. november 2020. Efter kommissionens opfattelse var instruksen klart ulovlig og retligt en nullitet.

Kommissionens retlige vurderinger i anledning af den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndighederne på pressemødet den 4. november 2020 indbefatter forløbet forud for pressemødet, som reelt startede den 2. november 2020, efter at faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak på et møde med Kopenhagen Fur og Fødevarestyrelsen havde oplyst, at Statens Serum Institut havde påvist en mutation, cluster 5, i minkvarianten, som foreløbige laboratorieundersøgelser tydede på havde nedsat følsomhed over for neutraliserende antistoffer, hvilket risikerede at påvirke effekten af fremtidige vacciner. Ifølge et senere referat havde Kåre Mølbak på mødet udtalt, at hvis ikke myndighederne tog den nuværende situation alvorligt, var der risiko for, at der i et worst case-scenarium blev skabt et nyt Wuhan (reservoir for massiv smittespredning). Den 3. november 2020 fremkom Statens Serum Institut på baggrund heraf med en skriftlig risikovurdering, som konkluderede, at "En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner".

Om eftermiddagen den 3. november 2020 blev forberedelsen af et virtuelt møde i regeringens koordinationsudvalg (KU) samme aften igangsat, idet mink var det eneste punkt på dagsordenen. Sagen omfattede både behandlingen af mink og den humane smitte i Nordjylland, hvor smitten blandt minkfarme var særlig udbredt. Mødet var planlagt til at finde sted kl. 21.00, men endte med at blive udskudt til kl. 21.30.

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

Forholdene omkring KU-mødet den 3. november 2020 var i øvrigt langt fra optimale. Mødet, som startede kl. 21.30, blev som nævnt afholdt virtuelt. Materialet til brug for mødet var udarbejdet under hastværk og fremkom meget sent. Således modtog mødedeltagerne første gang materiale ved en mail kl. 20.12 fra Statsministeriet. Materialet indbefattede et cover og et antal bilag. De to sidste bilag samt et revideret cover fremkom kl. 21.24.

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

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

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

Kommissionen lægger til grund, at spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne ikke blev nævnt og heller ikke blev rejst på KU-mødet den 3. november 2020, og at der således ikke på mødet blev delt oplysninger om hjemmel eller mangel herpå til aflivning af alle mink, heller ikke på foranledning af Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium. Der er således blandt de afhørte mødedeltagere enighed om, at man ikke diskuterede spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink. Spørgsmålet om hjemmel til tempobonus blev heller ikke diskuteret.

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

Netop fordi beslutningen ikke var beskrevet i mødematerialet, og såvel beslutningen som eksekveringen heraf samtidig var meget vidtgående og intensiv og uden fortilfælde, kan det undre, at spørgsmålet om hjemmel ikke blev rejst på KU-mødet. Det synes således ikke blot at kunne tages for givet, at der skulle være hjemmel i eksisterende lovgivning til en sådan meget vidtgående og intensiv beslutning uden fortilfælde. Tilsvarende synes det heller ikke blot at kunne tages for givet, at der ville være materiel og finansiel hjemmel til en tempobonus, som var en ny idé undfanget dagen før, og som hverken var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, men et tilskud. Inspiration til hjemmelsovervejelser var indeholdt i udkast til notater fra henholdsvis Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, som var KU-sagens bilag 2 og 2a. Tilsvarende behandlede et notat af 2. november 2020 fra Finansministeriet, der var KU-sagens bilag 3, et nyt initiativ i form af tempobonus, idet det i hvert fald ikke fremgik, at der var finansiel hjemmel hertil. Ifølge forklaringerne for kommissionen blev disse bilag imidlertid ikke læst i sammenhæng af mødet.

I tiden mellem KU-mødet og pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 var der efter kommissionens opfattelse anledning til at overveje hjemmelsgrundlaget, også henset til at det efter KU-mødet stod klart, at der var truffet en beslutning, som var meget vidtgående og intensiv og uden fortilfælde, at beslutningen ikke var i overensstemmelse med indstillingen i coveret, og at den ville blive meldt ud af statsministeren på et pressemøde. Det skete ikke, eller det skete i hvert fald ikke i tilstrækkelig grad.

Med hensyn til *Miljø- og Fødevareministeriet* lægger kommissionen til grund, at Miljø- og Fødevareministeriet var ressortministerium i forhold til mink, ligesom miljø- og fødevareministeren på pressemødet den 4. november 2020 tog aktiv del i vildledningen af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder i forhold til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne og i særdeleshed tempobonus. Kommissionen lægger vægt på, at Miljø- og Fødevareministeriet i nogen grad blev kørt ud på et sidespor i dagene mellem den 2. og 4. november 2020, men samtidig finder kommissionen, at Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium havde både anledning og pligt til så vidt muligt at sikre sig, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 ikke forudsatte en hjemmel til aflivning af mink eller en hjemmel til tempobonus, som ikke forelå. Kommissionen finder, at det ikke var tilstrækkeligt, at spørgsmål om hjemmel til aflivning af mink uden for

sikkerhedszonerne den 4. november 2020 blev rejst på et møde mellem afdelingschefer, hvoraf ingen deltog i pressemødet, ligesom Miljø- og Fødevareministeriet heller ikke kunne forlade sig på tidligere udmeldinger over for nogle, men langt fra alle deltagerne i KU-mødet, eksempelvis i et cover til et møde i regeringens coronaudvalg (CU) den 1. oktober 2020. Uanset Miljø- og Fødevareministeriet og Fødevarestyrelsen ifølge forklaringer for kommissionen ikke havde forudset, at der på 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 og så vidt muligt sikret, at der ikke på pressemødet skete vildledning eller ulovlig instruktion. Det havde i den forbindelse været naturligt at tage kontakt til Statsministeriet, som forestod planlægning af pressemødet, og også til Justitsministeriet, som havde koordineret sagen, og som konkret tog en interesse i spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink, idet kontakten efter kommissionens opfattelse burde have været sket på højeste niveau, hvad enten ministerniveau eller departementschefniveau. Kommissionen noterer sig, at der i løbet af den 4. november 2020 faktisk var drøftelser i Fødevarestyrelsen, som bekræftede vurderingen af, at der ikke var hjemmel, hvilke drøftelser indbefattede Miljø- og Fødevareministeriet. Samlet er det kommissionens vurdering, at Miljø- og Fødevareministeriet har handlet *særdeles kritisabelt* i forløbet, som førte til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020. Efter at Justitsministeriet den 5. november 2020 havde vurderet og ikke tilsidesat Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, og arbejdet med et lovforslag, der skulle tilvejebringe hjemmel, blev igangsat, var der konkret anledning for Miljø- og Fødevareministeriet til at dele sin vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikre, at minkavlere og offentlighed blev bragt ud af vildfarelsen, som var skabt ved pressemødet den 4. november 2020, og det er *yderligere kritisabelt*, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke gjorde noget i den forbindelse, ligesom det er *yderligere kritisabelt*, at Miljø- og Fødevareministeriet den 5. november 2020 tilrettelagde en forhøjelse af tempobonus i

syv nordjyske kommuner og efterfølgende meldte dette ud, uanset at der ikke var tilvejebragt hjemmel, materielt og finansielt.

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

Det er kommissionens vurdering, at *departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard*, *afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup* og *kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriet Paolo Drostby* hver især har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der foreligger grundlag for, at det offentlige søger dem draget til ansvar, for så vidt angår Henrik Studsgaard og Tejs Binderup også henset til Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til minkavlerne og miljø- og fødevareministerens presseudtalelse den 8. november 2020, der omtales nedenfor i afsnit 2.2 og 2.6.

Med hensyn til *Statsministeriet* lægger kommissionen til grund, at Statsministeriet indtog en overordnet og styrende rolle i den forcerede proces, som ledte frem til pressemødet den 4. november 2020, og at statsministeren førte an på pressemødet og selv udmeldte regeringens beslutning om aflivning af alle mink, selv om beslutningen ressortmæssigt hørte under Miljø- og Fødevareministeriet. Udmeldingen var groft vildledende henset til den manglende hjemmel til aflivning af mink uden for sikkerhedszonerne. Kommissionen lægger vægt på, at Statsministeriet fra den 2. november 2020 foranledigede indkaldelse til departementschefmøder og KU-møde, tildelte koordineringsopgave til Justitsministeriet, kommenterede og godkendte coveret til brug for KU-mødet, gennemførte og ledede KU-mødet samt indkaldte, tilrettelagde og gennemførte det efterfølgende pressemøde, alt imens ressortministeriet trådte noget i baggrunden og eksempelvis ikke godkendte materiale til brug for KU-mødet, ligesom miljø- og fødevareministeren på selve KU-mødet først tog ordet forholdsvis sent og ved pressemødets indledning var den fjerde af seks talere. Videre lægger kommissionen vægt på, at Statsministeriet var bekendt med, at der på KU-mødet blev truffet en meget vidtgående og intensiv beslutning, som ikke havde været forberedt i coveret til mødet, og som Stats-

ministeriet måtte indse meget vel ikke havde været forudset af eksempelvis ressortministeriet. Yderligere lægger kommissionen vægt på, at sagen ikke blev sendt tilbage til ressortministeriet med henblik på endelig indstilling, uanset KU-sagen havde været forberedt under stor hast, og der viste sig at være tid hertil. Endelig lægger kommissionen vægt på, at det var en del af beslutningen på KU-mødet, at statsministeren skulle deltage i pressemødet med henblik på udmelding og eksekvering af den meget vidtgående og intensive beslutning om aflivning af alle mink, og at statsministeren faktisk også førte an på pressemødet og selv delte den trufne beslutning om aflivning af alle mink med minkavlerne og offentligheden i øvrigt. Under disse konkrete omstændigheder finder kommissionen, at Statsministeriet burde have rejst spørgsmålet om hjemmel over for ressortministeriet, i hvert fald forinden pressemødet, med henblik på at sikre, at der var fornøden hjemmel, hvilket imidlertid ikke skete. Selve statsministerens indledning til brug for pressemødet havde i et udkast været til faktatjek, bl.a. i Miljø- og Fødevareministeriet som ressortministerium, men kommissionen finder, at dette faktatjek, som fandt sted på lavere niveau i ministerierne, under de anførte omstændigheder var utilstrækkeligt til at fritage for kritik for den skete grove vildledning og klart ulovlige instruktion, også henset til at faktatjekket ikke blev ledsaget af nogen specifikke spørgsmål til hjemmel. Samlet er det kommissionens vurdering, at Statsministeriet har handlet *meget kritisabelt* i forløbet, som førte til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020.

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

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

Med hensyn til *Sundhedsministeriet* lægger kommissionen til grund, at Sundhedsministeriet ikke på samme måde som Statsministeriet og Miljø- og Føde-

vareministeriet tog aktiv del i vildledningen. I forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 og dagene forinden havde Sundhedsministeriet fokus på eget ressort i form af selve risikovurderingen samt tiltag i Nordjylland i forhold til den humane sundhed, hvorimod beslutningen om aflivning af alle mink og eksekveringen heraf blev forestået af andre. Kommissionen lægger vægt på, at der gennem et halvt år forud havde været et nært samarbejde mellem Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet om smitte i mink, som var blevet intensiveret gennem efteråret, og kommissionen lægger til grund, at Sundhedsministeriet i dette forløb også modtog oplysning om, at der ifølge Miljø- og Fødevareministeriet ikke ville være hjemmel til aflivning af alle mink. Videre lægger kommissionen vægt på, at Sundhedsministeriet var centralt placeret i forhold til håndteringen af covid-19, i vidt omfang i samarbejde med Justitsministeriet og også Statsministeriet, hvilket også konkret var tilfældet i dagene mellem den 2. og 4. november 2020, og at det var på Sundhedsministeriets klare anbefaling, at der på KU-mødet den 3. november 2020 blev truffet den meget vidtgående og intensive beslutning om, at alle mink skulle aflives. Samtidig bemærker kommissionen, at Sundhedsministeriet tog en aktiv interesse i spørgsmål om hjemmel til aflivning af alle mink, således også i forbindelse med afdelingschefmødet den 4. november 2020. Det havde således efter kommissionens opfattelse også været hensigtsmæssigt, om Sundhedsministeriet omkring selve KU-mødet den 3. november 2020 eller i hvert fald før pressemødet den 4. november 2020 havde rejst spørgsmål om hjemmel til aflivning af alle mink og i øvrigt deltaget mere åbent i drøftelsen den 4. november 2020, også henset til beslutningens meget vidtgående og intensive karakter. Samtidig lægger kommissionen imidlertid også vægt på, at Sundhedsministeriet i forløbet havde fokus på eget ressort og ikke i nævneværdigt omfang kan siges at have taget del i og medvirket til den grove vildledning, som fandt sted på pressemødet den 4. november 2020. Samlet er det kommissionens vurdering, at der ikke i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020 er fuldt fornødent grundlag for at kritisere Sundhedsministeriet i anledning af den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder, hvoraf ingen henhørte under Sundhedsministeriet. Sundhedsministeriet var også bekendt med udfaldet den 5. november 2020 af drøftelserne mellem Justitsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet om hjemmel til aflivning af mink, men henset til Sundhedsministeriets involvering omkring pressemødet den 4. november 2020 finder kommissionen heller ikke i den anledning fuldt fornødent grundlag for kritik af Sundhedsministeriet.

Med hensyn til *Justitsministeriet* bemærker kommissionen, at Justitsministeriet ikke deltog i pressemødet den 4. november 2020, mens Rigspolitiet deltog. Kommissionen lægger vægt på, at Justitsministeriet på Statsministeriets foranledning indtog en koordinerende rolle i forhold til departementschefmøder den 2. og 3. november 2020 såvel som i forberedelsen af KU-mødet og udarbejdelsen af cover til brug herfor, alt imens ressortministeriet trådte noget i baggrunden og eksempelvis ikke godkendte materiale til brug for KU-mødet. Kommissionen lægger også vægt på, at Justitsministeriet ifølge en række forklaringer fra embedsmænd i ministeriet havde fokus på tiltag i Nordjylland i forhold til den humane sundhed (Nordjyllandspakken), idet kommissionen dog bemærker, at Justitsministeriet klart nok også koordinerede sagen for så vidt angik aflivning af mink samt beskæftigede sig hermed. Videre lægger kommissionen vægt på, at Justitsministeriet var bekendt med, at der på KU-mødet blev truffet en meget vidtgående og intensiv beslutning i forhold til aflivning af mink, som ikke havde været forberedt i coveret til mødet, og som Justitsministeriet måtte indse meget vel ikke havde været forudset af eksempelvis ressortministeriet, hvorimod Justitsministeriet selv var bekendt med og støttede konkret planlægning i regi af Den nationale operative stab, hvilken delplan indgik som KU-sagens bilag 4. Yderligere lægger kommissionen vægt på, at Justitsministeriet var bekendt med, at sagen ikke blev sendt tilbage til ressortministeriet med henblik på endelig indstilling, uanset KU-sagen havde været forberedt under stor hast, og der viste sig at være tid hertil, ligesom Justitsministeriet var bekendt med, at Rigspolitiet ville deltage i pressemødet med henblik på eksekvering af beslutningen om at aflive alle mink. Der er ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriet, blot fordi Justitsministeriet koordinerede sagen, men kommissionen finder, at Justitsministeriet, der jævnligt bistår andre ministerier med juridiske spørgsmål, under de nævnte, konkrete omstændigheder burde have rejst spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink over for ressortministeriet, i hvert fald forinden pressemødet, med henblik på at sikre, at der var fornøden hjemmel, hvilket imidlertid ikke skete. Den 4. november 2020 videregav Justitsministeriet ikke oplysning om, at ressortministeriet på et afdelingschefmøde samme formiddag havde rejst spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for aflivning af alle mink, men opstillede i stedet en arbejdstese om det modsatte, altså at der var hjemmel, idet kommissionen lægger til grund, at det skete uden et egentligt fagligt grundlag, hvorefter Justitsministeriet ikke foretog sig yderligere inden pressemødet, heller ikke da ressortministeriet kort før pressemødet vendte tilbage og fastholdt, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, ud over

at anmode om navn på en kontaktperson. Samlet er det kommissionens vurdering, at Justitsministeriet har handlet *kritisabelt* i forløbet, som førte til den grove vildledning af minkavlere og offentlighed og den klart ulovlige instruks til myndigheder i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020. Efter at Justitsministeriet den 5. november 2020 havde vurderet og ikke tilsidesat Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, havde Justitsministeriet selvstændig og konkret anledning til at dele ressortministeriets vurdering af spørgsmålene om hjemmel og så vidt muligt sikre, at minkavlere og offentlighed blev bragt ud af den vildfarelse, som var skabt ved pressemødet den 4. november 2020, eventuelt gennem ressortministeriet, og det er under de ovennævnte omstændigheder *yderligere kritisabelt*, at Justitsministeriet intet gjorde.

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

Med hensyn til *Finansministeriet* bemærker kommissionen, at Finansministeriet ikke deltog i pressemødet den 4. november 2020. Kommissionen lægger vægt på, at Finansministeriet forestår udgiftspolitisk kontrol og konkret igennem efteråret 2020 fulgte udviklingen i covid-19 i mink, også henset til den forventede økonomiske betydning, idet det eksempelvis var finansministeren, som på ØU-mødet den 30. september 2020 tog initiativ til, at en række scenarier skulle forberedes, heriblandt et scenarie med aflivning af alle mink, som ville være en meget vidtgående og intensiv beslutning. I forbindelse med KU-mødet den 3. november 2020 blev spørgsmål om kompensation udtrykkeligt udskudt, hvorimod tempobonus fremgik af coveret til brug for KU-mødet og også blev besluttet på mødet. Med hensyn til tempobonus havde dette været behandlet konkret i Finansministeriet tidligere samme dag, som KU-mødet blev afholdt, hvilken behandling havde involveret såvel departementschef som finansminister. Af Finansministeriets notat af 2. november 2020, der var blevet udarbejdet under stor hast og lå til grund for behandlingen i Finansministeriet, fremgik i hvert fald ikke, at finansiel hjemmel til tempobonus var tilvejebragt. Sådan finansiel hjemmel kunne allerede foreligge, men eftersom tempobonus var en ny idé, og eftersom tempobonus hverken var kompensation for tab eller begrundet i påførte omkostninger, men derimod et tilskud, må det efter kommissionens opfattelse i hvert fald have fremstået som tem-

melig usikkert, om der allerede forelå den fornødne finansielle hjemmel til tempobonus. Samtidig lægger kommissionen vægt på, at Finansministeriet var bekendt med, at KU-sagen havde været forberedt under stor hast, og at det på KU-mødet blev besluttet at aflive alle mink i Danmark, hvilket havde betydelige økonomiske konsekvenser, ligesom det på KU-mødet blev besluttet at afholde et pressemøde den følgende dag og uden forbehold stille minkavlerne en tempobonus i udsigt, såfremt de selv aflivede deres mink. Der er ikke grundlag for at kritisere Finansministeriet, blot fordi Finansministeriet forestod almindelig udgiftspolitisk kontrol, men kommissionen finder, at Finansministeriet, der aktivt havde deltaget i særligt forløbet omkring tempobonus de foregående 24 timer, under de nævnte, konkrete omstændigheder burde have rejst spørgsmålet om i første række finansiel hjemmel til tempobonus, i hvert fald forinden pressemødet den 4. november 2020, med henblik på at sikre, at der var fornøden finansiel hjemmel, eller alternativt, at der blev taget de fornødne forbehold, hvilket imidlertid ikke skete. Den 5. november 2020 tiltrådte Finansministeriet en forhøjelse af tempobonus i syv nordjyske kommuner som yderligere incitament til minkavlere i de umiddelbart efterfølgende dage, hvilket efter kommissionens opfattelse var en yderligere anledning til at rejse spørgsmålet om finansiel hjemmel. Samlet er det kommissionens vurdering, at Finansministeriet har handlet *kritisabelt* i forløbet, som indebar grov vildledning af minkavlere og offentlighed i forbindelse med pressemødet den 4. november 2020.

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

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

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

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

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

2.2. Fødevarestyrelsens brev til minkavlerne den 6. november 2020

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

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

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

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

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

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

Efter kommissionens vurdering kan kritik i anledning af Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 ligeledes rejses mod *Miljø- og Fødevareministeriet*, der tog initiativ til brevet, og som godkendte det endelige brev. Miljø- og Fødevare-

ministeriet var bekendt med drøftelserne i Fødevarestyrelsen af spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink og udfaldet heraf.

I forhold til *miljø- og fødevareminister Mogens Jensen* har kommissionen alene foretaget en bevisvurdering, idet kommissionen ikke kan foretage en retlig vurdering til belysning af spørgsmål om ministres ansvar. Kommissionen finder, at Mogens Jensen den 5. november 2020 blev orienteret om, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink, og at Mogens Jensen dermed den 5. november 2020 fik en viden, som gjorde, at han måtte indse, at hans – og også statsministerens – udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 var groft vildledende. Kommissionen lægger til grund, at Mogens Jensen ikke godkendte Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020, inden det blev sendt ud til minkavlerne, men at han modtog brevet den 7. november 2020, hvor han orienterede sig i det, og at han ikke tog skridt til korrektion.

Med hensyn til *departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard* og *afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup*, der godkendte brevet af 6. november 2020 til minkavlerne, finder kommissionen, som nævnt i afsnit 2.1 ovenfor, at de hver især har begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der foreligger grundlag for, at det offentlige søger dem draget til ansvar.

2.3. Rigspolitiets actioncard af 6. november 2020

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

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

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

Med hensyn til *Rigspolitiet* lægger kommissionen vægt på, at ikke blot rigspolitichefen og politidirektøren i Rigspolitiet, men også politiinspektør Uffe Stormly og juridisk sektionsleder Birgitte Buch, der begge konkret godkendte actioncardet, på mødet i Den nationale operative stab den 5. november 2020 kl. 08.00 havde fået oplyst af veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen, at der ikke var hjemmel til at aflive mink uden for sikkerhedszonerne. Kommissionen finder, at det er *særdeles kritisabelt*, at Rigspolitiet alligevel udformede og anvendte et actioncard, som så bort fra, at der manglede hjemmel, og at minkavlere med farme uden for sikkerhedszonerne således ikke skulle ("skal") aflive mink.

Det er kommissionens vurdering, at *politiinspektør Uffe Stormly* og *juridisk sektionsleder Birgitte Buch* hver især har begået en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage dem til ansvar.

Justitsministeriet har efter de oplysninger, som foreligger for kommissionen, ikke haft indsigt i udarbejdelsen af actioncardet eller brugen heraf, og kritikken kan efter kommissionens opfattelse ikke udstrækkes til Justitsministeriet.

2.4. Pressemødet den 7. november 2020

Lørdag den 7. november 2020 blev der afholdt et pressemøde (pressebriefing) kl. 16.00. På pressemødet, som angik covid-19-situationen, restriktioner og

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

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

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

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

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

For så vidt angår *Rigspolitiet* bemærkes, at Rigspolitiet var direkte involveret i aflivning af mink, og at rigspolitichefen på pressemødet den 7. november 2020 gav en status på arbejdet. Eftersom Rigspolitiet i tiden efter pressemødet den 4. november 2020 havde fået kendskab til, at der efter i hvert fald Fødevarestyrelsens opfattelse ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, finder kommissionen, at Rigspolitiet kan kritiseres for desuagtet og uden forbehold på pressemødet den 7. november 2020 at basere sig på og støtte op om de udmeldinger, som var givet på pressemødet den 4. november 2020, og som var groft vildledende. Rigspolitiet havde i forbindelse med pressemødet den 7. november 2020 selvstændig anledning til at rejse spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink, i første række over for Justitsministeriet, med henblik på at bringe minkavlere og offentlighed ud af vildfarelsen, og det er *kritisabelt*, at Rigspolitiet ikke sikrede dette forud for pressemødet eller i hvert fald umiddelbart efter, da det samlede indhold af pressemødet var kendt.

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

2.5. Kommunikation med Folketinget

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

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

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

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

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

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

2.6. Øvrig kommunikation

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

Da det den 8. november 2020 kom frem i offentligheden, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink, godkendte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen en udtalelse til pressen, hvoraf det om beslutningen om aflivning af alle mink fremgik: "Regeringen har besluttet at det hastede, situationens alvor taget i betragtning. Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny

lovgivning, inden man meldte dette ud. Regeringen har skrevet rundt til de enkelte minkavlere med en opfordring til at påbegynde aflivninger, og parallelt hermed arbejdet på at tilvejebringe det nødvendige lovgrundlag til at påbyde dette – herunder også så minkavlerne kan få den nødvendige kompensation".

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

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

2.7. Andre myndigheder og embedsmænd

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

KAPITEL 3

Kommissionens tilvejebringelse af materiale mv.

3.1. Regler om udlevering af materiale og afgivelse af forklaring

Efter lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner § 1 b, jf. § 9, stk. 1, 1. pkt., stk. 2, 1. pkt., og stk. 3, har enhver pligt til at udlevere materiale til en kommission, når kommissionen anmoder om det. Endvidere har enhver pligt til skriftligt at redegøre for de forhold, hvorom kommissionen anmoder om redegørelser, og til skriftligt at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller. De nævnte pligter gælder, uanset om de pågældende oplysninger er undergivet tavshedspligt.

Pligten til at udlevere materiale eller komme med skriftlige redegørelser til kommissionen gælder ifølge lovens § 1 b, jf. § 9, jf. § 12, ikke for personer eller deres nærmeste i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for straf- eller disciplinæransvar. Materiale udarbejdet af en minister eller embedsmand i embeds medfør er dog ikke omfattet af denne undtagelse.

Hvis pligten til at udlevere materiale ikke opfyldes, kan granskningskommissionen give pålæg herom. Hvis pålægget ikke efterkommes, finder retsplejelovens § 178 om vidnetvang tilsvarende anvendelse. Der henvises til lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner § 1 b, jf. § 10, stk. 1 og 2.

Enhver er efter anmodning fra kommissionen forpligtet til at afgive forklaring for kommissionen som vidne, jf. § 1 b, jf. § 11. Pligten gælder dog ikke, hvis

det må antages, at der er mulighed for straf- eller disciplinæransvar for den pågældende.

Det er således ordningen i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, at kommissionen oplyser sagen ved hjælp af materiale, der udleveres til kommissionen af myndigheder og personer, som anmodes herom, samt eventuelt ved skriftlige redegørelser og skriftlig besvarelse af spørgsmål samt ved afgivelse af vidneforklaringer.

I bemærkningerne til § 9 i det lovforslag, der blev vedtaget som lov om undersøgelseskommissioner (1998/1 LFS 3), hedder det bl.a.:

> "...
> Undersøgelseskommissionen behøver ikke at specificere det materiale, der kræves udleveret. Kommissionen kan på samme måde som en undersøgelsesret ved undersøgelsens start anmode myndigheder, virksomheder eller personer om at udlevere alt relevant materiale til kommissionen. Hvis kommissionen bliver bekendt med, at der eksisterer materiale, som ikke er modtaget i henhold til den indledende udleveringsbegæring, vil kommissionen specifikt kunne anmode om at få udleveret det pågældende materiale.
> ..."

Af bemærkningerne til lovgivningen om den tidligere ordning med undersøgelsesretter fremgår, at hvis offentligt ansatte undlader at opfylde pligten til at udlevere foreliggende materiale til kommissionen, vil der være tale om en tjenesteforsømmelse, der vil kunne medføre disciplinært ansvar og i grove tilfælde strafansvar. Videre fremgår det, at for ministres vedkommende vil en sådan pligttilsidesættelse efter omstændighederne kunne indebære en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5. Det er således lovens ordning, at myndigheder og personer, der anmodes herom, har ansvar for og forestår arbejdet med at udlevere materialet til brug for undersøgelsen.

Ordningen i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner er baseret på, at det er myndigheden, som kender dens sager, arbejdsgange, journaliseringssystemer og praksis, og at omfanget af materiale, der kan være genstand for undersøgelse, kan være overordentlig omfangsrigt. Ordningen er således begrundet bl.a. i hensynet til undersøgelsens fremdrift. En kommissi-

on kan ved sin undersøgelse alene anvende de redskaber, som er udtrykkeligt hjemlet i lovens §§ 9, 10 og 11. En kommission har således ikke mulighed for at anvende andre efterforskningsredskaber som f.eks. at foretage udenretlige afhøringer eller ransagninger.

Særligt vedrørende kommissionens adgang til mailbokse bemærkes, at det af forarbejderne fremgår, at udtrykket "materiale" i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner § 9 skal forstås meget vidt og således også omfatter mailkorrespondance og personlige eller private papirer, som f.eks. dagbøger eller lignende. Justitsministeriet har i et svar til Folketingets Retsudvalg på spørgsmål 15 af 28. januar 2019 oplyst, at:

> "...
> Efter Justitsministeriets opfattelse har en myndighed i almindelighed rådighed over mailkonti tilhørende ministre og medarbejdere i den pågældende myndighed, og sådanne mailkonti er derfor omfattet af udleveringspligten.
> ..."

Tilsvarende må gælde for eksempelvis sms'er.

3.2. Kommissionens indhentelse af skriftligt materiale fra myndighederne

Kommissionen har indhentet materiale fra en række ministerier og styrelser. Materialet har bl.a. bestået af sager fra journalsystemer, notater samt mails og sms'er. Kommissionen har endvidere fra størstedelen af myndighederne indhentet mailbokse.

Kommissionen har modtaget ca. 1.200.000 dokumentsider samt mailbokse fra ca. 230 medarbejdere, sms'er fra ca. 150 medarbejdere og beskeder fra kommunikationstjenesten "WhatsApp" fra én medarbejder.

Den 26. april 2021 skrev kommissionen til departementscheferne i Statsministeriet, Justitsministeriet, Sundhedsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, at det måtte forventes, at kommissionen ville få behov for at rekvirere et betydeligt materiale fra de pågældende departementer i form af bl.a. mails, sms'er samt eventuelle andre former for elektroniske medde-

lelser. Kommissionen anmodede i samme skrivelse om, at sådant materiale blev sikret mod sletning.

Den 29. april 2021 skrev kommissionen på ny til departementscheferne i Statsministeriet, Justitsministeriet, Sundhedsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og anmodede disse om at påbegynde indsamling af alt materiale, som kunne være relevant for kommissionens arbejde. Det blev anført, at materialet f.eks. kunne være dokumenter, herunder breve, notater, notitser, mails, sms'er og chats. Brevet blev efterfulgt af et brev af 3. maj 2021, hvori kommissionen anmodede de pågældende ministerier om at gøre opmærksom på styrelser og evt. andre, som kunne have kommissionens interesse i det videre arbejde.

Kommissionen skrev den 7. juni 2021 til Statsministeriet, Justitsministeriet, Sundhedsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, rigspolitichefen, Statens Serum Institut, Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Fødevarestyrelsen, Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed og Lægemiddelstyrelsen og anførte, at kommissionen havde besluttet, at der fra de personer, hvorfra kommissionen havde eller ville modtage mails, tillige var et ønske om at gennemgå disse personers sms'er for den relevante periode.

Den 11. august 2021 skrev kommissionen til Statsministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut, Lægemiddelstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Landbrugsstyrelsen, Styrelsen for Forsyningssikkerhed og rigspolitichefen. Det blev i skrivelsen oplyst, at kommissionen på dette tidspunkt havde modtaget store mængder materiale, men kun i meget begrænset omfang havde modtaget sms'er, hvorfor kommissionen ønskede at gøre opmærksom på spørgsmålet om sms'er.

Endelig rettede kommissionen i brev af 8. november 2021 henvendelse til Statsministeriet, Justitsministeriet, Sundhedsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljøministeriet, Udenrigsministeriet, rigspolitichefen, Statens Serum Institut, Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Fødevarestyrelsen, Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Lægemiddelstyrelsen, Styrelsen for Forsyningssikkerhed

og Landbrugsstyrelsen og anførte, at det fremgik af pressen, at nogle embedsmænd havde oprettet sig som brugere af tjenesterne Signal og WhatsApp. Det blev videre meddelt, at kommissionen ikke fra noget ministerium eller styrelse, bortset fra nogle sms'er, havde modtaget elektroniske meddelelser fra Signal, WhatsApp eller lignende tjenester, og at kommissionen derfor gik ud fra, at der ikke lå for kommissionen relevant materiale på sådanne medier.

3.3. De anvendte søgekriterier og ansvaret herfor

Materialet til brug for kommissionens arbejde har været yderst omfangsrigt. De forskellige myndigheder har derfor været nødt til at udarbejde en søgestrategi med anvendelse af søgeord for derigennem at fremfinde sager af relevans for kommissionens arbejde.

Kommissionen har således godkendt forskellige myndigheders søgestrategier. Kommissionen godkendte, at Miljøministeriet anvendte følgende søgestrategi:[1]

> "Der søgtes på alle nedenstående søgeord enkeltvis og hvor relevant i kombination med: "mink", "Cluster 5/cluster-5/cluster5, Covid, Covid-19 Corona osv."
>
> "mink", "mink og hjemmel", "hjemmel til aflivning", "aflivning", "udfasning af minkavl", "hele landet", "uden for zone/-en /7,8 km", "mink og epidemilov", "raske mink og aflivning", "udbrudssted", "beslutning og mink", "beslutning om aflivning af raske mink", "besluttet at aflive", "nedlægge minkerhvervet", "ekspropriation og mink", "erstatning for aflivning", "udgift ved aflivning af alle mink", "bevillingsmæssig hjemmel til aflivning af mink", "aktstykke og mink", "mink og folkesundhed/folkesundheden", "mutationer hos mink", § 30 + Lov om hold af dyr, § 30 + Dyreholdsloven, hjemmel + Fødevarestyrelsen, Kopenhagen Fur, Nedslagtning (alternativt højretrunkering ved nedslagt*), Nedslagning, "Slå ned" / "slås ned", Udbrudssted*, "manglende lovgrundlag" / "lovgrundlag og mink", "zone 3", "L 77" / "L77"

1 Jf. mail af 14. juni 2021

Kommissionen har godkendt en søgestrategi for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Ministeriet har bl.a. anført i et bilag til et notat om metode ved ministeriets materialefremsøgning til kommissionen:[2]

> "...
> I F2 er der mange muligheder for at søge metadata på kryds og tværs af arkivet. Det er muligt for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri at fremsøge samtlige relevante sager fra foråret 2020 og frem til 12. februar 2021 i FVM-F2 ARKIV. Sager, der er oprettet efter 15. februar 2021, fremsøges i FVM F2-PROD (produktionsmiljø). Der foretages, efter aftale med Minkkommissionen[3], søgninger på følgende stikord (enkeltvist) og kombineret med hhv.: "Cluster 5/cluster-5/cluster5, Covid, Covid-19 og Corona
> ..."

Herefter er opregnet de anvendte søgeord, der svarer til Miljøministeriets.

Kommissionen har godkendt en søgestrategi for Justitsministeriet. Således skulle ministeriet søge på følgende ord:[4]

> "Mink* [Ved at søge med * medtages alle ordkombinationer med mink, herunder minkavlere, minkbesætninger mv.], Lov om hold af dyr, Dyreholdsloven, hjemmel + Fødevarestyrelsen, Kopenhagen Fur, Aflivning + aflive (alternativt højretrunkering ved afliv*), Nedslagtning (alternativt højretrunkering ved nedslagt*), Nedslagning, "Slå ned", "slås ned", Cluster 5, Cluster-5, Cluster5, "uden for bufferzonen", "7,8 km", Udbrudssted*
>
> Søgningerne skete på baggrund af fritekstsøgninger i dokumentmetadata. Hvor søgeordet bestod af to søgeord forbundet med et "+" – f.eks. "hjemme* + Fødevarestyrelsen" – har ministeriet søgt på dokumenter, der indeholder begge ord."

2 Jf. mail af 26. juni 2021
3 Jf. ministeriets mail af 8. juni 2020 til kommissionen og telefonisk aftale herom af 14. juni 2020
4 Jf. mail af 18. juni 2021

Finansministeriet har om sin søgestrategi oplyst følgende:[5]

> "**3.** Finansministeriet har i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning i materiale som blev behandlet af regeringens koordinationsudvalg tirsdag den 3. november 2021 samt korrespondance herom, identificeret en række dokumenter. Dokumenterne er samlet på sagerne 2020-5169 Håndtering af coronasmitte i mink og 2021-53 KU-drøftelser om mink og journaliseret i Finansministeriets ESDH-system F2.
>
> Der er endvidere identificeret materiale (sags nr. 2020 - 5169 (enkel akt)), der er samlet i forbindelse med samråd den 8. december 2021 vedrørende hjemmel i forbindelse med aflivning af alle mink i Danmark.
>
> Der er derudover identificerede relevante dokumenter ved at anvende søgefunktionen i Outlook, hvor der i den aftale periode er søgt ud fra følgende relevante søgeord:
>
> – Mink* [Ved at søge med * medtages alle ordkombinationer med mink, herunder minkavlere, minkbesætninger mv.]
> – Lov om hold af dyr
> – Dyreholdsloven
> – Hjemmel i kombination med Fødevarestyrelsen
> – Kopenhagen Fur
> – Aflivning + aflive (alternativt afliv*)
> – Nedslagtning (alternativt nedslagt*)
> – Nedslagning
> – Slå ned / slås ned
> – Cluster 5 / cluster-5 / cluster5
> – uden for bufferzonen / 7,8 km
> – Udbrudssted*
>
> Der er endvidere ved identifikationen af relevante materiale i den omfattede periode fokuseret på tidpunkterne omkring de centrale regeringsforelæggelser (herunder forberedende udvalg).

5 Jf. brev af 5. juli 2021

> ...
> Sagerne vurderes således at være relevante for Minkkommissionens undersøgelse."

Rigspolitiet benyttede følgende søgestrategi:[6]

> "Rigspolitiet udpeger de fællesdrev- og mapper, som ifølge Rigspolitiets umiddelbare vurdering kan indeholde materiale af relevans for kommissionens undersøgelse. I udpegningen indgår alene fælles drev. Medarbejderens individuelle drev er ikke omfattet af søgestrategien.
>
> På baggrund af de allerede aftalte søgeord foretages der søgning i de udpegede drev for perioden 1. april 2020 til 31. december 2020, såfremt det er teknisk muligt. Alternativt søges der uden tidsmæssig afgrænsning.
>
> Kommissionen får herefter udleveret samtlige dokumenter, som der fremkommer positive hits på.
>
> Rigspolitiet foretager ikke en relevansvurdering af dokumenterne."

Kommissionen erklærede sig enig i Rigspolitiets søgestrategi, idet kommissionen forudsatte, at Rigspolitiet gav meddelelse, hvis der udover de fællesdrev- og mapper, som Rigspolitiet ville søge i, fandtes materiale af relevans for kommissionen.[7]

Kommissionen har i sin kommunikation med myndigheder samtidig understreget, at ansvar for tilvejebringelse af alt relevant materiale ligger hos den enkelte myndighed.

Således anførte kommissionen i brev af 29. april 2021 til departementscheferne i Statsministeriet, Justitsministeriet, Sundhedsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, at det er den enkelte myndigheds opgave at sikre, at indsamlingen af materiale er fyldestgørende. Det samme meddelte kommissionen ved brev af 3. maj 2021 til rigspolitichefen og Statens Serum

6 Jf. mail af 17. juni 2021
7 Jf. mail af 17. juni 2021

Institut, brev af 21. maj 2021 til Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed og Fødevarestyrelsen, brev af 1. juni 2021 til Finansministeriet og Erhvervsministeriet, brev af 7. juni 2021 til Forsvarsministeriet og Beredskabsstyrelsen og brev af 28. juni 2021 til Udenrigsministeriet.

Tilsvarende skrev kommissionen i breve af 8. september 2021 til Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Statens Serum Institut, Lægemiddelstyrelsen og Sundhedsministeriet i forbindelse med en forespørgsel om sms'er, at det er den enkelte myndigheds opgave at sikre, at indsamlingen af materiale er fyldestgørende.

Kommissionen skrev den 8. november 2021 til Statsministeriet, Justitsministeriet, Sundhedsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljøministeriet, Udenrigsministeriet, rigspolitichefen, Statens Serum Institut, Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Fødevarestyrelsen, Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Lægemiddelstyrelsen, Styrelsen for Forsyningssikkerhed og Landbrugsstyrelsen angående chats eller lignende, herunder fra Signal eller WhatsApp, at det er den enkelte myndigheds opgave at sikre, at indsamlingen af materiale til kommissionen er fyldestgørende.

Senest gjorde kommissionen i mail af 24. maj 2022 til ministerier, styrelser og rigspolitichefen opmærksom på, at kommissionen nu gik ud fra, at ministeriet/styrelsen/rigspolitichefembedet på nuværende tidspunkt havde udleveret alt relevant materiale til brug for kommissionens arbejde.

Kommissionen har anvendt følgende strategi ved sin søgning i det modtagne materiale:

Kommissionen benyttede søgeprogrammet dtSearch, og de primære søgestrenge, der blev taget udgangspunkt i, bestod af følgende facetter i kombination: "(hjemmel* or lovhjemmel* or hjemle* or lovgrundlag or (juridisk afklaring)), ((slå ned) or (slås ned) or nedslag* or afliv*), mink*".

Herudover blev der foretaget ad hoc-søgninger foranlediget af spørgsmål fra kommissionens sekretariat eller afstedkommet af det fremfundne materiale. Det kunne f.eks. være søgninger, som dykkede nærmere ned i tilblivelsen af konkrete notater, beredskaber, besvarelse af pressehenvendelser mv. Som

eksempel på søgeord som opstod på ad hoc-basis var begreber som "tempobonus" og "scenarie 3", som herefter kunne kombineres med eksempelvis mink*.

3.4. Modtaget materiale

3.4.1. Materiale fra Statsministeriet

Fra Statsministeriet har kommissionen modtaget tre dokumentleverancer den 11. og 24. juni og 1. oktober 2021. Mailkonti blev indleveret den 2. juli 2021 og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 8. september 2021. I forbindelse med fremsendelsen af sms'erne blev det i et udateret dokument oplyst, at det ikke havde været muligt for Statsministeriet at fremsende sms'er fra statsminister Mette Frederiksen, departementschef Barbara Bertelsen, særlig rådgiver Martin Justesen og departementsråd Pelle Pape, idet disse personer havde indstillet deres telefoner til automatisk at slette sms'er efter 30 dage.

Det lykkede ikke at genskabe beskederne på disses telefoner.

Barbara Bertelsen[8], Martin Justesen[9] og Pelle Pape[10] har afgivet forklaring om indstillingen af deres telefoner til automatisk sletning af sms'er.

3.4.2. Materiale fra Justitsministeriet

Fra Justitsministeriet har kommissionen modtaget fem dokumentleverancer den 3. og 18. juni, 6. juli, 23. august og 8. december 2021. Mailkonti blev indleveret den 18. juni 2021 og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 2. september og 19. november 2021. Kommissionen blev via mail af 31. august 2021 fra Justitsministeriet oplyst, at departementschef Johan Kristian Legarth ikke havde været i stand til at identificere sms'er relevante for kommissionens undersøgelse, idet hans telefon var indstillet til at slette sms'er efter 30 dage.

Det lykkedes delvist Rigspolitiet at genskabe enkelte sms'er fra Johan Legarths telefon.

8 Forklaringsdokument side 1144
9 Forklaringsdokument side 1318
10 Forklaringsdokument side 1447

3.4.3. Materiale fra Sundhedsministeriet

Fra Sundhedsministeriet har kommissionen modtaget tre dokumentleverancer den 14. og 21. juni og 13. oktober 2021. Mailkonti blev indleveret den 7. juli 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 23. september og den 20. oktober 2021.

3.4.4. Materiale fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har kommissionen modtaget seks dokumentleverancer den 11., 25. og 30. juni, 2. juli, 20. august og 29. september 2021. Mailkonti blev indleveret den 25. juni, 20. august og 6. september 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 3., 22. og 29. september 2021.

3.4.5. Materiale fra Erhvervsministeriet

Fra Erhvervsministeriet har kommissionen modtaget tre dokumentleverancer den 1. og 7. juli og 17. august 2021. Derudover blev der den 6. juli 2021 fremsendt sms'er fra relevante medarbejdere, og mailkonti blev fremsendt den 6. september 2021.

3.4.6. Materiale fra Finansministeriet

Fra Finansministeriet har kommissionen modtaget to dokumentleverancer den 5. juli og 2. september 2021. Mailkonti blev indleveret den 17. og 19. august 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 2., 17., 29. september og 1. oktober 2021.

3.4.7. Materiale fra Forsvarsministeriet

Fra Forsvarsministeriet har kommissionen modtaget to dokumentleverancer den 8. og 12. juli 2021. Mailkonti blev indleveret den 12. juli 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 2. september 2021.

3.4.8. Materiale fra Miljøministeriet

Fra Miljøministeriet har kommissionen modtaget to dokumentleverancer den 8. juli og den 13. september 2021. Mailkonti blev indleveret den 8. juli og 1. september 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 9. og 20. september 2021.

3.4.9. Materiale fra Udenrigsministeriet

Fra Udenrigsministeriet har kommissionen modtaget en dokumentleverance samt mailkonti den 24. september 2021. Endvidere blev sms'er fra relevante medarbejdere fremsendt den 3. februar 2022.

3.4.10. Materiale fra Fødevarestyrelsen

Fra Fødevarestyrelsen har kommissionen modtaget tre dokumentleverancer den 17. juni, 9. juli og 14. september 2021. Mailkonti og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 9. juli og 30. september 2021.

3.4.11. Materiale fra Beredskabsstyrelsen

Fra Beredskabsstyrelsen har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 8. juli 2021, ligesom kommissionen den 14. juli 2021 modtog en ekstern harddisk indeholdende mailkonti. Derudover blev sms'er fra relevante medarbejdere fremsendt den 6. og 8. september 2021.

3.4.12. Materiale fra Sundhedsstyrelsen

Fra Sundhedsstyrelsen har kommissionen modtaget to dokumentleverancer den 28. maj og 20. juli 2021. Mailkonti blev indleveret den 7. juli 2021 og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 7. september 2021.

3.4.13. Materiale fra Styrelsen for Patientsikkerhed

Fra Styrelsen for Patientsikkerhed har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 18. juni 2021. Mailkonti blev indleveret den 7. juli 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 6. og 7. september 2021.

3.4.14. Materiale fra Landbrugsstyrelsen

Fra Landbrugsstyrelsen har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 18. juni 2021. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at de ikke havde for kommissionen relevante sms'er.

3.4.15. Materiale fra Lægemiddelstyrelsen

Fra Lægemiddelstyrelsen har kommissionen modtaget to dokumentleverancer den 11. juni og 6. juli 2021. Mailkonti blev indleveret den 6. juli 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 11. juni 2021.

3.4.16. Materiale fra Miljøstyrelsen

Fra Miljøstyrelsen har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 1. juli 2021.

3.4.17. Materiale fra Styrelsen for Forsyningssikkerhed

Fra Styrelsen for Forsyningssikkerhed har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 16. juli 2021. Mailkonti blev indleveret den 8. juli 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 27. august 2021.

3.4.18. Materiale fra Rigspolitiet

Fra Rigspolitiet har kommissionen modtaget fire dokumentleverancer den 8. juni, 2. og 9. juli og 4. august 2021. Mailkonti blev indleveret den 2. juli 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 2. september 2021.

3.4.19. Materiale fra Statens Serum Institut

Fra Statens Serum Institut har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 7. maj 2021. Mailkonti blev indleveret den 7. juli 2021, og sms'er fra relevante medarbejdere blev fremsendt den 17. september 2021.

3.4.20. Øvrigt materiale

Fra sundhedsminister Magnus Heunicke har kommissionen modtaget håndskrevne noter fra bl.a. KU-mødet, som blev afholdt den 3. november 2020. Noterne blev fremsendt af Magnus Heunickes bisidder, advokat Jonas Christoffersen, den 22. november 2021.

3.5. Gendannelse af sms'er

Den 29. oktober 2021 modtog kommissionen en mail fra Justitsministeriet, hvori det blev oplyst, at Justitsministeriet efter aftale med Statsministeriet ville anmode teknikere hos politiet om bistand til at søge sms'er fra de telefoner i Justitsministeriet og Statsministeriet, som havde været indstillet til automatisk at slette sms'er efter en bestemt periode, genskabt.

Resultatet af politiets bestræbelser på at gendanne sms'er brev bibragt kommissionen den 17. november 2021, hvor det via Justitsministeriet telefonisk blev oplyst, at det ikke havde været muligt for politiet at genskabe sms'er på Mette Frederiksens, Barbara Bertelsens, Martin Justesens og Pelle Papes telefoner. For så vidt angår Johan Kristian Legarth blev kommissionen samme dag,

via dennes bisidder, informeret om, at det havde været muligt at genskabe sms'er i et mindre omfang.

3.6. Kommissionens indhentelse af yderligere materiale i anledning af tillægskommissoriet om politiets brug af actioncards

Den 19. november 2021 blev kommissionens kommissorium udvidet, idet kommissionen herefter tillige skulle undersøge på hvilket grundlag, af hvem og hvorfor det blev besluttet, at politiet skulle kontakte minkavlerne uden for smittezonerne, og redegøre for, hvem der traf beslutningen om at udarbejde actioncardet, hvornår beslutningen blev truffet, samt om actioncardet blev kvalitetssikret, og i givet fald hvorfor ikke.

I forlængelse heraf skrev kommissionen den 29. november 2021 til Justitsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljøministeriet, rigspolitichefen og Fødevarestyrelsen og forespurgte, om det allerede udleverede materiale var dækkende også for myndighedernes udlevering af materiale om actioncards, eller om der resterede en restmængde. Kommissionen anmodede dernæst om at modtage denne eventuelle restmængde.

3.6.1. Materiale fra Rigspolitiet

Fra Rigspolitiet har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 3. december 2021.

3.6.2. Materiale fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 6. december 2021.

3.6.3. Materiale fra Justitsministeriet

Fra Justitsministeriet har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 6. december 2021 og en mailkonto den 24. januar 2022.

3.6.4. Materiale fra Miljøministeriet

Fra Miljøministeriet har kommissionen modtaget en dokumentleverance den 8. december 2021.

3.6.5. Materiale fra Fødevarestyrelsen

Fra Fødevarestyrelsen har kommissionen modtaget en dokumentleverance og en yderligere mailkonto den 8. december 2021.

3.7. Møder med Granskningsudvalget

Kommissionen har afholdt tre møder med Folketingets Granskningsudvalg.

Der blev afholdt et møde den 28. april 2021 i forbindelse med kommissionens nedsættelse. Få dage efter kommissionens afhøringer var igangsat, mødtes kommissionen med udvalget den 13. oktober 2021. Slutteligt blev der afholdt et møde den 25. januar 2022, hvor kommissionens anmodning om udskydelse af tidspunkt for beretningens aflevering blev drøftet.

3.8. Møder med myndigheder

Kommissionen har afholdt en række møder med diverse myndigheder for at drøfte og koordinere udleveringen af materiale.

Således blev der den 5. maj 2021 afholdt møde med Statens Serum Institut, den 20. maj 2021 med Sundhedsministeriet, den 25. maj 2021 med Rigspolitiet, den 28. maj 2021 med Statsministeriet, den 7. juni 2021 med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, den 10. juni 2021 med Miljøministeriet og Erhvervsministeriet, den 21. juni 2021 med Fødevarestyrelsen og den 16. august 2021 et yderligere møde med Erhvervsministeriet.

Kommissionen har derudover afholdt møde med Justitsministeriet den 27. maj 2021, 24. juni 2021 samt 8. og 15. november 2021. På mødet den 15. november deltog tillige bisidder for statsminister Mette Frederiksen, advokat Lars Kjeldsen, for departementschef Barbara Bertelsen, advokat Jens Rostock-Jensen, for stabschef Martin Justesen, advokat Hanne Rahbæk, for departementsråd Pelle Pape, advokat David Neutzsky-Wulff og for departementschef Johan Kristian Legarth, advokat Asger Bagge-Jørgensen. Møderne i november 2021 omhandlede Rigspolitiets bestræbelser på at gendanne sms'er på de nævnte personers telefoner.

3.9. Telefonkontrol

Den 9. marts 2022 meddelte kommissionen en række myndigheder, at kommissionen ønskede at foretage stikprøvekontrol af udlevering af materiale fra udvalgte medarbejderes telefoner.

Der blev herefter foretaget kontrolbesøg hos Justitsministeriet den 15. marts 2022, hos Statsministeriet den 16. marts 2022, hos Rigspolitiet den 22. marts 2022, hos Finansministeriet den 28. marts 2022, og hos Sundhedsministeriet den 28. marts og den 6. april 2022. Derudover foretog kommissionen den 4. april 2022 kontrol af en telefon tilhørende en medarbejder i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I forbindelse med kontrolbesøgene i Sundhedsministeriet fik kommissionen bl.a. efterudleveret en sms-korrespondance mellem sundhedsminister Magnus Heunicke og dennes særlige rådgiver Rasmus Jønsson. Pågældende sms-korrespondance blev sendt i høring hos sundhedsminister Magnus Heunickes bisidder, advokat Jonas Christoffersen, som har svaret i brev af 9. maj 2022. Svaret gav ikke kommissionen anledning til at foretage sig yderligere i den forbindelse.

3.10. Afhøringer

Kommissionen har som led i undersøgelsen afhørt 74 personer. 72 af disse har i medfør af § 21 i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner fået beskikket en bisidder.

Der har i alt medvirket 37 bisiddere, hvoraf nogle har repræsenteret flere personer.

Afhøringerne er foregået i Retten på Frederiksbergs lokaler fordelt over 34 dage i perioden fra den 7. oktober 2021 til den 8. april 2022. Forklaringerne er afgivet i offentlige møder.

I forbindelse med indkaldelse til afhøring blev de pågældende personer orienteret om, hvilke overordnede temaer, de ville blive spurgt ind til. De blev samtidig opfordret til at udlevere eventuelt materiale, som de måtte være i besiddelse af, som kunne være af betydning for kommissionens undersøgelse.

Til brug for afhøringerne blev der udarbejdet en digital ekstrakt med de oplysninger, som blev vurderet relevante for kommissionens undersøgelse. Ekstrakten blev løbende udbygget med tillægsekstrakter. Den samlede ekstrakt med tillægsekstrakter indeholdt ca. 12.800 sider. Bisidderne fik adgang til disse ekstrakter.

Kommissionen sendte forud for afhøringerne desuden et dokument til bisidderne med henvisninger til de sider i ekstrakten, som afhøringen navnlig ville ske med henvisning til. Kommissionen oplyste i den forbindelse, at de anførte henvisninger ikke måtte påregnes som udtømmende, og at der kunne blive spurgt ind til andre dokumenter.

Afhøringerne blev lydoptaget. Kommissionen har løbende på grundlag af disse optagelser skrevet forklaringerne, som er blevet samlet i et forklaringsdokument. Udkast til forklaringer blev sendt i høring hos bisidderne. Bisidderne fik endvidere løbende adgang til det samlede forklaringsdokument.

Lydoptagelser fra forklaringerne vil blive slettet i forbindelse med afgivelse af den endelige beretning.

3.11. Høring

Kommissionen skal i medfør af § 23, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner efter endt bevisførelse orientere de personer, hvis forhold undersøges, og deres bisiddere om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for. De undersøgte personer og bisiddere har herefter efter lovens § 23, stk. 4, ret til at komme med en skriftlig udtalelse.

I overensstemmelse hermed sendte kommissionen den 16. maj 2022 udkast til beretningens kapitel 8.1-8.7 indeholdende kommissionens vurderinger på myndighedsniveau og udkast til de afsnit i kapitel 8.8 og 8.9, som indeholder kommissionens bevisvurderinger af de faktiske forhold og retlige ansvarsvurdering for personer, for hvem det kunne være relevant, til de pågældende bisiddere. Kommissionen meddelte samtidig de i øvrigt afhørte personer eller deres bisiddere, at kommissionen ikke havde fundet grundlag for at søge et ansvar gjort gældende over for dem. Kommissionen har hørt alle de personer,

som kommissionen har foretaget en individuel vurdering af, uanset om der er udtalt kritik.

Kommissionen fastsatte frist til den 30. maj 2022 for eventuelle skriftlige udtalelser vedrørende kommissionens udkast til bevismæssige og retlig vurderinger.

Bemærkninger fra de af de hørte bisiddere, der har valgt at udtale sig, er optaget som bilag til beretningen, således som det er forudsat i forarbejderne til undersøgelseskommissionen.

Kommissionens bemærkninger til bisiddernes udtalelser fremgår af et notat, der er optaget som bilag til beretningen.

3.12. Salær til bisidderne

Ifølge § 24, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner fastsættes salær og godtgørelse efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Kommissionen afgiver en salærindstilling til Folketinget, som fastsætter salæret. Kommissionen har undervejs opfordret bisidderne til alene at give møde til afhøringsdage, som kunne vedrøre deres klient.

KAPITEL 4

Regeringens udvalg og styrkelsen af Statsministeriet og Justitsministeriet

Nedenfor følger en gennemgang af de for kommissoriet og tillægskommissoriet relevante regeringsudvalg og en gennemgang af styrkelsen af Statsministeriet og Justitsministeriet med tilhørende forklaringer herom afgivet for kommissionen.

For information om myndighedernes opbygning henvises til beretningens bilagsmateriale, hvor der er optegnet organisationsdiagrammer.

4.1. Regeringsudvalgene

Kommissionen anmodede den 30. august 2021 Statsministeriet om at beskrive processerne for behandling af sager i regeringsudvalg, herunder regeringens koordinationsudvalg. Statsministeriet besvarede ved brev af 6. oktober 2021 kommissionens forespørgsel, hvori der redegøres for ministeriets opfattelse af regeringsudvalgenes retlige status. Af brevet fremgår bl.a.:

> "...
> I det følgende redegøres indledningsvis for den retlige status af regeringsudvalgene (punkt 2). Dernæst redegøres for den koordination, der foregår i K-udvalget, som statsministeren er formand for, og der redegøres i den forbindelse for de almindelige processer for behandling af sager i K-udvalget (punkt 3). Afslutningsvis oplyses om fravigelser fra de almindelige processer (punkt 4).

2. Bortset fra enkelte bestemmelser i grundloven, herunder navnlig grundlovens § 17 om statsråd, indeholder hverken grundloven eller andre love regler om tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet.

Det er således op til den til enhver tid siddende regering at tilrettelægge arbejdet, som man finder det mest hensigtsmæssigt, herunder hvilke regeringsudvalg der skal være, hvilke sager der skal drøftes i disse, og hvem der deltager i møderne. Antallet og sammensætningen af regeringsudvalgene varierer derfor også fra regering til regering. Der henvises i den forbindelse til vedlagte talepapir til brug for statsministerens besvarelse den 27. september 2019 af samrådsspørgsmål A (alm. del) fra Udvalget for Forretningsordenen, der er oversendt som bilag til besvarelse af 1. oktober 2019 af spørgsmål nr. 29 (alm. del) fra samme udvalg. Der henvises endvidere til vedlagte oversigt over regeringsudvalg tilbage til 1960, idet der tages forbehold for fejl og unøjagtigheder i oversigten.

Under den nuværende regering er der nedsat følgende faste regeringsudvalg: Koordinationsudvalget, Økonomiudvalget, Udvalget for Grøn Omstilling. Udvalget for Covid-19, Ansættelsesudvalget og Sikkerhedsudvalget.

Det enkelte regeringsudvalg består sædvanligvis af en fast kreds af ministre under en ministers formandskab. Sammensætningen fremgår af Statsministeriets hjemmeside. Øvrige ministre deltager i udvalgenes møder, når der drøftes en sag på den pågældendes ressortområde eller tilgrænsende områder. At en minister er formand for et regeringsudvalg, indebærer primært, at det pågældende ministerium udsender dagsorden og materiale til brug for udvalgets møder. Formandskabet har derimod ikke betydning for ressortansvaret for de sager, der drøftes på udvalgets møder, eller de beslutninger, som den ressortansvarlige minister træffer på baggrund af et møde i regeringsudvalget.

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.

Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets vedlagte notits af 24. november 2020 om visse statsretlige spørgsmål med relation til forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink i hele landet, hvori der – ud over bl.a. spørgsmålet om statsministerens tilsynspligt – er redegjort nærmere for den retlige status af regeringsudvalgene og de beslutninger, der træffes i disse udvalg.

3. I det følgende redegøres for de almindelige processer for behandling af sager i Koordinationsudvalget. Det skal samtidig bemærkes, at behandling af sager i et regeringsudvalg ikke er den eneste måde, hvorpå regeringens drøftelser, koordination mv. foregår. Dette kan foregå på forskellige måder, eksempelvis ved at den ansvarlige minister drøfter en sag med andre ministre, eller ved at den ansvarlige minister skriftligt orienterer andre ministre om et påtænkt initiativ eller lignende.

Statsministeren er formand for K-udvalget, der bl.a. drøfter større væsentlige initiativer og sager fra regeringen, herunder større regeringsudspil og lovforslag.

Møder i K-udvalget har under den nuværende regering normalt været afholdt onsdag kl. 9-11.30. Statsministeren (formand), finansministeren, udenrigsministeren, justitsministeren og skatteministeren er aktuelt faste medlemmer af K-udvalget. Herudover deltager som udgangspunkt alle relevante ministre ved drøftelsen af de enkelte sager på møder i K-udvalget. Ud over de deltagende ministre deltager en række embedsmænd. Det drejer sig om de faste medlemmers departementschefer (med undtagelse af Skatteministeriets departementschef).

Herudover kan der efter en konkret vurdering også deltage andre relevante ministres departementschefer og andre embedsmænd, herunder særlige rådgivere. Endelig deltager normalt to områdechefer og en særlig rådgiver fra Statsministeriet.

Sager, der skal drøftes i K-udvalget, forberedes typisk af Det Forberedende Koordinationsudvalg (FKU). Den forberedende drøftelse af sagen i FKU finder ofte sted på et møde en eller to uger forud for, at sagen forventes drøftet i K-udvalget, idet der dog jævnligt af forskellige grunde forekommer afvigelser fra dette mønster. Formålet med drøftelsen i FKU er bl.a. at fremme kvaliteten af det skriftlige materiale, som drøftelsen i K-udvalget baserer sig på, samt at få et overblik over de involverede ministres forventede synspunkter.

FKU-møder afholdes normalt torsdag kl. 9-11.30. Statsministeriets departementschef (formand) samt departementscheferne i Finansministeriet, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet og Erhvervsministeriet er aktuelt faste medlemmer af FKU. Herudover deltager typisk den eller de øvrige departementschefer, for hvem den enkelte sag er relevant, ved drøftelsen heraf i FKU. Endelig deltager mindst to øvrige embedsmænd fra Statsministeriet.

Det er Statsministeriet, der varetager sekretariatsfunktionen for K-udvalget, og som udarbejder og udsender dagsorden til møder i K-udvalget. Prioritering af, hvilke sager der skal på dagsordenen og hvornår, foretages på statsministerens vegne af Statsministeriet på baggrund af drøftelser med de relevante ressortministerier.

Drøftelse af sager i K-udvalget sker normalt på baggrund af skriftligt materiale – et såkaldt cover med eventuelle bilag. Materialet udarbejdes med inddragelse af de ministerier, som sagen er relevant for.

Det ministerium, der har det primære ressortansvar for sagen, har det overordnede ansvar for det skriftlige materiale og for koordinationsprocessen om udarbejdelsen af det. Ministeriet udarbejder et udkast til cover og eventuelt øvrigt materiale og sender det til de andre involverede ministerier til bemærkninger og godkendelse. Eventuel tvivl om, hvilket ministerium der skal være ansvarlig for udkastet, afklares af Statsministeriet.

Det ansvarlige ministerium og de øvrige involverede ministerier skal fremgå af coverets hoved. Det skal endvidere fremgå af hovedet på det øvrige materiale, hvilke ministerier der har været involveret i udarbej-

delsen heraf. Det ministerium, der har det overordnede koordinationsansvar for at udarbejde udkastet, står som regel øverst.

Materiale til K-udvalget udsendes af Statsministeriet. Der udsendes normalt kun materiale til K-udvalget, som er godkendt af det ministerium, der er ansvarlig for udarbejdelsen af udkast til cover og det øvrige materiale.

Med henblik på at muliggøre udsendelse, selv om sagen ikke er godkendt af alle relevante ministre, kan der i coverets (og eventuelle bilags) hoved anvendes en kantet parentes om et ministeriums navn for at angive, at materialet ikke er endeligt godkendt i det pågældende ministerium. Det kan enten være i tilfælde, hvor der af tidsmæssige årsager ikke kan ske godkendelse inden udsendelse, eller i sager, hvor der ikke er opnået enighed om den skriftlige fremstilling. Der kan endvidere i stedet anvendes blød parentes, hvis materialet ikke er endeligt godkendt, men forventes endeligt godkendt uden bemærkninger. Det bemærkes, at det udsendte materiale – uanset godkendelse – under ingen omstændigheder er bindende for en minister under sagens drøftelse i regeringsudvalget, hvilket allerede følger af regeringsudvalgenes politiske karakter, jf. ovenfor under pkt. 2.

Af hensyn til, at ministrene kan få rimelig tid til at læse og forholde sig til sagerne, fastlægger Statsministeriet tidsfrister for udsendelse af materialet til K-udvalget. Såfremt materialet til møderne ikke er færdigt i tilstrækkelig god tid, kan det blive besluttet at udsætte sagen til et senere møde.

Ifølge de aktuelle tidsfrister for sager til K-udvalget skal godkendt (clearet) materiale fra ministerierne til et K-udvalgsmøde, der finder sted onsdag kl. 9, være Statsministeriet i hænde senest mandag kl. 12 med henblik på, at Statsministeriet kan udsende materialet mandag eftermiddag til K-udvalget.

Der vedlægges et notat udarbejdet af Statsministeriet fra 2018 om koordination af sager i de faste regeringsudvalg, som blev udarbejdet og udsendt under den daværende regering.

Der er elementer heri, der er ændret (navnlig tidsfrister mv.), men det anførte om bl.a. indholdet af såkaldte covers er fortsat retvisende.

Der vedlægges endvidere brev af 22. august 2019 fra Statsministeriets daværende departementschef Christian Kettel Thomsen til alle departementschefer om nye mødetidspunkter og frister for materiale til K-udvalget og FKU.

Endelig vedlægges brev af 14. august 2020 fra Statsministeriets departementschef Barbara Bertelsen til alle departementschefer om frister for udsendelse af materiale til regeringsudvalg og omfang af materiale til K-udvalget og FKU mv.

4. Det bemærkes, at de ovenfor beskrevne processer for drøftelse af sager i K-udvalget knytter sig til de sager, det i forhold til indhold og timing er muligt at planlægge tidsmæssigt. I disse sager tilstræbes det, at de ovenfor beskrevne processer og frister så vidt muligt overholdes med henblik på at sikre, at ministrene har rimelig tid til at læse og forholde sig til sagerne.

Det nævnte vil dog ofte ikke gøre sig gældende ved dagsordenspunkter, der er styret af sådanne udefrakommende omstændigheder, at det ikke er muligt at overholde de nævnte frister mv. I sager, hvor oplysningsgrundlaget er under udvikling, og hvor der samtidig er behov for en hurtig stillingtagen fra regeringen, vil drøftelse således eksempelvis kunne foregå helt eller delvist uden skriftligt materiale eller på baggrund af materiale, der er udsendt umiddelbart inden mødet, med henblik på at regeringen får mulighed for at drøfte sagen på det efter omstændighederne bedst muligt opdaterede og mest muligt retvisende grundlag. I sådanne sager vil eventuelt materiale søges udsendt på det tidspunkt, der bedst muligt kombinerer, at materialet kan udgøre det bedst mulige beslutningsgrundlag, og at ministrene samtidig har tid til at læse og forholde sig til sagerne.

Et eksempel på disse typer af sager er regeringens håndtering af COVID-19 i marts 2020, hvor de helt ekstraordinære omstændigheder nødvendiggjorde, at almindelige processer for indkaldelse til møder, forberedelse og drøftelse af sager mv. i vidt omfang blev fraveget og

> tilpasset med henblik på bedst muligt at understøtte regeringens krisehåndtering. Det kan også være tilfældet ved sager vedrørende uforudsete udenrigspolitiske begivenheder, politiske forhandlingsforløb og andre konkrete sager af særligt hastende karakter.
> ..."

Nedenfor følger en gennemgang af de for kommissoriet og tillægskommissoriet relevante regeringsudvalg, herunder Koordinationsudvalget, Udvalget for covid-19 og Økonomiudvalget samt forklaringer herom afgivet for kommissionen.

4.1.1. Regeringens koordinationsudvalg (KU)

Det fremgår af udskrift af Statsministeriets hjemmeside af 31. oktober 2020, at regeringens koordinationsudvalg (herefter KU) behandler større væsentlige initiativer og sager fra regeringen, herunder bl.a. større regeringsudspil og lovforslag. Det fremgår videre, at KU normalt mødes én gang om ugen, og at udvalget pr. 31. oktober 2020 bestod af statsministeren (formand), finansministeren, udenrigsministeren, justitsministeren og skatteministeren som faste medlemmer.

Det fremgår af Statsministeriets pressemeddelelse af 28. august 2020 om "Styrkelsen af Statsministeriet og ændring af regeringsudvalgene", bl.a. at:

> "...
> Efter praksis deltager tillige et antal ledende embedsmænd på møderne i regeringsudvalgene. Det vil fortsat være tilfældet. Samtidig vil også særlige rådgivere fra særligt Statsministeriet og Finansministeriet kunne deltage i regeringsudvalgsmøder på linje med andre embedsmænd.
> ..."

Statsminister Mette Frederiksen har om regeringens KU forklaret[1], at statsministeren er formand for regeringens KU, og at sådan har det også været under tidligere regeringer. Statsministeriet havde ansvaret for at udsende dagsorden og materiale til brug for KU-møder, men Statsministeriet stod ikke for at udarbejde materialet. Statsministeriet havde en form for "vicevært-funktion", og

1 Forklaringsdokumentet side 998

det var altid den enkelte fagminister, som havde ansvaret for den beslutning, som blev truffet på KU-møder. Den enkelte fagminister havde også ansvaret for at udføre beslutningen. KU-udvalgets beslutninger blev ikke truffet ved stemmeflertal, og mødedeltagerne kunne have divergerende holdninger til en sag. Hun har deltaget i KU-møder som statsminister, og dermed som formand for udvalget, og som ressortminister i regeringerne Helle Thorning-Schmidt I og II. Proceduren var altid, at den ansvarlige fagminister fremlagde sagen på KU-mødet. Flere fagministre og flere fagministerier kunne godt været involveret i udarbejdelsen af sagen. På KU-møder pågik der en drøftelse, som godt kunne pågå over flere KU-møder. Der ville herefter blive opsummeret, enten af mødelederen eller af den ansvarlige ressortminister, hvis denne var blevet bedt om at opsummere. KU var et konsensusforum, hvor mødelederen skulle veje stemningen hos mødedeltagerne. Det var således ikke statsministeren, som traf beslutninger på KU-møder. Regeringsudvalgene var rent retligt ikke tillagt kompetence til at træffe beslutninger. På regeringsudvalg havde man en politisk drøftelse, hvor man til sidst nåede frem til en konklusion. Retligt traf regeringsudvalgene ikke en beslutning. Hun medgav, at regeringsudvalgene traf beslutninger, men regeringsudvalgene var rent retligt ikke tillagt en kompetence hertil. Det var således den enkelte ressortminister, som formelt tog beslutningen, hvilket gjorde sig gældende i alle sager.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har om KU forklaret[2], at der pr. definition er forskel på en regering, som består af ét parti, og en regering, som består af flere partier, men grundlæggende er beslutningskompetencen den samme uanset regeringsformatet. I en et-parti-regering har KU dog ikke den funktion, som udvalget har under en flerpartiregering. Det skyldes, at ministrene i et-parti-regeringer alle er medlemmer af samme parti. Der tages ikke referat af møder i ØU og KU, hvilket bl.a. skyldes, at eksekvering af en regeringsbeslutning altid vil resultere i en papirgang med sagsoprettelse mv.

Departementsråd Pelle Pape, Statsministeriet, har om KU forklaret[3], at Statsministeriet har en afdeling, der beskæftiger sig med regeringens koordination, og som samarbejder med ministerierne om, hvad der skal behandles i KU og i de øvrige regeringsudvalg. Det var typisk ham, Christian Liebing eller Jean-Charles Ellermann-Kingombe, der varetog den hyppige dialog med fagmini-

2 Forklaringsdokumentet side 1091 og 1094
3 Forklaringsdokumentet side 1434 og 1438

sterierne om deres ønsker til drøftelser på KU. Herefter blev indstillinger om mulige emner til KU forelagt departementschefen, og når dagsordenen var godkendt, blev den lagt til godkendelse ved statsministeren. Der var endvidere en standardiseret praksis i Statsministeriet for, hvordan man planlagde, hvem der skulle deltage i KU-møder. Han modtog normalt en indstilling fra medarbejderne, og han kom herefter med en indstilling til departementschefen, hvorefter departementschefen, typisk via ministersekretariatet, ville afklare med statsministeren, om statsministeren var enig i kredsen af indstillede deltagere på KU-mødet. Der var under KU-møder ikke en praksis for, at man sikrede, at alle havde materialet til brug for mødet. Dette skulle ministersekretariaterne i de enkelte ministerier sørge for. Fagministerierne skrev sagerne til KU ud fra en fast skabelon. Sagens cover var udgangspunktet for den politiske drøftelse på KU-mødet, da den indeholdt en central sagsfremstilling og væsentlige overskrifter mv. De centrale bilag skulle vedhæftes, men de kunne også være omtalt i coveret. Coverets skabelon skulle ligeledes indeholde en indstilling til KU.

Departementschef Michael Dithmer, Erhvervsministeriet, har om KU-møderne forklaret[4], at der ikke tages referat under disse møder. Det var op til de enkelte deltagere at tage noter om, hvad der blev besluttet. Hvis man var uklar på, hvad der var foregået, så var det ministeriet, som afholder udvalgsmødet, som skal konkludere på, hvilken beslutning der var blevet truffet.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har om KU forklaret[5], at Miljø- og Fødevareministeriet ikke var fast medlem af udvalget, og at Miljø- og Fødevareministeriet kun deltog som ansvarlig for landbrug og veterinærfaglige spørgsmål, som inkluderer mink og hold af mink.

4.1.2. Regeringens økonomiudvalg (ØU)

Det fremgår af udskrift af Statsministeriets hjemmeside af 31. oktober 2020, at regeringens økonomiudvalgs (herefter ØU) opgaver vedrører regeringens økonomiske politik. ØU behandler forslag til finansloven, økonomiske relationer til kommuner og regioner samt andre initiativer og sager med væsentlige konsekvenser for økonomi og budget. Det fremgår videre, at ØU normalt mødes én gang om ugen, og at udvalget pr. 31. oktober 2020 bestod af finansministeren

4 Forklaringsdokumentet side 303
5 Forklaringsdokumentet side 376

(formand), social- og indenrigsministeren, skatteministeren, klima-, energi- og forsyningsministeren, erhvervsministeren og beskæftigelsesministeren som faste medlemmer.

Som anført ovenfor er der praksis for, at der ligeledes deltager ledende embedsmænd på møderne i regeringsudvalgene, herunder også særlige rådgivere fra særligt Statsministeriet og Finansministeriet, jf. Statsministeriets pressemeddelelse af 28. august 2020.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har herom forklaret[6], at hun var fast deltager i regeringens ØU-møder. Hun deltog ikke i FØU-møder, hvilke som regel blev varetaget af Statsministeriets departementsråd for indenrigsområdet.

4.1.3. Regeringens udvalg for covid-19 (CU)

Det fremgår af udskrift af Statsministeriets hjemmeside af 31. oktober 2020, at regeringens udvalg for covid-19 (herefter CU) behandler opgaver vedrørende covid-19, herunder de sundhedsmæssige, beredskabsmæssige og erhvervsmæssige konsekvenser af covid-19. Udvalget bestod pr. 31. oktober 2020 af sundhedsministeren (formand), justitsministeren, finansministeren, udenrigsministeren, erhvervsministeren og kulturministeren som faste medlemmer.

Oprettelsen af CU blev annonceret ved Statsministeriets pressemeddelelse af 28. august 2020 om "Styrkelsen af Statsministeriet og ændring af regeringsudvalgene", hvoraf det bl.a. fremgår:

> "...
> Derudover har statsministeren besluttet at etablere et nyt fast ministerudvalg, der vil holde regelmæssige møder vedrørende covid-19-relaterede problemstillinger. Udvalget behandler større nationale tiltag for at hindre smittespredning af covid-19.
>
> Sundheds- og ældreministeren, justitsministeren, finansministeren, udenrigsministeren, erhvervsministeren og kulturministeren deltager

6 Forklaringsdokumentet side 1096

som faste medlemmer, mens øvrige relevante ministre deltager efter behov. Formandskabet varetages af sundheds- og ældreministeren.
..."

Det fremgår videre af Statsministeriets pressemeddelelse af 28. august 2020, at der er praksis for, at der deltager ledende embedsmænd på møderne i regeringsudvalgene, herunder også særlige rådgivere fra særligt Statsministeriet og Finansministeriet.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har om CU forklaret[7], at udvalget blev oprettet for at aflaste KU. Han var involveret i oprettelsen af CU. Sundhedsministeren blev formand for CU med bistand fra justitsministeren, og de havde et fælles sekretariat. Justitsministeriet blev involveret først og fremmest på grund af relationen til NOST'en. Han så det som meget naturligt, idet arbejdet i CU ofte blev til et spørgsmål om jura og ikke kun sundhed.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har om CU forklaret[8], at erhvervsministeren, justitsministeren og departementschef i Justitsministeriet, Johan Legarth, deltog fast i disse udvalgsmøder.

4.2. Styrkelsen af Statsministeriet

Statsministeriet udsendte den 4. juli 2019 pressemeddelelsen "Statsministeriet styrkes med nyt politisk sekretariat", hvori det bl.a. fremgår:

"...
Statsminister Mette Frederiksen har besluttet at udvide og styrke Statsministeriet med et nyt politisk sekretariat, der skal have særligt fokus på regeringens prioriterede projekter, politikudvikling og kommunikation, bidrage til at styrke den strategiske ledelse af regeringen samt øge den interne koordination mellem ministre og særlige rådgivere.

Til at lede det politiske sekretariat ansættes Martin Rossen som stabschef og han bliver fast medlem af regeringens Koordinationsudvalg og Økonomiudvalg samt rådgiver for statsministeren.

7 Forklaringsdokumentet side 722
8 Forklaringsdokumentet side 963

...
Som særlige rådgivere for statsministeren ansættes endvidere Martin Justesen og Sara Vad Sørensen, der begge indgår i det politiske sekretariat. De bistår Martin Rossen i arbejdet med strategisk prioriterede projekter, kommunikation og koordination mv.
...
Martin Justesen får en rådgivende rolle i forhold til statsministerens udadvendte politiske aktiviteter, herunder større interviews, taler mv. Sara Vad Sørensen får en rådgivende rolle i forhold til statsministerens og stabschefens indadvendte politiske arbejde, herunder sager, der behandles i regeringens faste udvalg.

Oprettelsen af det politiske sekretariat skal ses som led i den styrkelse af Statsministeriet, som statsminister Mette Frederiksen har bebudet. I det politiske sekretariat vil i øvrigt indgå et antal medarbejdere fra centraladministrationen.

Mette Frederiksen udtaler:

"Jeg ønsker at lede en regering, hvor vi sætter en klar politisk retning for Danmark. Der er behov for en langsigtet strategi, hvor beslutningerne ses i en helhed. Hvis det skal lade sig gøre, så er der behov for at styrke den strategiske ledelse af regeringen, og det gør vi nu ved blandt andet at oprette et politisk sekretariat i Statsministeriet".

"Vi har i Danmark et enormt kompetent embedsapparat, som er garanten for, at beslutninger træffes på et fagligt solidt grundlag, og at de efterfølgende implementeres. Det står imidlertid ikke i modsætning til, at vi nu styrker politikudviklingen og den politiske ledelse af regeringen, for i sidste ende skal en regering vurderes på de politiske resultater, vi skaber til gavn for danskerne".
..."

Den 20. august 2019 stillede Folketingets Udvalg for Forretningsordenen følgende samrådsspørgsmål til statsminister Mette Frederiksen:

"...
UFO alm. del

Samrådsspørgsmål A

Statsministeren bedes redegøre for etableringen af et nyt politisk sekretariat i Statsministeriet, herunder for, om regeringen arbejder på at etablere lignende politiske sekretariater i fagministerierne. Statsministeren bedes samtidig redegøre for, hvilke muligheder Folketinget har for at føre demokratisk kontrol med det politiske sekretariat, herunder de beslutninger, som den nyoprettede funktion som stabschef i Statsministeriet, der har fået permanent sæde i regeringens koordinationsudvalg og økonomiudvalg, træffer.
..."

Statsministeriet udsendte den 2. september 2019 pressemeddelelsen "Organisationsudvidelse i Statsministeriet", hvori det bl.a. fremgår:

"...
Statsminister Mette Frederiksen ønsker at styrke Statsministeriets rolle i forhold til at udvikle regeringens politik på vigtige områder, herunder i forhold til at sikre, at den grønne omstilling realiseres, og at velfærden grundlæggende forbedres. Samtidig skal ministeriets rolle i planlægningen og prioriteringen af regeringens indsatser styrkes.

Der er før sommerferien oprettet et politisk sekretariat i Statsministeriet, som består af en stabschef og 2 særlige rådgivere. Endvidere ansættes en sekretær.

Styrkelsen af Statsministeriet sker herudover gennem en udvidelse af Statsministeriets Indenrigsområde, der samtidig skifter navn til Indenrigspolitisk Afdeling – politikudvikling og koordination. Indenrigspolitisk Afdeling varetager bl.a. ministeriets opgaver vedrørende indenrigspolitiske forhold og samfundsøkonomi. Der oprettes en stilling som udviklingschef (LR39) i Indenrigspolitisk Afdeling, og der ansættes fem faglige medarbejdere fra de øvrige ministerier. Den nye udviklingschef og den nuværende chef leder Indenrigspolitisk Afdeling i fællesskab.
...
Statsminister Mette Frederiksen udtaler:

> "Jeg er glad for, at vi nu styrker Statsministeriet. Jeg ønsker at lede en regering, hvor vi sætter en klar politisk retning for Danmark. Det er afgørende for mig, at det er politiske valg – og dermed først og sidst danskernes valg – der styrer, hvilken retning vores samfund skal i. Med styrkelsen af Statsministeriet har jeg nu som regeringschef bedre mulighed for at sætte en klar retning for vores land, og omsætte de politiske visioner til konkrete løsninger til gavn for danskerne."
>
> Organisationsudvidelsen medfører ikke merudgifter for staten, idet merudgiften, der budgetteres til 9,6 mio. kr. årligt fra 2020 og frem, finansieres ved en tilsvarende reduktion af de øvrige ministeriers bevillinger.
> ..."

Den 27. september 2019 kl. 14.00 blev der afholdt åbent samråd i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen på Christiansborg, hvor statsminister Mette Frederiksen skulle besvare samrådsspørgsmål A. Transmission af samrådet er tilgængelig på Folketingets hjemmeside.

Statsminister Mette Frederiksen udtalte under samrådet den 27. september 2019, at baggrunden for styrkelsen af Statsministeriet bundede i ønsket om at give regeringen de bedst mulige rammer for at få sin politik gennemført. Statsministeriet skulle gives flere muskler, og hun ønskede at sidde for bordenden. Det var hendes ansvar at lede og drive landet, hvorfor hun ønskede at mange beslutninger blev trukket ind til der, hvor hun selv sad – dog selvsagt altid i samspil med Folketinget. Statsministeriet bestod af omkring 50 akademiske medarbejdere, mens de øvrige departementer havde omkring 3.000 akademiske medarbejdere. Dette styrkeforhold medførte, at mange beslutninger og meget af arbejdet blev foretaget uden for Statsministeriet. Dette, mente hun ikke, var en god ide. Derfor var der behov for en styrkelse af Statsministeriet. Hun vidste ikke, hvordan den tidligere regering traf beslutninger i KU eller i ØU, men at de enkelte medlemmer af udvalgene hver især afgav en stemme, ville aldrig ske under hendes ledelse. Hun ville stå for at konkludere på regeringens overordnede politik, og det ville ikke være ved optælling af stemmer for eller imod et givent forslag. Hun havde ansvaret, og ligegyldigt hvor regeringen måtte træffe beslutningerne, så ville det være den enkelte minister, som stod til ansvar efterfølgende. Dette ændrede styrkelsen af Statsministeriet ikke på. Hun udtalte videre, at Statsministeriet ikke skulle overtage opgaver

fra de øvrige ministerier, men hun ønskede, at Statsministeriet skulle være drivende, idet hun havde ansvaret og bar mandatet som statsminister. Hun mente derfor, at det var nødvendigt, at flere af processerne blev startet, drevet og afsluttet omkring hende, da det var hendes ansvar, at processerne blev ført ud i livet. Man ville derfor nok kunne forvente, at hun som statsminister ville engagere sig mere direkte i en række indenrigspolitiske sager. Hun udtalte videre, at en række af ministeriernes departementschefer også deltog i regeringsudvalgsmøder, og hun havde opfordret disse til at tage ordet under regeringsudvalgsmøderne i stedet for at hviske noget i sin ministers øre.

Af taleberedskabet til samrådet fremgår bl.a.:

> "...
> Samråd fredag den 27. september 2019 kl. 14-15
> ...
> Jeg har både før, under og efter valget klart givet udtryk for, at jeg ønsker at styrke Statsministeriet.
>
> Vi skal som regering måles på vores evne til at skabe politiske resultater for danskerne i overensstemmelse med det mandat, vi har fået.
> ...
> Derfor er det efter min opfattelse helt afgørende, at en regering har de bedst mulige rammer for at gennemføre den politik, den er valgt på.
>
> Og for denne regering er det et led heri, at Statsministeriet får en styrket rolle i forhold til at udvikle regeringens politik på centrale områder og følge op på regeringens prioriteter.
>
> Man kan have forskellige meninger om det. Andre kan mene, at man bør organisere sig anderledes. Eksempelvis, at politikudvikling fortrinsvis skal ske i Finansministeriet.
>
> Men jeg ser sådan på det, at det er nødvendigt at give Statsministeriet flere muskler i forhold til politik-udvikling og koordination. Og det er en naturlig følge af, at jeg i højere grad end det, der har været traditionen, ønsker som statsminister at sætte mig for bordenden for at få gennemført regeringens kerneprioriteter.

Det kræver flere muskler i Statsministeriet. For at sætte det lidt i perspektiv er der i dag under 50 akademiske medarbejdere ansat i Statsministeriet, herunder 15 i Statsministeriets Indenrigspolitiske Afdeling. I alle de andre departementer i centraladministrationen er der i dag i alt over 3.000 akademiske medarbejdere ansat.

Styrkelsen af Statsministeriet sker på to måder:

For det første har vi oprettet et politisk sekretariat, der består af en stabschef og to særlige rådgivere. Endvidere vil der blive ansat en sekretær til administrativt at understøtte sekretariatet.

Som den anden del af styrkelsen af Statsministeriet gennemføres en udvidelse af Statsministeriets Indenrigspolitiske Afdeling, som er den afdeling i Statsministeriet, der varetager opgaver vedrørende indenrigspolitiske forhold og samfundsøkonomi.
...
Det er en organisation, som kan bidrage til, at Statsministeriet er helt inde i maskinrummet, også når de politiske løsninger kræver nytænkning og mere omfattende processtyring. Som det f.eks. vil være tilfældet, når vi tager hul på det vigtige arbejde med en selvstyrereform for den offentlige sektor.
...
Og det er også regeringen, der beslutter, hvem der deltager i møder i regeringsudvalgene. Og denne regering har så besluttet, at stabschefen i Statsministeriet skal være medlem af Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget.

Det indebærer af de grunde, jeg lige har gjort rede for, ikke på nogen måde et kontroltab for Folketinget. Regeringen og dens ministre skal måles og holdes op på de beslutninger, der træffes, og ikke på beslutningsprocessen hen til beslutningerne.

Det forstår jeg også, at Folketingets Lovsekretariat er enige i. De skrev i et notat, der blev sendt til udvalget i starten af juli, følgende. Og jeg citerer nu:

> "Lovsekretariatet bemærker i den forbindelse, at grundlovens og ministeransvarlighedslovens ordning for ministres ansvarlighed over for Folketinget for regeringens politik og administration grundlæggende er upåvirket af, hvordan regeringen internt tilrettelægger sine arbejdsprocesser. Ansvaret vil til syvende og sidst altid være vedkommende ministers".
> ..."

Statsministeriet udsendte den 28. august 2020 pressemeddelelsen "Styrkelsen af Statsministeriet og ændring af regeringsudvalgene", hvoraf det bl.a. fremgår:

> "...
> Statsminister Mette Frederiksen har besluttet at styrke og udvide Statsministeriet. Det skal ses som led i den styrkelse af Statsministeriet, som statsministeren tidligere har bebudet, og som skal sikre, at regeringen kan drive den politiske forandring, som regeringen gik til valg på, samt realisere forståelsespapiret.
>
> Konkret er det forventningen at styrke Statsministeriet med ca. 15-20 årsværk den kommende tid. Det vil omfatte både chefstillinger og andre medarbejdere. Der er afsat 18 mio. kr. fra og med 2021 på finanslovsforslaget til at øge bevillingen til Statsministeriet.
>
> Statsministeren har endvidere besluttet at ansætte særlig rådgiver Martin Justesen som ny stabschef for det politiske sekretariat i Statsministeriet. Særlig rådgiver Sara Vad Sørensen vil fortsat indgå i det politiske sekretariat.
> ..."

Statsminister Mette Frederiksen har om styrkelsen af Statsministeriet forklaret[9], at hendes vurdering var, at Statsministeriet skulle have "en større muskelmasse" til at kunne være koordinerende, stærkere på analysen samt være i stand til at understøtte regeringen og statsministeren i at gennemføre regeringens politik. Hun konstaterede, at man som minister brugte tiltagende

9 Forklaringsdokumentet side 996f

mere tid på drift og håndtering af pressen i stedet for at bruge tiden på politikudvikling. Formålet med styrkelsen af Statsministeriet var derfor at forstærke demokratiet. Det, at Statsministeriet skulle ind i "maskinrummet", ændrede ikke på de mere formelle spilleregler for en regerings arbejde, herunder hvem der har ansvaret for ressort mv. Det handlede om, at Statsministeriet skal være i stand til at kunne løfte den mangfoldighed af opgaver, som et statsministerium i dag skal kunne løse. Hun ville ikke ind i "maskinrummet" i forhold til sagsbehandling. Sagsbehandling pågik i ressortministerierne. Styrkelsen af Statsministeriet blev tænkt uafhængigt af coronapandemien. Strukturændringen i Statsministeriet havde ikke nogen væsentlig betydning for regeringens håndtering mv. af coronapandemien i foråret og efteråret 2020. Styrkelsen af Statsministeriet kunne bedst illustreres ved forskellige politiske initiativer, bl.a. regeringens nye reformforslag fremsat i august 2021: "Danmark kan mere 1"; som Statsministeriets nye økonomiske udviklingsafdeling bidrog til. Det ville Statsministeriet ikke kunne have gjort før styrkelsen. Styrkelsen af Statsministeriet havde ikke nogen sammenhæng med regeringens håndtering af coronapandemien. Styrkelsen af Statsministeriet gav ikke Statsministeriet en fordel i forhold til regeringens håndtering af corona i mink i efteråret 2020. Styrkelsen af Statsministeriet havde dog den fordel, at Statsministeriet – til trods for, at Danmark befandt sig i den største krise siden 2. verdenskrig – kunne beskæftige sig med traditionel politisk udvikling mv. i de perioder under pandemien, hvor smitten midlertidigt havde "sluppet sit tag" i Danmark.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har om styrkelsen af Statsministeriet forklaret[10], at man ønskede en større kapacitet i Statsministeriet til at understøtte statsministerens rolle og ledelse af det samlede regeringsarbejde. Det blev også kommunikeret offentligt fra statsministerens side i forbindelse med tiltrædelsen. Statsministeriet blev således udvidet med omkring 20 medarbejdere under den nuværende regering; der er i dag ansat omkring 120 medarbejdere, heraf ca. 70 AC'ere og 50 øvrige. Indenrigsområdet blev styrket på chefsiden, og stabsfunktionerne blev også styrket. Coronapandemien havde ikke nogen betydning for udvidelsen af antallet af medarbejdere, men implementering af den nye organisation blev forsinket som følge af pandemiens udbrud i foråret 2020. Styrkelsen af Statsministeriet under regeringen Mette Frederiksen resulterede ikke i en forskydning

10 Forklaringsdokumentet side 1091f og 1631

af beslutnings- og fagkompetencen fra fagministerierne til Statsministeriet, men der var et ønske om, at Statsministeriet i videre omfang koordinerede og planlagde store og vigtige politiske sager, som skulle i regeringens KU og ØU. Det var derimod ikke meningen, at Statsministeriet skulle varetage sagsbehandling mv. af sagerne. Det havde man slet ikke ressourcer til i Statsministeriet. I sin tid som departementschef for Mette Frederiksen har hun, som følge af pandemien, kun oplevet statsministeren i en hel ekstraordinær periode, som har været kendetegnet af både en national og en global krise. Der var vist ikke noget land i verden, hvor landets statsminister ikke stod i spidsen under pandemien. Det var også setup'et i regeringens krisestyring. En stærk statsminister ændrede dog ikke ved, at Danmark fortsat har ministerstyre. Styrkelsen af Statsministeriet ændrede ikke på ressortansvaret i forhold til de 19 ressortministerier med flere tusinde medarbejdere. Styrkelsen af Statsministeriet medførte primært, at folk havde en chance for at holde lidt mere fri. Styrkelsen af Statsministeriet ændrede ikke grundlæggende ved den måde, som de arbejdede på, og man ændrede herved ikke på ressortansvaret.

4.3. Styrkelsen af Justitsministeriet under pandemien

Kommissionen har vedrørende styrkelsen af Justitsministeriet ved oprettelsen af en ny Beredskabsafdeling lagt til grund, at denne styrkelse blev behandlet på et KU-møde den 5. maj 2020.

KU-coveret "Styrkelse af tværgående planlægning og koordinering af indsatser mod pandemier" af 5. maj 2020 fremstår således:

(Finansministeriet)
[Justitsministeriet]
[Sundheds- og Ældreministeriet]

Styrkelse af tværgående planlægning og koordinering af indsatsen mod pandemier

5. maj 2020

Problem
Det kan overvejes at styrke den samlede danske myndighedsindsats i forhold til planlægning og koordinering af indsatsen mod pandemier, så det bl.a. sikres, at sundhedsvæsenet og -myndighederne i forbindelse med en pandemi kan fokusere på de sundhedsfaglige kerneopgaver.

Der skal tages stilling til en mulig konstruktion samt håndtering af snitflader.

Baggrund
Håndteringen af COVID-19-pandemien har illustreret, at der er behov for en styrket organisatorisk forankring i forhold til at forberede, dimensionere, koordinere og eksekvere håndteringen af pandemier i Danmark.

Forberedelse og koordination af indsatserne til at håndtere pandemier er i dag spredt på en række organisatoriske enheder, herunder Sundhedsstyrelsen, Statens Serum Institut, Lægemiddelstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, politiet, beredskabet, regionerne samt – når indkaldt – den Nationale Operative Stab (NOST). Der er således mange myndigheder involveret, og opgave- samt ansvarsfordeling er til tider overlappende og uklar, ligesom håndtering af de ekstraordinære opgaver, som knytter sig til en pandemi, kan være vanskeligt håndterbare i de eksisterende myndighedsstrukturer samtidig med varetagelsen af de kerneopgaver i eksempelvis sundhedssektoren, som der også bliver markant øget træk på under en pandemi.

Pandemier og epidemier har fællestræk med naturkatastrofer, terror, cyberangreb mv., idet de pågældende fænomener i samfundsmæssig forstand er eksterne stød, der hurtigt og massivt kan reducere den økonomiske aktivitet, reducere eller eliminere funktionsevnen i samfundskritisk infrastruktur samt påvirke borgernes liv og/eller helbred i større skala.

I modsætning til naturkatastrofer mv., der er "pludselige" hændelser, har pandemier imidlertid et længere tidsforløb og spredes bl.a. ved human interaktion. Dette indebærer bl.a., at den samfundsmæssige respons har stor betydning for omfanget af en pandemi samt virkning på samfundet, herunder de økonomiske konsekvenser. Desuden vil pandemierne kunne have betydeligt større konsekvenser for sundhedsvæsenet, da indlæggelser i stor skala kan presse sundhedsvæsenets kapacitet på intensivområdet samt reducere kapaciteten til behandling af livstruende sygdomme.

Udenlandske erfaringer peger ikke i én retning for så vidt angår strukturering og koordinering af pandemiindsatser. Der er indhentet erfaringer fra en række asiatiske lande, hvoraf nogle har placeret koordineringsopgaven i

situationsbestemte taskforces, mens andre har forankret indsatsen hos en eller flere eksisterende myndigheder.

Løsning

Det kan overvejes at styrke den samlede myndighedsindsats i forhold til håndtering af COVID-19-pandemien og forberedelse af håndteringen af fremtidige pandemier. Det bør i den forbindelse tilstræbes, at styrkelsen af det tværgående arbejde kan medvirke til at sikre, at sundhedsvæsenet og -myndighederne på sundhedsområdet i forbindelse med en pandemi kan fokusere på de sundhedsfaglige kerneopgaver, som uundgåeligt vil blive ekstra belastede i forbindelse med en pandemi.

Det kan derfor overvejes, om den tværsektorielle koordinationsopgave og varetagelsen af de understøttende opgaver, som går på tværs af sektorer, skal placeres uden for sundhedssystemet. Dette vil kunne styrke koordinationen af de tværgående hensyn på området, herunder sundhedsfaglige hensyn, økonomiske hensyn, sikkerhedshensyn mv.

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 i forhold til anskaffelse og fordeling af værnemidler samt tilvejebringelse af testkapacitet og gennemførelse af testning i samfundssporet (Testcenter Danmark).

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, vil kunne bestå af tre kontorer, som får til opgave henholdsvis 1) at udarbejde og koordinere tiltag, der skal understøtte arbejdet med henholdsvis lukning og åbning af relevante aktiviteter i samfundet, 2) at yde juridisk rådgivning relateret til COVID-19 og på tværs af sektorer understøtte udarbejdelsen af ny regulering af betydning for indsatsen og 3) at sikre retning og fremdrift i det operative arbejde med forsyningssikkerhed, værnemidler, testning, smitteopsporing, isolationsfaciliteter mv. Justitsministeriet vil i den forbindelse skulle opnormeres med 1 afdelingschef, 3 kontorchefer og ca. 20 AC-årsværk.

Der kan efter sommerferien bl.a. med afsæt i erfaringerne fra den styrkede centrale koordinering, etableres en struktur med henblik på yderligere og mere varigt at styrke den samlede myndighedsindsats. Det kan i den forbindelse overvejes, om der skal etableres en ny styrelse, eller strukturen skal integreres i den eksisterende beredskabsstyrelse, der i forvejen varetager et antal relaterede opgaver.

Succeskriteriet for opgaveløsningen er, at samfundet og dansk økonomi bliver robust over for fremtidige pandemier. Ligeledes er succeskriteriet, at det danske

samfund løbende og senest frem mod efteråret har fuld kapacitet på værnemidler, test mv.

Kerneopgaver i den nye struktur vil herefter kunne være at udarbejde strategier for smittehåndtering, dimensionere og koordinere testkapacitet og inddæmningsforanstaltninger mv, gennemføre informationsaktiviteter samt koordinere de operative indsatser og arbejdet med bl.a. forsyningssikkerhed, *jf. boks 1.*

Boks 1
Opgaver i en ny styrelse/struktur

- Udarbejde strategier for håndtering af fremtidige pandemier, herunder for test- og smittehåndtering i stor skala
- Udarbejde beredskabsplaner med afsæt i sundhedsfaglige vurderinger af smittespredning og sundhedsrisiko.
- Informationsaktiviteter, herunder krisekommunikation og informationskampagner med afsæt i sundhedsmyndighedernes vurderinger af smittespredning samt sundhedsrisiko.
- Skabe overblik over lagre på tværs af den offentlige sektor
- Sikre forsyning og tilstrækkelige lagre af værnemidler samt test og isolationsfaciliteter
- Eksekvere og udrulle testkapaciteter i stor skala i samarbejde med andre offentlige myndigheder, herunder sundhedsmyndighederne, beredskabet og politiet samt regioner og kommuner. Sikre at testfaciliteter hurtigt kan udrulles og skaleres afhængig af smittevurderingen
- Koordinering af internationalt samarbejde

Styrelsen vil således både varetage strategiske og policy-rettede opgaver, myndighedsopgaver samt koordinere operative opgaver.

Idet håndteringen af pandemier påvirker en række samfundssektorer samt samfundsøkonomien som helhed er det afgørende, at styrelsen løser sine opgaver i et tæt samarbejde med offentlige myndigheder samt relevante private aktører.

Der vurderes særligt at være samarbejdsflader til sundhedsmyndighederne samt politiet og beredskabet. Modellering af pandemier, herunder smittespredning samt identifikation af epidemier, vil fortsat være placeret i Sundhedsministeriet og underliggende institutioner. Kapacitetsplanlægningen i sundhedsvæsenet bør ligeledes fortsat være forankret i Sundhedsstyrelsen

Hovedelementer i governance og organisering
En ny struktur/styrelse kan på lidt længere sigt bygges på dels overførte årsværk og opgaver fra en række eksisterende myndigheder, dels en opnormering af området.

Henset til den aktuelle ekstraordinære belastning af alle myndigheder på sundhedsområdet er det ikke realistisk på kort sigt at overføre ressourcer fra disse til en ny styrelse.

Det må imidlertid lægges til grund, at en ny styrelse skal være en varig del af det danske pandemiberedskab. Det er derfor vurderingen, at det skal overvejes, om der kan overføres opgaver og ressourcer fra eksisterende myndigheder på sundhedsområdet og andre beredskabsaktører.

Endelig skal der opbygges stabsfunktioner, herunder økonomi og HR.

Det foreslås, at styrelsen/strukturen i opbygningsfasen placeres hos Justitsministeriet, da Justitsministeriet varetager en koordinerende rolle i forhold til de tværsektorielle opgaver vedrørende COVID-19, og da det i den aktuelle situation vurderes uhensigtsmæssigt at lægge yderligere store operative opgaver og strukturer under Sundheds- og Ældreministeriet. Det vil på et senere tidspunkt skulle overvejes, om styrelsen på længere sigt skal forblive under Justitsministeriet, eller om den skal overgå til enten Forsvarsministeriet (i tilknytning til Beredskabsstyrelsen) eller Sundheds- og Ældreministeriet.

Det er vurderingen, at en styrelse med samlet [100 ÅV] vil udgøre en hensigtsmæssig størrelse for den faste stab i den nye styrelse. Der vil kunne være behov for midlertidige opnormeringer af styrelsen eller træk på andre myndigheder i forbindelse med bekæmpelse af konkrete pandemier, hvor der f.eks. opstår særlige bemandingsopgaver (personale i testfaciliteter mv.) eller særligt ressourcekrævende opgaver i relation til f.eks. smitte-/kontaktopsporing.

Stående regeringsudvalg for pandemi-håndtering
Med henblik på at sikre koordinering også på regeringsniveau kan det overvejes at etablere et særligt regeringsudvalg for pandemi-håndtering.

Udvalget skal koordinere regeringsarbejdet i forbindelse med såvel strategiske spørgsmål som myndigheds- og operative opgaver.

Udvalget kan sammensættes af STM, STM stabschef, JM, SUM, FM samt FMN. STM er formand. Andre ministre kan indkaldes ad hoc. I udvalget deltager også efter behov de relevante myndigheder, der kan briefe om situationen. Udvalgets møder forberedes af en departementschefsgruppe.

Ligeledes kan det overvejes at etablere en ekspertgruppe med sundhedsfaglige, beredskabsmæssige og økonomiske kompetencer, der kan gennemgå andre landes strategier og erfaringer med bekæmpelsen af COVID-19 med henblik på at styrke den danske indsats frem mod en vaccine og/eller effektiv behandling.

.

Indstilling
Det **indstilles**, at opnormeringen af Justitsministeriet drøftes.

Det **indstilles** endvidere, at det drøftes om regeringen allerede nu skal melde offentligt ud om etableringen og forankringen af en ny styrelse.

Forventet modtagelse
Der ventes generelt opbakning til etableringen af en ny "pandemi"-styrelse/struktur. Afhængigt af, hvor mange opgaver der flyttes fra eksisterende myndigheder på sundhedsområdet, og hvornår dette sker, vil denne del dog kunne give anledning til kritik.

Procedure
Frem mod sommerferien:

- Maj:
    - Etablering og kommunikation af ny governance struktur med stående regeringsudvalg og departemental enhed i Justitsministeriet med henblik på koordination af COVID-indsats
    - NOST mv fortsættes og opgaver formaliseres eventuelt ved mindre ressortjusteringer
    - Ekspertgruppe nedsættes
    - Beslutning om konkret organisering og struktur for pandemiberedskab (ultimo maj)
- Juni: Kommunikation og forberedelse af ny struktur

Efter sommerferien:

- August:
    - Ny struktur er i drift

Der udarbejdes konkret beslutningsoplæg omkring organisering og struktur for pandemiberedskabet, der forelægges regeringen i maj.

Kommunikation
Etableringen af en ny styrelse er en regeringsbeslutning. Det vurderes ikke, at det er hensigtsmæssigt, at styrelsens etablering og opgaver gøres til genstand for politiske forhandlinger i forbindelse med de aktuelle genåbningsdrøftelser.

Af justitsminister Nick Hækkerups håndakt (med track-changes-markeringer) fremgår:

> "**KU den 5. maj 2020**
>
> **Styrkelse af tværgående planlægning og koordinering af indsatsen mod pandemier**
>
> Justitsministeren forventes at forelægge sagen.
>
> I sagen lægges der op til på kort sigt at styrke den centrale koordinering af indsatsen mod pandemier gennem dels oprettelse af en afdeling i Justitsministeriets departement, dels styrkelse af arbejdet i regi af NOST. Der lægges desuden op til, at der etableres en ny struktur/styrelse med henblik på mere varigt at styrke den samlede myndighedsindsats, og at den i opbygningsfasen placeres hos Justitsministeriet.
>
> Der kan desuden etableres et særligt regeringsudvalg for pandemi-håndtering og en ekspertgruppe med sundhedsfaglige, beredskabsmæssige og økonomiske kompetencer, der kan gennemgå andre landes strategier og erfaringer som led i indsatsen mod COVID-19.
>
> Det indstilles i sagen, at den foreslåede opnormering af Justitsministeriet drøftes, og at det drøftes, om regeringen allerede nu skal melde offentligt ud om etableringen og forankringen af en ny styrelse.
>
> **Hovedbudskaber**
> – De hidtidige erfaringer fra håndteringen af coronakrisen, herunder erfaringerne i NOST-arbejdet, viser, at der er behov for en konsistent og tværgående koordination og understøttelse af myndighedernes indsatser – f.eks. når det handler om at sikre tilgængelighed af værnemidler og tilstrækkelig testkapacitet.
>
> – Der er også behov for, at sundhedsmyndighederne i en sådan situation kan fokusere på de sundhedsfaglige kerneopgaver.

- Derfor er der behov for, at vi – både nu og her, og når vi kigger lidt længere frem – styrker den aktuelle indsats med at koordinere og eksekvere på håndteringen af pandemier i Danmark.

- I forhold til en ny afdeling i Justitsministeriet har mine folk allerede gennem noget tid stået for en del af det koordinerende arbejde. Det bliver nødt til at robustgøres, så arbejdet kan fortsætte, også når vi i højere grad bevæger os mod en normaltilstand.

- I forhold til en ny styrelse er jeg enig i de refleksioner, der fremgår af papiret. Der er nogle snitflader, som skal afklares, og som vi skal blive mere skarpe på i løbet af de kommende par uger. Det samme gælder den langsigtede forankring af arbejdet.

- Der bør efter min opfattelse være~~er overordet~~ tre pejlemærker for arbejdet:

    - Indsatsen med tværgående koordination skal optimeres – og dobbeltarbejde undgås.

    - Der rykkes ikke på nuværende tidspunkt ved den grundlæggende ansvarsfordeling – så de sundhedsfaglige kerneopgaver skal f.eks. blive hos sundhedsmyndighederne.

    - Vi skal tilstræbe, at a~~A~~ktørerne, herunder i regionerne og kommunerne, kan se merværdien~~skal kunne se meningen~~ med en ny struktur, så vi ikke taber dem undervejs.

Bemærkninger til baggrund
I sagen lægges der op til 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 vil kunne bestå af tre kontorer, som får til opgave 1) at udarbejde og koordinere tiltag, der skal understøtte arbejdet med henholdsvis lukning og åbning af relevante aktiviteter i samfundet, 2) at yde juridisk rådgivning relateret til COVID-19 og på tværs af sektorer understøtte udarbejdelsen af ny regulering af betydning

for indsatsen og 3) at sikre retning og fremdrift i det operative arbejde med forsyningssikkerhed, værnemidler, testning, smitteopsporing, isolationsfaciliteter mv. Justitsministeriet vil i den forbindelse skulle opnormeres med 1 afdelingschef, 3 kontorchefer og ca. 20 AC-årsværk.

Der kan efter sommerferien, bl.a. med afsæt i erfaringerne fra den styrkede centrale koordinering, etableres en struktur med henblik på yderligere og mere varigt at styrke den samlede myndighedsindsats. Det kan i den forbindelse overvejes, om der skal etableres en ny styrelse, eller om strukturen skal integreres i den eksisterende beredskabsstyrelse, der i forvejen varetager et antal relaterede opgaver. Det foreslås, at styrelsen/strukturen i opbygningsfasen placeres hos Justitsministeriet.

Det fremgår endvidere af sagen, at der kan etableres et særligt regeringsudvalg for pandemi-håndtering, som kan sammensættes af statsministeren (formand), statsministerens stabschef, justitsministeren, sundheds- og ældreministeren, finansministeren og forsvarsministeren.

Ligeledes kan det overvejes at etablere en ekspertgruppe med sundhedsfaglige, beredskabsmæssige og økonomiske kompetencer, der kan gennemgå andre landes strategier og erfaringer med bekæmpelsen af COVID-19 med henblik på at styrke den danske indsats frem mod en vaccine og/eller effektiv behandling.

Justitsministeriet har været inddraget i udarbejdelsen af sagen og er med i hovedet."

Folketingets Finansudvalg tiltrådte den 3. september 2020, at der kunne oprettes en ny Beredskabsafdeling i Justitsministiet som følge af covid-19, jf. aktstykke nr. 275.

Den 13. oktober 2020 udbad Folketingets Retsudvalg sig justitsminister Nick Hækkerups svar på følgende spørgsmål:

"...
REU alm. del

Spørgsmål 47

> Vil ministeren i oversigtsform redegøre for, hvilke personalemæssige og organisatoriske ændringer der er foretaget i departementet siden folketingsvalget, herunder hvilke nye funktioner og stillinger inden for presse, kommunikation, taleskrivere eller lignende, der er oprettet og udskiftet siden ministerens tiltræden? Vil ministeren herudover redegøre for økonomien, inklusiv om det har været nødvendigt at tilføre flere midler/lønkroner og i givet fald, hvor man så har skåret ned for at finde pengene? Svarene bedes oplyse, om ændringerne er sket i departementet eller i en styrelse.
> ..."

Justitsminister Nick Hækkerup afgav den 10. november 2020 følgende svar til Retsudvalget på spørgsmål 47:

> "1. Justitsministeriet kan oplyse, at der siden regeringsskiftet den 27. juni 2019 er sket en række personalemæssige og organisatoriske ændringer i departementet, som er nærmere beskrevet nedenfor. Der er i beskrivelsen fokuseret på den organisatoriske opbygning i departementet, hvorfor løbende personalemæssige ændringer, rokeringer mellem kontorerne og flytning af opgaver fra ét kontor til et andet ikke er medtaget i beskrivelsen.
>
> En væsentlig del af de organisatoriske ændringer i Justitsministeriets departement har baggrund i regeringens indsats mod COVID-19, idet regeringen for at styrke den centrale og tværgående koordinering af myndighedernes indsats mod COVID-19 bl.a. har besluttet at opnormere Justitsministeriets departement med en ny afdeling.
>
> Den nye afdeling – Beredskabsafdelingen – blev oprettet den 12. maj 2020 og består af tre kontorer; Koordinationskontoret, Operativt Kontor og Reguleringskontoret.
>
> Justitsministeriet har i forbindelse med denne opnormering i 2020 fået en tillægsbevilling på 9,8 mio. kr. (2020-priser). Fra 2021 og frem tilføres Justitsministeriets departement 22,6 mio. kr. (2021-priser) årligt til styrkelsen af beredskabsområdet."

Besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål 47 fremstår underskrevet af justitsminister Nick Hækkerup og kontorchef Michelle Argir Simonsen, Justitsministeriet.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har om styrkelsen af Justitsministeriet forklaret[11], at man på et KU-møde i maj 2020 besluttede, at det var nødvendigt at oprette en beredskabsafdeling i Justitsministeriet, da det stod klart, at pandemien ville være længerevarende. Beredskabsafdelingen i Justitsministeriet skulle understøtte fagministerierne med sagsunderstøttelse og tværgående koordinering. Det var derfor naturligt, at Justitsministeriet fik til opgave at samle KU-sagen af 3. november 2020. Der var således ikke et særforløb i håndteringen af coronasmitte blandt mink. Fagministerierne skulle aflastes, og dette var årsagen til, at Justitsministeriet fik en koordinerede rolle. Der var tale om en helt sædvanlig krisestyring, hvor man inddragede yderligere ressourcer i opgaveløsningen, herunder NOST'en. Denne inddragelse af Justitsministeriet påvirkede ikke det sædvanlige sektoransvar.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har om styrkelsen af Justitsministeriet forklaret[12], at Justitsministeriet under pandemien fik tilført ressourcer med det formål at kunne koordinere tværgående regeringssager. Under pandemien blev det naturligt, at det var Justitsministeriet, som samlede sagen, hvis der var tale om "en bred sag". Justitsministeriet skulle indhente det materiale, som ressortmyndighederne fandt relevant at bygge regeringssagerne på. Hvis det var helt oplagt, at der manglede noget, kunne Justitsministeriet efterspørge dette, men som udgangspunkt skulle Justitsministeriet alene sørge for, at det relevante materiale kom til tiden, og skrive en sammenhængende tekst. Det var primært en redigeringsopgave, som Justitsministeriet havde. Det var ikke den, der havde ansvaret med at koordinere en sag på tværs af en række ressortmyndigheder, som havde til opgave at kvalitetssikre materialet. I så fald skulle man have tilrettelagt arbejdet helt anderledes.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har vedrørende styrkelsen af Justitsministeriet forklaret[13], at Beredskabsafdelingen blev oprettet under coronapandemien i 2020, og afdelingen skulle på kort sigt have

11 Forklaringsdokumentet side 1093 og 1616
12 Forklaringsdokumentet side 604, 1581 og 1585
13 Forklaringsdokumentet side 229f og 648

fokus på håndteringen af covid-19. Hun blev afdelingschef i Beredskabsafdelingen den 1. september 2020, og afdelingen bestod af et kontor for regulering og koordinering samt et operativt kontor. Beredskabsafdelingen blev blandt andet oprettet med henblik på koordination af tværsektorielle tiltag, herunder især restriktioner vedrørende nedlukning af erhvervs- og kulturliv.

Kontorchef Lisbeth Gro Nielsen, Justitsministeriet, har om Beredskabsafdelingen, Koordinationskontorets opgaver samt om Justitsministeriets koordinering af sager forklaret[14], at Koordinationskontoret blev oprettet i forbindelse med coronapandemiens begyndelse. Kontoret varetog en tværgående koordinerende rolle mellem forskellige ministerier, herunder ved politiske udmeldinger, pressemøder, politiske forhandlinger og regeringsprocesser i forbindelse med coronahåndteringen. Justitsministeriets koordinationskontor havde sammen med Sundhedsministeriet en koordinerende og kvalitetssikrende rolle for CU-sager. Koordinationskontoret blev ligeledes involveret i KU- og ØU-sager, når sagerne havde berøring med mange ministerier. Enkelte gange varetog Koordinationskontoret også koordineringen af en regeringssag, som et andet ministerium havde fagansvaret for. Koordinationskontoret bidrog med at stå for praktikken og logistikken for disse regeringssager, så de forskellige fagministerier kunne fokusere på deres fagområde og levere bidrag til Koordinationskontoret, som herefter samlede sagen. I foråret 2020 og frem var Justitsministeriet meget involveret i coronahåndteringen, og embedsværket stod i en ny situation med regeringssager, hvor samtlige ministerier ofte var involverede i sagerne. Justitsministeriet bidrog med koordineringen af disse sager, idet mange ministerier, herunder blandt andet Sundhedsministeriet, havde meget travlt. Justitsministeriet varetog derfor nogle af de praktiske og koordinerende opgaver. Når der kom bidrag fra forskellige ministerier til regeringssager, samlede Justitsministeriet disse bidrag og stod for at sende bidragene ud til bemærkninger blandt relevante ministerier. Justitsministeriet aflastede således andre ministerier med koordineringen af sager samt med kvalitetssikring. I disse situationer var det ikke unormalt, at den koordinerende enhed ikke gik ned i indholdet af bilag til et regeringsudvalgscover. Et cover blev altid til i samarbejde med de involverede ministerier, idet de involverede ministerier leverede bidrag og fik coveret til gennemsyn. Justitsministeriet

14 Forklaringsdokumentet side 1149

stod for at lave den indledende ramme for flere regeringssager. Hun var i efteråret 2020 kontorchef i Beredskabsafdelingens Koordinationskontor.

Fuldmægtig Cecilie Birch, Justitsministeriet, har forklaret[15], at Justitsministeriets Koordinationskontor forberedte sager og dagsordener til FCU-møder og CU-møder.

15 Forklaringsdokumentet side 321

KAPITEL 5

Kommissionens sammenfatning af det faktiske forløb

Dette kapitel indeholder kommissionens sammenfatning af det faktiske hændelsesforløb i perioden frem til og efter pressemødet den 4. november 2020, hvor regeringen udmeldte beslutningen om aflivning af alle mink i Danmark.

Forklaringerne er i denne del af beretningen kun gengivet i uddrag, ligesom de visse steder er blevet tilrettet for at passe ind i den sammenhæng, hvor de er gengivet.

For en mere udførlig gennemgang af hændelsesforløbet henvises til beretningens kapitel 9.

5.1. Overordnet om hændelsesforløbet

Covid-19 er en viral luftvejsinfektion, som første gang blev registreret i november eller december 2019 i millionbyen Wuhan, Kina. I rapporten afgivet i januar 2021 af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedrørende håndtering af covid-19 står bl.a.:

> "...
> Ved indgangen til 2020 er det erkendt, at en ny virussygdom er i udbrud i dele af Kina. Det er også på det tidspunkt erkendt, at den virus, som forårsager sygdomsudbruddet, ikke er identisk med allerede kendte virusser. Mindre end 2 uger inde i 2020 deler de kinesiske myndigheder gensekvensen for den nye virus med resten af verden. Fra dette tidspunkt ved man, at der er tale om en ny coronavirus, som har lighedstræk

med SARS-CoV, der forårsager sygdommen sars. Den nye virus, der forårsager sygdommen covid-19, navngives SARS-CoV-2.

Forskere og sundhedsmyndigheder må over en lang periode med mellemrum tilpasse sygdomsforståelsen i takt med opbygningen af mere viden om sygdommens karakteristika, og der er tidligt i 2020 forskellige vurderinger af, hvordan den nye sygdom skal forstås.

Der er også andre væsentlige usikkerheder i forståelsen af sygdommen. Det er således først den 19. januar 2020, at man med sikkerhed kan fastslå smitte mellem mennesker som årsag til spredning af covid-19. På samme måde er der betydelig usikkerhed med hensyn til sygdommens smitsomhed, smittens spredning i befolkningen og dødeligheden blandt patienter med covid-19.

Covid-19 er i starten af januar 2020 begrænset til Kina. I løbet af måneden spreder sygdommen sig til andre lande, og i slutningen af januar konstaterer man de første tilfælde af covid-19 i Europa. Sygdomsudviklingen i de europæiske lande tager først fart fra og med sidste uge af februar, hvor det første tilfælde konstateres i Danmark. Derefter stiger antallet af konstaterede nye covid-19-tilfælde i Danmark kraftigt frem mod den 10. marts 2020. Udviklingen er på dette tidspunkt særlig dramatisk i Italien.

Udviklingen bliver i løbet af januar og februar 2020 fulgt på flere planer. WHO rapporterer løbende om udviklingen og skærper den 30. januar 2020 vurderingen ved at erklære en international nødsituation, hvorefter covid-19 udgør en international trussel mod folkesundheden, og derfor kræves øjeblikkelig reaktion. Den 11. marts 2020 erklærer WHO covid-19 for en global pandemi.

Fra og med den 15. januar 2020 udsender Sundhedsstyrelsen regelmæssigt opdaterede retningslinjer rettet mod sundhedsvæsenet med anvisninger på, hvorledes man skal forholde sig til den nye sygdom. De løbende revisioner af retningslinjerne udvider gradvis de anbefalede forholdsregler, ligesom Sundhedsstyrelsen udvider casedefnitionen og informerer om sygdommens udvikling i forskellige dele af Europa.

> Endelig går styrelsen fra og med den 2. marts 2020 over til at inddrage Statens Serum Instituts løbende risikovurderinger i retningslinjerne.
>
> Der hersker hen over vinteren og i det tidlige forår en betydelig uvished med hensyn til karakteren af den nye virus og dens sygdoms- og sundhedsmæssige konsekvenser. Hverken forskere eller sundhedsmyndighederne har i situationen, som den udvikler sig hen over vinteren og foråret 2020, et sikkert grundlag for at vurdere den nye sygdom og dermed heller ikke for at yde sundhedsfaglig rådgivning til de politiske og administrative beslutningstagere.
> ..."

I april 2020 blev der konstateret smitte med covid-19 i mink i Nederlandene, og i juni 2020 testede den første minkbesætning i Danmark positiv for covid-19. Der blev hurtigt derefter konstateret smitte i yderligere to danske minkfarme. Alle de tre danske smittede besætninger blev slået ned ud fra et forsigtighedsprincip. En overvågningsstrategi blev besluttet med henblik på at undersøge udbredelsen af virus blandt mink i Danmark. En screening foretaget i juni 2020 af minkbesætninger i Danmark fandt ingen smittede mink, og i juli 2020 blev strategien ændret til en inddæmnings- og overvågningsstrategi og således, at smittede mink ikke fremadrettet blev slået ned.

Som følge af nye smitteudbrud blandt mink blev tiltagene i inddæmningsstrategien skærpet i september 2020. Da de iværksatte tiltag viste sig ikke at være tilstrækkelige til at inddæmme smittespredningen, blev det den 1. oktober 2020 på et nyoprettet regeringsudvalg – udvalget for covid-19 – besluttet, at alle minkbesætninger, der var konstateret covid-19-smittede, eller geografisk var lokaliseret inden for en radius af 7,8 km, skulle slås ned.

Den 3. november 2020 konkluderede Statens Serum Institut i en risikovurdering, at en fortsat minkavl under en igangværende covid-19-epidemi indebar en betydelig risiko for folkesundheden, herunder mulighederne for at forebygge covid-19 med vacciner, og det blev besluttet, at alle mink i Danmark skulle slås ned. Beslutningen blev meldt ud på et pressemøde den 4. november 2020.

Der var før nedslagningen ca. 15-17 millioner mink i Danmark fordelt på ca. 1.200 minkfarme, fortrinsvis beliggende i Jylland. Der var ca. 6.000 personer direkte beskæftigede på minkfarmene.

Fødevarestyrelsen har i notatet "Data for aflivning af mink" af 28. oktober 2021 oplyst følgende om det daglige antal aflivede mink fra november 2020 og året ud:

"...

Antal mink, som blev aflivet dagligt fra 1. november:

Antal aflivede dyr fra 1. november og året ud

Dato for afsluttet aflivning	Zone 1	Zone 2	Zone 3	**Total**
1. november 2020	14.178	68.029		**82.207**
2. november 2020	95.475	41.895		**137.370**
3. november 2020	40.392	15.744		**56.136**
4. november 2020	80.376	37.696		**118.072**
5. november 2020	62.159	22.391		**84.550**
6. november 2020	187.610	167.497	38.400	**393.507**
7. november 2020	124.865	167.079		**291.944**
8. november 2020	211.213	160.599	9.677	**381.489**
9. november 2020	721.103	402.967	95.753	**1.219.823**
10. november 2020	591.289	232.147	45.882	**869.318**
11. november 2020	189.110	426.050	141.470	**756.630**
12. november 2020	318.742	775.991	44.020	**1.138.753**
13. november 2020	366.048	885.700	347.104	**1.598.852**
14. november 2020	139.290	804.735	475.628	**1.419.653**
15. november 2020	355.393	600.368	807.031	**1.762.792**
16. november 2020	408.252	726.183	1.109.515	**2.243.950**
17. november 2020	251.842	223.859	20.549	**496.250**
18. november 2020	131.159	103.015	239.748	**473.922**
19. november 2020		10.025	609.424	**619.449**
24. november 2020			13.344	**13.344**
1. december 2020			18.857	**18.857**
3. december 2020			14.514	**14.514**
Total	**4.288.496**	**5.871.970**	**4.030.916**	**14.191.382**

..."

Fødevarestyrelsen har i notatet "Oplysninger om antal aflivede mink" af 2. december 2021 angivet en komplet oversigt over antal aflivede mink til destruktion/pelsning opgjort på zoner, og hvem der har aflivet:

"...

Tabel 1. Antal aflivede mink opgjort på zoner, destruerede henholdsvis pelsede og hvem der har aflivet (mio.)

	Zone 1	Zone 2	Zone 3	I alt
Sendt til destruktion, i alt	**4,2**	**3,8**	**0,2**	**8,2**
- Myndighedsaflivninger	1,2	0,0[1]	0,0	1,2
- Ejer aflivninger	3,0	3,8	0,2	7,0
Pelset, i alt	**0,7**	**2,7**	**4,0**	**7,4**
Aflivet, i alt	**4,9**	**6,5**	**4,2**	**15,6**

Noter:

1. Der er myndighedsaflivet ca. 29.000 mink i zone 2.

- Der tages forbehold for, at information om aflivning ikke er valideret systematisk som led i Fødevarestyrelsens sagsbehandling af udbetalingssagerne. Dette er en kilde til usikkerhed i opgørelsen.
- Antal myndighedsaflivede mink omfatter smittede dyr, som myndigheden har aflivet og evt. ikke-smittede dyr, som besætningsejeren har aflivet og destrueret, inden besætningen er konstateret smittet.
- Antal mink fra smittede besætninger, hvor myndighederne har overtaget opgaven fra besætningsejeren i løbet af aflivningen, fremgår som myndighedsaflivning.
- Mink, som er døde af andre årsager end Covid-19, er ikke medtaget i opgørelsen. Dette drejer sig om ca. 100.000 mink. Disse er som udgangspunkt destrueret.

Zoneinddelingen er fastsat på baggrund af besætningernes zonemæssige tilhørsforhold, da de sidste mink blev aflivet i Danmark. En besætning kan godt skifte zone undervejs i aflivningen f.eks., hvis besætningen bliver smittet undervejs i aflivningen. De i alt 3,4 millioner pelsede mink, som er opført under zone 1 og 2, blev således pelset, mens besætningen var registreret som en zone 3 besætning.

> Opgørelsen er hovedsageligt baseret på Fødevarestyrelsens validerede optællingserklæringer. Da Fødevarestyrelsen endnu ikke har afsluttet sagsbehandlingen af et mindre antal optællingserklæringer, er opgørelserne behæftet med en mindre usikkerhed."

5.2. Forløbet frem til 2. november 2020

5.2.1. Udbrud af covid-19-smitte på minkbesætninger i Nederlandene (april-juni 2020)

I april 2020 blev Fødevarestyrelsen orienteret om, at der var konstateret covid-19 i to minkbesætninger i Nederlandene.

Den 28. april 2020 orienterede Fødevarestyrelsen Sundhedsstyrelsen herom og anmodede om en anbefaling for personers færden på eller i nærheden af minkfarme. Sundhedsstyrelsen svarede i mail af 4. maj 2020, at det på baggrund af den nuværende viden på området var Sundhedsstyrelsens vurdering, at der ikke burde iværksættes yderligere anbefalinger til personer, der arbejdede på eller nær minkfarme, end til den generelle befolkning.

Fødevarestyrelsen forespurgte i mail af 3. juni 2020 om Sundhedsstyrelsen fandt anledning til at justere anbefalingerne. Forespørgslen kom i anledning af ny information om situationen vedrørende minkhold i Nederlandene. Det fremgår af Fødevarestyrelsens mail bl.a.:

> "...
> Dokumenterne rummer ny information om situationen i minkholdet i Nederlandene.
>
> Nederlandene har knapt 60 farme og har besluttet at forbyde produktionen af mink inden for få år (af andre årsager end COVID!).
> ..."

Sundhedsstyrelsen fremsendte den 17. juni 2020 et notat som besvarelse af Fødevarestyrelsens forespørgsel, jf. herom afsnit 5.2.2 nedenfor.

Sundhedsminister Magnus Heunicke og afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, havde den 9. juni 2020 en sms-korrespon-

dance om mink bl.a. i anledning af de besluttede tiltag i Nederlandene. Af korrespondancen fremgår:

> "...
> Dorthe Eberhardt Søndergaard:
> Jeg har lige talt med Fødevareministeriet. DR har kontaktet dem for at høre om smittefare fra husdyr (mink) til mennesker. Holland afliver nu mink fordi de mener at mink har overført corona til mennesker. FVST og SSI er i dialog, og SSIs vurdering af at husdyr ikke smittet mennesker er udleveret i en aktindsigt
>
> Magnus Heunicke:
> Ok tak for info. Vi må holde os til det sundhedsfaglige. Hvis der er nye oplysninger, må vi handle. Men er selvf ret katastrofalt for eksport, hvis vi skal aflive alle mink, så det vil der være stor modstand imod, derfor skal vi have en stærk sag
> ..."

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at han første gang hørte om coronasmitte under et ledelsesseminar omkring januar 2020. De drøftede situationen i Wuhan, zoonoser og om smitten kom til Danmark eller ej. Man drøftede meget tidligt den store minkbestand i Danmark, idet mink tidligere havde været smittede under influenzaepidemier. Man var på Statens Serum Institut klar over, at der var et reservoir omkring mink, man skulle være observant omkring. Zoonoser er smitte fra dyr til mennesker og fra mennesker til dyr.

5.2.2. De første covid-19-smittede minkbesætninger i Danmark (forsigtighedsprincip) (juni-juli 2020)

Den 15. juni 2020 blev der første gang konstateret covid-19 i mink på en farm i Danmark beliggende ved Sindal i Hjørring Kommune.

I en sms-korrespondance af 15. juni 2020 med medarbejdere i Sundhedsministeriet skrev sundhedsminister Magnus Heunicke bl.a.:

"...
Magnus Heunicke:
Jeg vurderer det her er kæmpe sag. Skal vi slå alle mink ned? Vi må ikke blive rådvilde her. Og STM skal også orienteres

Magnus Heunicke:
Ved vi hvad de gør i Mogens Jensens ministerium? Skal vi have et krisemøde her til aften med dem og med styrelser? Måske flere (stm)? Og: Er det her en kæmpestor global nyhed, hvis det er sandt? Eller er det almen viden at mink kan smitte mennesker med corona?
..."

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at omkring den 15. juni 2020 begyndte alarmklokkerne at ringe, da der kom et smitteudbrud i Hjørring. Der var smitte på et plejehjem, og en af de ansatte på plejehjemmet boede på en minkfarm, hvor der var smitte. Senere kom der evidens for, at smitten gik mellem mink og mennesker. Han husker ikke, at han på dette tidspunkt talte med sundhedsministeren om at aflive samtlige mink, men de talte om, at de smittede mink skulle aflives. Han havde før sommerferien et møde med Henrik Studsgaard, som var lidt rådvild, hvor de blev enige om, at minkene på de tre smittede farme skulle aflives. De drøftede ikke lovhjemmel hertil, men de drøftede, at Henrik Studsgaard skulle sætte et arbejde i gang med at inddæmme smitten.

Miljø- og Fødevareministeriet udarbejdede i anledning af smitteudbruddet på minkfarmen ved Sindal i Hjørring et forslag til håndtering af situationen i form af et notat af 16. juni 2020. Det blev i notatet indstillet, at regeringen ud fra et forsigtighedsprincip besluttede, at den smittede besætning blev aflivet for at minimere risikoen for smittespredning i den igangværende afklaringsfase, samt at der blev igangsat en teststrategi for at afsøge udbredelsen af covid-19 hos mink. Det fremgik af notatet, at et sådant påbud om nedslagning ville medføre kompensationspligt, men at Fødevarestyrelsen vurderede, at der var hjemmel hertil til en sådan nedslagning i lov om hold af dyr og finanslovens § 24.32.

Afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet, Tejs Binderup, sendte den 16. juni 2020 en mail vedhæftet Miljø- og Fødevareministeriets ovennævnte notat af samme dato til departementsråd Christian Liebing, Statsministeriet,

og afdelingschef Kent Harnisch, Finansministeriet, med anmodning om en tilbagemelding. Det fremgik af mailen, at løsningen var mundtligt afstemt med Sundhedsministeriet, som modtog kopi af mailen, ligesom afdelingschef Lasse Boje, Justitsministeriet, i dennes egenskab af generel koordinator på covid-19, modtog kopi af mailen.

Christian Liebing besluttede, at sagen skulle forelægges statsministeren som en "gul sag". Det blev i den "gule sag" indstillet, at den af Miljø- og Fødevareministeriet indstillede løsning og kommunikationslinje i notatet af 16. juni 2020, som var vedlagt, blev tiltrådt, samt at regeringen blev forelagt en særskilt sag i det omfang, teststrategien måtte indikere en smittespredning, der rakte ud over den pågældende farm. Sagen blev, efter at være blevet godkendt af departementschef i Statsministeriet, Barbara Bertelsen, godkendt af statsminister Mette Frederiksen den 17. juni 2020.

Statsminister Mette Frederiksen har om forelæggelsen af den "gule sag" vedrørende håndtering af smitte blandt mink forklaret, at hun blev forelagt en orienteringssag om mink i juni 2020. Det var ikke en sag til resolvering. Hun var forud herfor blevet orienteret om mink i Holland. Hun er ikke involveret i hvilke sager, der forelægges statsministeren til orientering. Det er en beslutning, som træffes enten i ressortministeriet eller i Statsministeriet. I den konkrete sag tror hun, at man har tænkt, at udbruddet af smitte på en minkfarm var en yderligere udfordring i forhold til covid-19, hvorfor det var relevant at orientere statsministeren. Hun blev løbende orienteret om alle mulige andre spørgsmål i forhold til covid-19; det lige fra værnemidler, opbygning af testkapacitet, situationen på landets plejehjem mv. Det er en helt forkert tanke, hvis man tror, at den konkrete orientering af statsministeren i juni 2020 var udtryk for, at hun var på vej ind i det før omtalte "maskinrum". Hun ville også være blevet orienteret om svineinfluenza. Det kan godt lægges til grund, at sagen blev godkendt. Det betyder imidlertid ikke, at hun foretog sagsbehandling; godkendelsen var et udtryk for, at statsministeren skulle sige "OK" til, at man gik videre som indstillet. Det var fordi, at det handlede om corona og havde et vist omfang.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at tilbage i juni 2020 tog Tejs Binderup af egen drift fat i Statsministeriet og Finansministeriet og gjorde opmærksom på, at der var fundet coronasmitte i mink,

og han bad statsministeriet om at godkende Miljø- og Fødevareministeriets handleplan.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om forelæggelsen for Statsministeriet af forslaget om håndtering af smitteudbruddet på den første smittede minkfarm forklaret, at han var inde over denne sagsbehandling. Han kan ikke give en forklaring på, at Statsministeriet skulle godkende beslutningen om at aflive mink på en minkfarm. Han husker ikke, at Statsministeriet skulle være inde over. Det var naturligt, at de i Statsministeriet var orienterede om, at der var begyndt at komme smitte på minkfarme.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at når et ministerium begynder at slå minkbesætninger ned, vil det fylde både i pressen og politisk, og derfor var det naturligt at orientere Statsministeriet. Han medgiver, at det ikke var en orienteringssag, idet statsministeren tiltrådte indstillingen. Forespurgt, om der skete en udviskning af kompetenceforholdene mellem fagministerierne og Statsministeriet under coronapandemien, har han forklaret, at det ikke var hans opfattelse, at ressortansvaret generelt blev udvisket.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det var nødvendigt at orientere Finansministeriet, da der ville komme en regning på ca. 35 mio. kr. Statsministeriet blev også orienteret, da han forventede, at Statsministeriet ønskede dette. Der forelå ikke en forhåndsordre om, at Statsministeriet skulle orienteres. Tejs Binderup har generelt om forløbet forklaret, at departementschef Henrik Studsgaard, kontorchef Paolo Drostby, teamleder Katja Goodhew og han selv udgjorde "krumtappen" i forløbet omkring mink fra sommeren 2020 og frem til primo november 2020.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at Tejs Binderup, Katja Goodhew, fuldmægtig Anders Kromann Liin og han selv var dem, der var på mink-sagen hele tiden indtil de glohede dage i november, hvor der kom flere på.

Som nævnt udarbejdede Sundhedsstyrelsen den 17. juni 2020 et notat som svar på bl.a. Fødevarestyrelsens forespørgsel af den 3. juni 2020. Af notatet, som bærer titlen "Sundhedsstyrelsens anbefalinger vedr. SARS-CoV-2 i mink", fremgik bl.a., at Statens Serum Institut vurderede, at coronavirus fra dyr kunne

sprede sig til mennesker og sandsynligvis vice versa, at det var meget sandsynligt, at der var sket smitte af SARS-CoV-2 i forbindelse med minkavl, og at det var sandsynligt, at smitten gik både fra menneske til mink samt fra mink til menneske. Det fremgik endvidere af notatet, at Sundhedsstyrelsen anbefalede, at Fødevarestyrelsen undersøgte udbredelsen af SARS-CoV-2 hos mink i Danmark og at der, indtil der var klarhed over udbredelsen og risikoen for smitte af mennesker, blev iværksat en række foranstaltninger med det formål at beskytte personer, der arbejdede med mink.

Samme dag blev der afholdt møde mellem Fødevarestyrelsen og sundhedsmyndighederne. På mødet oplyste Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut, at det måtte antages, at mink kunne smitte mennesker, samt at der var behov for mere viden om, hvor udbredt smitten var på danske minkfarme, således at sundhedsmyndighederne kunne bistå med en vurdering af risikoen. Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut pegede på, at det var uhensigtsmæssigt, hvis der var omfattende smitte med covid-19 blandt mink (dyrereservoir), henset til det daværende lave smitteniveau blandt mennesker. Det blev drøftet, at Fødevarestyrelsen havde ansvar for nedslagning af dyr, idet sundhedsmyndighederne gerne bistod med risikovurderingen.

Fødevarestyrelsen igangsatte som følge af Sundhedsstyrelsens anbefalinger arbejdet med en sag om en overvågningsstrategi for covid-19 i mink, og sideløbende hermed iværksatte Sundhedsministeriet den 18. juni 2020 en bestilling: "Sundhedsfaglig vurdering vedrørende håndtering af mink/COVID", hvor Statens Serum Institut og Sundhedsstyrelsen blev bedt om at foretage "en faglig vurdering af behov for nedslagtning, ud fra human sundhedsfaglige hensyn". Statens Serum Institut besvarede Sundhedsministeriets bestilling ved en mail af samme dag, hvor det blev anført, at Statens Serum Institut var meget bekymrede for et reservoir for SARS-CoV-2 i mink, og at det vurderedes relevant med en nedslagning. Sundhedsstyrelsen svarede senere samme aften, at Sundhedsstyrelsen var enig med Statens Serum Institut i, at det var meget uhensigtsmæssigt med et dyrereservoir af smitte, men at de ville overlade til de veterinære myndigheder, om nedslagtning eller andre tiltag i forhold til håndtering af mink ville være det rette. Sundhedsstyrelsen var indstillet på at foretage en generel sundhedsfaglig vurdering, men fandt det nødvendigt, at der til brug herfor forelå et ordentligt fagligt grundlag, og foreslog derfor Sundhedsministeriet at anmode om bidrag hertil fra Fødevarestyrelsen og Statens Serum Institut.

Den 18. juni 2020 forelå Fødevarestyrelsens "Notat om overvågningsstrategi for COVID-19 i mink". Af notatet fremgik bl.a., at sundhedsmyndighederne havde brug for mere viden om udbredelsen af virus hos mink for at vurdere, om mink udgjorde et reservoir af betydning for mennesker. Det fremgik videre af notatet, at Statens Serum Institut vurderede, at det var meget bekymrende med et reservoir for SARS-CoV-2 i mink, og at jo større reservoir, der var for virus, jo større sandsynlighed ville der også være for, at der kunne optræde nye mutationer og nye smittekæder fra det reservoir, hvorfor det vurderedes relevant med en nedslagning. På baggrund af oplysningerne fra sundhedsmyndighederne vurderede Fødevarestyrelsen, at der var behov for at iværksætte et omfattende screeningsprogram for at understøtte håndteringen af covid-19 hos mennesker, og at strategien med nedslagning af smittede besætninger blev fortsat, indtil der var viden nok hos sundhedsmyndighederne til, at en smittet besætning kunne håndteres ved almindelige beskyttelsesforanstaltninger. Det blev derfor indstillet at iværksætte en række overvågningstiltag.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, sendte den 19. juni 2020 Fødevarestyrelsens ovennævnte notat af 18. juni 2020 om en overvågningsstrategi til departementsråd Christian Liebing, Statsministeriet, og afdelingschef Kent Harnisch, Finansministeriet. Det fremgik af mailen, at notatet var "clearet" med Justitsministeriet og Sundhedsministeriet, som modtog mailen i kopi.

Notatet blev af Christian Liebing forelagt statsminister Mette Frederiksen den 19. juni 2020 i en "gul sag", efter at sagen var blevet godkendt af departementschef Barbara Bertelsen. Statsministeren godkendte sagen samme dag med kommentaren: "OK. Vil dog betvivle om det er nok".

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, skrev sent om aftenen den 19. juni 2020 en mail til afdelingschef Lasse Boje, Justitsministeriet, og afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, hvori han anførte: "T.o. STM har nu godkendt sagen".

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at det er korrekt, at hun godkendte overvågningsstrategien. Forelæggelsen var et udtryk for, at man mente, at sagen havde en sådan karakter, at statsministeren ikke alene skulle se sagen, men også have lejlighed til at gennemgå sagen samt have mulighed for at reagere mv. Godkendelsen er ikke udtryk for, at hun var involveret i den konkrete

overvågningsstrategi. Foreholdt hendes svarmail, hvori hun skrev "Ok. Vil dog betvivle om det er nok", har hun forklaret, at hun tydeligt kan huske, at hun skrev således på sagen. I juni 2020 var man nogle måneder inde i pandemien; de forudgående måneders erfaring med corona havde vist, at det var vigtigt at reagere hurtigt. Hun betvivlede, om det, som var indstillet, var tilstrækkeligt. Hun ønskede at sende et signal om, at hun havde læst sagen, og at der var opbakning fra hendes side til det indstillede. Samtidig ønskede hun også at "rejse et flag", hvor hun udtrykte et vist forbehold: "Men, men, men". Der var ikke nogen efterfølgende dialog. Hendes svarmail er heller ikke udtryk for, at hun var inde i noget "maskinrum".

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke har set eller hørt om statsministerens forbehold ("OK. Vil dog betvivle om det er nok"). Han kan ikke huske, om Fødevareministeriet modtog noget fra Statsministeriet i den anledning. Hvis han havde hørt herom, vil han antage, at han havde skrevet herom internt i forbindelse med afrapporteringen.

Den 22. juni 2020 trådte den første bekendtgørelse om covid-19 hos pelsdyr i kraft (bekendtgørelse nr. 921 af 20. juni 2020). Bekendtgørelsen blev ændret allerede den 22. juni 2020 ved en ny bekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 926 af 22. juni 2020) med ikrafttræden den 24. juni 2020. Ved bekendtgørelsen blev der fastsat regler om anmeldepligt ved mistanke om covid-10-smitte hos pelsdyr (mink og ildere) og pligt til at deltage i prøveudtagning på Fødevarestyrelsens anmodning (screening). Der blev endvidere fastsat regler om, at Fødevarestyrelsen kunne sætte besætninger under offentligt tilsyn både ved konstateret smitte og mistanke om smitte. Tilsynet kunne omfatte en række foranstaltninger. Ved konstateret smitte kunne tilsynet omfatte aflivning af samtlige dyr i besætningen efter Fødevarestyrelsens anvisning, idet denne foranstaltning ikke kunne anvendes, hvor der alene var mistanke om smitte.

Den 22. juni 2020 trådte endvidere en opdateret såkaldt listebekendtgørelse i kraft (bekendtgørelse nr. 920 om lister over smitsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldepligt af sygdommene). Infektion med SARS-CoV-2 (covid-19) hos mink og ildere blev derved omfattet af liste 1, 2 og 3 over smitsomme husdyrsygdomme. Infektion med SARS-CoV-2 (covid-19) hos mink og ildere blev dermed gjort til en anmeldepligtig sygdom både ved mistanke og konstateret smitte, og sygdommen blev omfattet af listen over sygdomme

af væsentlig samfundsøkonomisk betydning, som kan bekæmpes efter § 30 i lov om hold af dyr.

Den 23. juni 2020 blev det bekræftet, at endnu en minkbesætning i Danmark var smittet med covid-19. Minkbesætningen var beliggende i Frederikshavn Kommune. Fødevarestyrelsen udarbejdede i den anledning et cover til miljø- og fødevareministeren vedrørende håndtering af smitteudbruddet, hvori ministeren blev bedt om at træffe beslutning om, hvorvidt besætningen skulle aflives, eller om det ville være forsvarligt at lade besætningen leve under restriktioner, indtil mere viden forelå, eller det kunne konstateres, at virusspredning var ophørt. Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen godkendte den 27. juni 2020, at besætningen skulle aflives ud fra et forsigtighedsprincip.

Den 30. juni 2020 blev der orienteret om det tredje tilfælde af smitte med covid-19 i en minkbesætning. Minkbesætningen var beliggende i Hjørring Kommune. Mogens Jensen godkendte samme dag, at den smittede besætning blev slået ned ud fra et forsigtighedsprincip i lighed med de to tidligere smittede besætninger.

5.2.3. Ny strategi for håndtering af smitte i minkbesætninger (inddæmnings- og overvågningsstrategi) (juli 2020)

Efter godkendelsen af Fødevarestyrelsens notat af 18. juni 2020 om overvågningsstrategi for covid-19 i mink havde Fødevarestyrelsen den 24. juni 2020 igangsat en landsdækkende screening for covid-19 med stikprøveundersøgelser af 10 % af alle danske minkfarme. Af et notat udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet den 4. juli 2020 fremgik, at resultatet af screeningen viste, at prøver fra alle de 125 minkbesætninger, der deltog i undersøgelsen, var negative for covid-19. Af notatet fremgik endvidere, at sundhedsmyndighederne og Fødevarestyrelsen vurderede, at mink under en række forudsætninger med den nuværende viden forventeligt ikke ville udgøre et væsentligt smittebidrag til pandemien med covid-19, og at der ikke længere var behov for, at Fødevarestyrelsen gennemførte aflivninger af smittede mink ud fra et forsigtighedsprincip. Samme konklusion var sundhedsmyndighederne og Fødevarestyrelsen kommet frem til i en rapport af 2. juli 2020 ("Beslutningsgrundlag – COVID-19 i mink i Danmark"), som var udarbejdet med bidrag fra minkerhvervet.

Den 6. juli 2020 godkendte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen bl.a. på baggrund af rapporten af 2. juli 2020 et cover vedrørende en ny strategi for håndteringen af covid-19 i mink. Den nye strategi gik ud på, at der skulle indføres regler om brug af værnemidler ved håndtering af mink, information om disse regler, overvågning af minkfarme i Danmark for covid-19 og anbefalinger for test for personer, der var beskæftigede på minkfarme. Den hidtidige praksis om aflivning af smittede minkbesætninger skulle ophøre, når tiltag vedrørende værnemidler, adfærd mv. trådte i kraft. Det blev herudover besluttet fortsat at følge udviklingen tæt og senere gennemføre evaluering af situationen. Miljø- og Fødevareministeriet udsendte den 7. juli 2020 en pressemeddelelse herom. Af pressemeddelelsen, som havde overskriften "Ny strategi skal sikre tæt COVID-19 overvågning af minkfarme", fremgik bl.a.:

> "...
> Regeringen præsenterer en ny strategi, hvor alle landets minkfarme testes, så eventuel smitte med COVID-19 hurtigt bliver fundet. Strategien indeholder en række forebyggende tiltag, blandt andet påbud om brug af værnemidler i besætningerne, samt retningslinjer om hygiejne for alle, der kommer på minkfarme.
>
> De nye forbyggende tiltag betyder, at smittede minkbesætninger ikke fremover vil blive aflivet.
> ..."

På baggrund af regeringens beslutning om en ny strategi blev der den 20. juli 2020 udstedt en ny bekendtgørelse om covid-19 hos pelsdyr med ikrafttræden samme dag (bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020), som erstattede den tidligere bekendtgørelse nr. 926 af 22. juni 2020. Med den nye bekendtgørelse blev det bl.a. fastlagt, hvornår et pelsdyrhold kunne anses for mistænkt for at være smittet med covid-19, herunder når der havde været kontakt med mennesker, der havde fået påvist covid-19, og når der havde været kontakt med mistænkte eller smittede pelsdyrhold. Der blev endvidere fastsat krav om udarbejdelse af smittebeskyttelsesplaner, herunder adgangsbegrænsning til besætningerne og brug af værnemidler i den daglige drift af besætningerne, samt krav om indsendelse af prøver fra døde mink for at understøtte Fødevarestyrelsens overvågning af smitteudviklingen. Der var ikke i den nye bekendtgørelse hjemmel til at foranstalte aflivning af mink.

5.2.4. Nye smittetilfælde i Nordjylland og fund af særlig minkvariant (skærpet kontrol og overvågning) (august-september 2020)

I august og september 2020 blev der konstateret flere tilfælde af covid-19-smitte i minkbesætninger, alle beliggende i Nordjylland.

Statens Serum Institut udsendte i den anledning en række risikovurderinger, og af en opdateret risikovurdering af 4. september 2020 fremgik, at der hos alle smittede minkbesætninger i Nordjylland var fundet en særlig minkvariant af SARS-CoV-2, som havde spredt sig i lokalsamfundet samt givet anledning til selvstændige smittekæder uden for lokalområdet. Det fremgik endvidere, at en pludselig øgning i antallet af smittede minkbesætninger i et afgrænset område, hvor der samtidig var en høj incidens blandt mennesker, var bekymrende.

I et notat af 7. september 2020 fra Sundhedsstyrelsen til Sundhedsministeriet var det anført, at undersøgelser havde vist, at den nye minkvariant udviklede mutationer af betydning for den del af virus, som en lang række internationale vaccine-kandidater var rettede imod. Tilsvarende fremgik af et notat samme dag fra Statens Serum Institut til Sundhedsstyrelsen, at de nye varianter af virus i mink kunne have betydning for vacciner.

I et notat af 9. september 2020 konkluderede Statens Serum Institut og Fødevarestyrelsen, at de tiltag, der var blevet besluttet i juli 2020, var brugbare, havde effekt og skulle fortsætte. Risikoen for introduktion af covid-19 til minkfarme via mennesker var høj, og risikoen for spredning fra minkfarme via mennesker til det omgivende samfund var ligeledes til stede, men det var Statens Serum Instituts vurdering, at denne risiko kunne mindskes ved hurtigere detektion af smitte i mink og hos personer med tilknytning til mink samtidig med implementering af mere omfattende forebyggende foranstaltninger.

5.2.5. CU-møde den 10. september 2020

Den 28. august 2020 havde regeringen etableret et nyt fast ministerudvalg for covid-19 (herefter benævnt "CU") bestående af sundhedsministeren (formand), finansministeren, udenrigsministeren, justitsministeren, kulturministeren og erhvervsministeren. I tilknytning til udvalget blev nedsat et forberedende embedsmandsudvalg med deltagelse af departementscheferne i de involverede ministerier (herefter benævnt "FCU").

Det første møde i CU blev afholdt den 10. september 2020.

I Statsministeriet var der den 9. september 2020 i anledning af CU-mødet næste dag en mailkorrespondance mellem konsulent Andreas Meldgaard Goth og departementsråd Pelle Pape, om den seneste udvikling i covid-19-smitte blandt mink, herunder overvejelser hos Sundhedsministeriet om potentielt at slå alle mink i Danmark ned, og om der kunne være tale om en regeringssag.

I Finansministeriet blev der den 9. september 2020 udsendt en intern mail til to medarbejdere i Finansministeriet, særlig rådgiver Mads Brandstrup og særlig rådgiver Mathias Østrup Secher, med materiale til brug for CU-mødet. Mailen var vedhæftet en håndakt udarbejdet i Finansministeriet til brug for mødet om coronavirus i mink. Af håndakten fremgik bl.a., at sundhedsmyndighederne på baggrund af de nye varianter af virus i mink og betydningen for vacciner overvejede at udstede en anbefaling om nedslagning af alle danske minkbesætninger og et midlertidigt forbud mod minkhold. Det var ifølge håndakten vurderingen, at et påbud om nedslagning ville have meget væsentlige konsekvenser, og at kompensationen herfor, som blev anslået til ca. 10-15 mia. kr., ikke umiddelbart faldt inden for eksisterende hjælpeforanstaltninger. Samlet set ville der være behov for et væsentligt uddybet beslutningsgrundlag forud for en beslutning om nedslagning, og det blev anbefalet, at Miljø- og Fødevareministeriet med inddragelse af Sundhedsministeriet, Erhvervsministeriet og Finansministeriet udarbejdede en ØU/KU-sag om forskellige modeller for håndtering. I håndakten var afslutningsvist sammenfattet nogle "hovedbudskaber":

> "...
> Hvis risikoen for mutation kan ødelægge et kommende vaccinationsprogram, skal spørgsmålet i sagens natur adresseres. Et påbud om nedslagning af alle danske minkbesætninger vil dog være et meget indgribende tiltag, med risiko for endog meget markante statsfinansielle og/eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Jeg vil derfor foreslå, at vi hurtigst muligt igangsætter arbejdet med en fælles regeringssag, der kan belyse 1) de sundhedsmæssige risici for mutation 2) forskellige håndtag til at imødegå dette og 3) de samlede økonomiske konsekvenser ved hvert af disse.
> ..."

5.2.6. FCU-møde den 11. september 2020

Den 11. september 2020 blev der afholdt møde i FCU.

Dagsordenen for mødet indeholdt et punkt om håndtering af smittespredning på danske minkbesætninger, som departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, var inviteret til en drøftelse af.

Ved mail af 10. september 2020 kl. 20.34 til en lang række medarbejdere i forskellige ministerier udsendte Sundhedsministeriet et cover udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet til brug for punktet om håndtering af smittespredning på danske minkbesætninger ("Håndtering af smittespredning med COVID-19 i danske minkbesætninger"). Det fremgik af coveret, at der var fundet smitte i yderligere minkbesætninger, og at det derfor skulle drøftes, om den nuværende strategi for inddæmning af smitte i minkbesætninger skulle fortsætte, eller om den skulle ændres. Vurderingen fra Statens Serum Institut var fortsat, at smitterisikoen kunne mindskes ved hurtigere opdagelse af smitte i kombination med implementering af mere omfattende forebyggende foranstaltninger, herunder øget overvågning og opsporing af smitte blandt mink og ansatte på minkfarme samt en intensivering af de eksisterende anbefalinger og regionale tiltag ved udbredt smitte på flere farme. Der var endvidere ikke observeret mutationer af virus i minkbesætninger, som var problematiske i relation til vaccineudvikling. Det indgik på den baggrund ikke som en anbefaling fra sundhedsmyndighederne og Fødevarestyrelsen, at besætninger skulle slås ned.

I et internt cover og kommenteret dagsorden til Miljø- og Fødevareministeriets departementschef udarbejdet til brug for mødet var der lagt op til at "holde fast i strategien så længe, der ikke er faglig rådgivning, der tilsiger det modsatte".

I en håndakt til Finansministeriets departementschef var der bl.a. omtale af de økonomiske konsekvenser ved en beslutning om aflivning af alle danske minkbesætninger svarende til det anførte i håndakten til finansministeren udarbejdet til brug for CU-mødet dagen før, hvor punktet imidlertid blev taget af dagsordenen. De økonomiske konsekvenser ved aflivning af alle mink var ligeledes omtalt i et særskilt brief til Erhvervsministeriets departementschef.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har om håndakten i Finansministeriet forklaret, at dette var første gang, han blev præsenteret

for en beløbsmæssig oversigt over nedslagning af alle danske minkbesætninger. Da der var tale om noget, der kunne udvikle sig til en udgift på 10-15 mia. kroner, kan han mundtligt have varslet ministeren om, at sagen var på vej.

Efter mødet var der en mailkorrespondance i Finansministeriet mellem afdelingschef Annemarie Lauritsen og souschef Asbjørn Brink, hvor det om mødet fremgår, at "billedet er vist pt. at der ikke er betydelig risiko ved mink", men at der "pågår et arbejde mellem SSI og MFVM for at afklare nærmere", og at Annemarie Lauritsen i den forbindelse tilkendegav, at Finansministeriet ville være med til at tænke i mulige løsninger ved en eventuel nedslagning af mink.

5.2.7. Fødevarestyrelsens og sundhedsmyndighedernes notat af 15. september 2020

Primo-medio september pågik der et fælles arbejde mellem Sundhedsstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Statens Serum Institut og Fødevarestyrelsen om udarbejdelse af notat af 15. september 2020: "Status og håndtering af COVID-19 i minkbesætninger" som følge af, at smitten med covid-19 i minkbesætninger fortsat spredtes. Notatet skulle give et overblik over mulige tiltag for at dæmme op for yderligere smittespredning til og fra minkbesætningerne.

I notatet blev der redegjort for, at der var identificeret en unik minkvariant af covid-19 i nogle af de smittede minkbesætninger, som havde udviklet mutation i det område af virus, som en lang række internationale vaccine-kandidater var rettede imod, men at der endnu ikke var foretaget tilstrækkelige undersøgelser til at kunne konkludere, om ændringerne i den unikke minkvariant var så væsentlige, at det kunne forventes, at en vaccineeffekt blev svækket.

5.2.8. CU-møde den 17. september 2020 og fortsat arbejde med cover

Den 17. september 2020 blev der afholdt møde i CU.

Dagsordenen, som blev udsendt den 15. september 2020, indeholdt et punkt om håndtering af smittespredning på danske minkbesætninger, som miljø- og fødevareminister Mogens Jensen var inviteret til en drøftelse af.

Den 16. september 2020 blev punktet imidlertid taget af dagsordenen.

Efter at mink var taget af dagsordenen til CU-mødet, fortsatte arbejdet med coveret udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet, som havde været sendt ud til brug for FCU-mødet den 11. september 2020 ("Håndtering af smittespredning med COVID-19 i danske minkbesætninger").

Den 16. september 2020 modtog Miljø- og Fødevareministeriet et nyt udkast til cover fra Sundhedsministeriet, som var ledsaget af kommentarbokse og ændringer fra Sundhedsministeriet. Udkastet indeholdt en såkaldt drøfteindstilling af tre løsningsmuligheder, herunder en mulighed for, at alle danske minkbesætninger blev slået ned ud fra et forsigtighedsprincip. Det blev endvidere foreslået indstillet, at Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet ultimo oktober 2020 forelagde en ny vurdering af smittespredning i minkfarme for CU, såfremt der blev truffet beslutning om ikke at slå alle minkbesætninger ned.

De nye forslag til indstilling i coveret affødte en mailudveksling blandt medarbejdere i Miljø- og Fødevareministeriet, som fandt, at der var tale om særdeles substantielle ændringer fra Sundhedsministeriet.

Medarbejdere i Finansministeriet var samtidig af den opfattelse, at sagen ikke havde belyst de økonomiske konsekvenser af to af de tre drøfteindstillinger tilstrækkeligt til, at beslutningen kunne træffes, og at såfremt der var ønske om at gå videre ned ad de mere vidtgående veje, var der behov for udarbejdelse af en ny sag, der i langt højere grad belyste de økonomiske konsekvenser, herunder med inddragelse af Finansministeriet og Erhvervsministeriet. Finansministeriet fremkom i den forbindelse med forslag til ændringer af coveret bl.a. i form af en tilføjelse om, at såfremt risikovurderingen gav anledning til at foreslå nedslagning i større omfang, skulle der udarbejdes et særskilt beslutningsgrundlag, herunder med henblik på en konsolideret beskrivelse af kompensationsmodeller og de samlede erhvervs- og statsfinansielle aspekter heraf.

Specialkonsulent Niels Torpegaard Christensen, Sundhedsministeriet, har forklaret, at indstillingen kom på baggrund af en drøftelse, som han havde med Katrine Kaldahl. Indstillingen om at slå alle smittede minkbesætninger ned blev ikke anbefalet af Statens Serum Institut, Sundhedsstyrelsen eller Fødevarestyrelsen. Indstillingen om, at alle mink skulle aflives, var en logisk mulighed i forhold til en reaktionstrappe. Det var ikke hans indtryk, at Katri-

ne Kaldahl drøftede indstillingen med afdelings- eller departementschefen i Sundhedsministeriet. Han ved ikke, om indstillingen var udtryk for en politisk holdning fra sundhedsministeren. På dette tidspunkt var det en sag på fuldmægtig/kontorchefniveau.

Kontorchef Katrine Kaldahl, Sundhedsministeriet, har forklaret, at hun ikke mener, at Sundhedsministeriet havde en holdning til, at minkene skulle aflives. Deres fokus var smitten over til mennesker. De havde på daværende tidspunkt ikke hørt om, at de hidtidige tiltag på besætningerne for at undgå smitte ikke virkede - det hørte de først om senere i september.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke havde nogen reaktion på den alternative indstilling, hvorefter: "alle minkbesætninger slås ned efter et forsigtighedsprincip". Det blev alene indstillet, at regeringen skulle drøfte løsningsmulighederne.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at deres opfattelse var, at der skulle iværksættes alternative tiltag, og så måtte man se, om de var tilstrækkelige. De havde løbende drøftelser med sundhedsmyndighederne i forbindelse med forberedelsen af regeringsudvalgssagerne. Han husker ikke, at de fik nærmere oplysninger på dette tidspunkt fra sundhedsmyndighederne, der underbyggede, at alle mink burde slås ned.

5.2.9. Pressemøde den 18. september 2020

Den 18. september 2020 afholdt regeringen pressemøde om nye tiltag mod covid-19, som ikke indebar foranstaltninger vedrørende håndtering af mink. Statsminister Mette Frederiksen præsenterede de nye nationale tiltag, og under pressens adgang til spørgsmål kom emnet vedrørende mink op. Statsministeren henviste til faglig direktør i Statens Serum Institut, Kåre Mølbak, som svarede bl.a., at mink er meget modtagelige for virus og let bliver smittede, samt at der var set tilfælde af smitte ud af minkfarmene. Han svarede endvidere, at Statens Serum Institut arbejdede meget tæt sammen med Fødevarestyrelsen og andre myndigheder i forhold til at finde ud af, hvad der præcis skulle gøres, samt at den store udfordring var at forhindre, at minkfarmene blev smittede i første omgang.

5.2.10. Statens Serum Instituts notat af 18. september 2020

Statens Serum Institut havde den 18. september 2020 udarbejdet et notat om virusmutation blandt mink samt risikovurdering i forbindelse hermed, hvoraf det fremgik, at risikoen for, at der opstod nye mutationer, var meget stor, og at den fortsatte udvikling af virus i mink med flere og flere mutationer i spikeproteinet og spredning ved videresmitte til mennesker i Danmark derfor kunne udgøre en potentiel fare for folkesundheden.

5.2.11. Iværksættelse af skærpede kontrol og overvågningstiltag

Den 20. september 2020 godkendte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen skærpede kontrol- og overvågningstiltag vedrørende minkfarme i form af uanmeldt kontrol med fokus på korrekt brug af værnemidler og smittebeskyttelse i minkfarm og styrket overvågning af covid-19 i minkfarme i fire nordjyske kommuner. Dette blev samme dag offentliggjort i en pressemeddelelse.

Af pressemeddelelsen, som havde overskriften "Fødevareministeren strammer corona-kontrol på minkfarme", fremgik bl.a.:

> "...
> Fra mandag d. 21. september kan landets minkfarme få uanmeldt kontrolbesøg af Fødevarestyrelsen.
>
> Det skal sikre, at personalet på farmene tager de nødvendige forholdsregler med blandt andet brug af mundbind, håndsprit og andre værnemidler. De uanmeldte kontrolbesøg indføres efter, der er fundet COVID-19 i et stigende antal minkfarme lokalt i Nordjylland.
> ...
> Herudover vil også overvågningen i de nordjyske kommuner Hjørring og Frederikshavn samt i nabokommunerne Brønderslev og Jammerbugt blive yderligere intensiveret, da det er i dette område, der er konstateret et stigende antal smittede farme.
> ...
> - Formålet med dette er, at vi hurtigere kan finde nye smittetilfælde, og dermed også hurtigere få smitten inddæmmet, siger Mogens Jensen.
> ..."

5.2.12. FCU-møde den 18. september 2020

Der var oprindeligt planlagt afholdelse af møde i FCU fredag den 18. september 2020 med håndtering af mink på dagsordenen, men mødet blev aflyst samme dag på foranledning af Sundhedsministeriet. Det blev samtidig oplyst, at der ville blive afholdt et nyt møde mandag den 21. september 2020.

Til brug for det planlagte møde den 18. september 2020, som nu var aflyst, forelå en opdateret udgave af coveret: "Håndtering af smittespredning med COVID-19 i danske minkbesætninger", som Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet havde arbejdet videre på, jf. afsnit 5.2.8 ovenfor. Coveret indeholdt nu den drøfteindstilling, som oprindeligt blev foreslået af Sundhedsministeriet, herunder med en mulighed for nedslagning af alle danske minkbesætninger ud fra et forsigtighedsprincip:

> "...
> Det indstilles, at der drøftes følgende løsningsmuligheder:
> - der udarbejdes beslutningsgrundlag for en løsning, hvor alle smittede besætninger slås ned ud fra et forsigtighedsprincip og/eller
> - der iværksættes alternative tiltag, som er anbefalet af sundhedsmyndighederne og Fødevarestyrelsen, *jf. bilag 1* eller
> - 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.
> ..."

I Miljø- og Fødevareministeriet var der samme dag udarbejdet et notat om de økonomiske konsekvenser ved aflivning af alle mink i Danmark. Af notatet fremgik, at aflivning af alle mink forventes at kunne løbe op i 6 til 11 mia. kr., og at Fødevarestyrelsen vurderede, at aflivning af alle mink ville medføre lukning af hele produktionen i minimum en årrække, og at der kunne være tale om ekspropriation.

Efter aflysningen af FCU-mødet blev det på et afdelingschefmøde den 18. september 2020 besluttet, at der skulle forelægges en sag om håndtering af smitte i mink på et forberedende embedsmandsudvalg til regeringens økonomiudvalg (herefter benævnt henholdsvis "FØU" og "ØU"). I anledning heraf fort-

satte arbejdet mellem nu Miljø- og Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet, Finansministeriet og Erhvervsministeriet om et cover, som tog udgangspunkt i coveret: "Håndtering af smittespredning med COVID-19 i danske minkbesætninger" udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet, jf. herom afsnit 5.2.15 nedenfor.

5.2.13. Statens Serum Instituts notat af 21. og mødereferat af 22. september 2020

I et notat af 21. september 2020 fra Statens Serum Institut var der redegjort for den vurderede risiko ved de fundne minkmutationer. Af notatet fremgik bl.a., at der var en teoretisk mulighed for, at effekten af spike-baserede covid-vacciner kunne være påvirket, når der skete ændringer i denne del af arvematerialet, og for at personer – der allerede havde været smittet – kunne blive smittet igen, fordi deres antistoffer ikke beskyttede imod de nye varianter

Af et referat af et møde den 22. september 2020 mellem Styrelsen for Patientsikkerhed, Sundhedsstyrelsen, Statens Serum Institut og Fødevarestyrelsen om håndtering af corona på minkfarme, fremgik bl.a., at der var enighed om, at situationen var meget bekymrende, og at der skulle arbejdes på en håndtering hurtigt. Bekymringen gik både på mutationer af virus, som på grund af mulig vaccineresistens kunne være et stort folkesundhedsmæssigt problem, på at de afdækkede humane smitteveje ikke fuldt ud kunne forklare smittespredningen mellem minkfarmene, samt på bekymring fra minkfarmerne, som var desperate i forhold til konkurs og risikoen for, at de og deres familie blev smittet med coronavirus.

5.2.14. Fødevarestyrelsens notat af 21. september 2020 om omkostningerne for de tre scenarier for håndtering af covid-19 i minkbesætninger

Den 17. september 2020 anmodede Miljø- og Fødevareministeriet Fødevarestyrelsen om at udarbejde et notat med vurdering af omkostninger forbundet med tre scenarier for håndtering af covid-19 i minkbesætninger, som afspejlede de indstillede tre løsningsmuligheder i coveret udarbejdet til brug for det aflyste møde i FCU den 18. september 2020 ("Håndtering af smittespredning med COVID-19 i danske minkbesætninger").

Fødevarestyrelsens notat forelå den 21. september 2020. Af notatet fremgik, at scenarie 1 ("Iværksættelse af de yderligere tiltag i form af ekstra kontrol- og

smittebeskyttelsesindsatser, som samlet foreslået af Fødevarestyrelsen (FVST), Statens Serum Institut (SSI)") ville medføre omkostninger på ca. 9,8 mio. kr. Scenarie 2 ("Aflivning af alle danske smittede minkbesætninger") ville medføre omkostninger på ca. 82,9 mio. kr. for alle dyr og ca. 37,5 mio. kr., hvis alene avlsdyr var omfattet. Scenarie 3 ("Aflivning af alle danske minkbesætninger"/"Det besluttes at aflive minkproduktionen i Danmark") ville medføre omkostninger på ca. 2,9 mia. kr. for alle dyr og ca. 1,1 mia. kr. for avlsdyr. Fødevarestyrelsen vurderede, at der var hjemmel i lovgivningen til gennemførelse af scenarie 1 og 2, men at der ikke var fornøden hjemmel til gennemførelse af scenarie 3. Af notatet fremgik således bl.a.:

> "*Scenarie 3:* Det besluttes at afvikle minkproduktionen i Danmark.
>
> *Hjemmelsgrundlag*
> Aflivning af alle danske besætninger, inklusive besætninger der ikke er beliggende i området omkring et udbrudssted eller ikke er under mistanke, vil ikke kunne ske efter gældende regler i lov om hold af dyr.
>
> § 30 i lov om hold af dyr giver alene, jf. lovens bemærkninger, hjemmel til, at der som led i en bekæmpelse af en dyresygdom, der er optaget på liste 3 eller 4 i listebekendtgørelsen 3, kan iværksættes aflivning af dyr, som er konstateret ramt, eller som kan mistænkes for at være ramt af en af de pågældende sygdomme.
>
> Der kan undtagelsesvis efter § 30 ske aflivning af dyr i området omkring et udbrudssted, uanset at dyrene i området ikke er konstateret, eller er konkret mistænkt for at være, smittet med den pågældende sygdom, såfremt det sker som led i sygdomsbekæmpelse. Aflivning kan endvidere ske, hvor det er nødvendigt for at diagnosticere en sygdom, jf. § 29.
>
> Iværksættelse af scenarie 3 *vil derfor kræve en lovændring*. Raske dyr i andre områder end de berørte vil således med de tilgængelige hjemler ikke på det foreliggende hjemmelsgrundlag kunne kræves aflivet mod erstatning.
>
> Aflivning af raske dyr vil udgøre en sådan begrænsning af ejendomsretten, at der vil være tale om ekspropriation, hvor fuldstændig erstatning er hjemlet ved grundloven.

> Tiltagets formål vurderes i øvrigt at nødvendiggøre, at der nedlægges forbud mod hold af mink, da der ellers intet er til hinder for, at der fra udlandet indkøbes mink, og at en produktion genetableres. I lov om hold af dyr er der alene hjemmel til at forbyde landbrugsmæssigt hold af dyrearter, der ikke traditionelt holdes som husdyr i Danmark. Dyreværnsloven indeholder tilsvarende en hjemmel til forbud mod hold af visse dyrearter. Hjemlen omfatter dog kun dyr, der kan frembyde fare eller skabe frygt, eller som vanskeligt kan holdes i fangenskab på en dyreværnsmæssig forsvarlig måde. *Et reelt forbud mod hold af mink kræver således også en lovændring."*
>
> Der skal således foretages 2 lovændringer, og begge ændringer skal kunne begrundes - fx ud fra et forsigtighedsprincip om en generel beskyttelse af folkesundheden."

Det var i notatet indstillet, at håndteringen af covid-19 i minkbesætningerne fulgte anbefalingerne i "Notat om status og håndtering af COVID-19 i minkbesætninger" (scenarie 1).

Notatet blev sendt til Miljø- og Fødevareministeriet den 21. september 2020. Det fremgår af fremsendelsesmailen, at materialet var direktionsgodkendt af Nikolaj Veje.

Undervejs i Fødevarestyrelsens arbejde med udarbejdelse af notatet var der en intern mailkorrespondance i Miljø- og Fødevareministeriet den 18. september 2020, hvoraf fremgår, at teamleder Katja Goodhew orienterede fuldmægtig Mathilde Else Ripka Mammen om den manglende hjemmel til aflivning af mink, som ikke var smittede. I mailen, der ligeledes blev sendt i kopi til fuldmægtig Anders Kroman Liin og Signe Anthon, og hvoraf det fremgik, at det var til internt brug og ikke måtte sendes ud af huset, anførte Katja Goodhew således: "Der er pt. ikke juridisk hjemmel til aflivning af "ikke syge" (dvs. raske) dyr, hvorfor en sådan juridiske hjemmel skal etableres".

Teamleder Katja Goodhew, Miljø- og Fødevareministeriet, har om sin mail af 18. september 2020 forklaret, at det var en ØU-sag, og derfor var det primært de økonomiske aspekter, der blev overvejet. Men der var ikke på dette tidspunkt konkret tale om, at alle mink skulle aflives. Når det var medtaget som "Scenarie 3 – Aflivning af alle mink/lukning er erhvervet (estimeret ca. 10-15

mia. kr.)", var det for at have en beregning også på worst case scenario. De afventede input fra sundhedsmyndighederne om, hvad det egentlig var for en situation, man stod i. Hun har om Fødevarestyrelsens notat af 21. september 2020 forklaret, at hun vil mene, at det er det endelige notat. Hun kan ikke huske, om notatet af 21. september 2020 blev sendt ud af huset i den form.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forevist Katja Goodhews mail af 18. september 2020 forklaret, at han ikke husker, at han på dette tidspunkt blev orienteret om hjemmelsspørgsmålet i forhold til scenarie 3 af Katja Goodhew og Paolo Drostby. Han har ikke set mailen, men der var i Fødevareministeriet ingen tvivl om, at der ikke var hjemmel til at slå alle mink i Danmark ned.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forevist Katja Goodhews mail af 18. september 2020 forklaret, at han ikke ved præcist, hvordan det med lukning af erhvervet, som ikke står omtalt i indstillingen, kom ind. Men det kan meget vel have været en følgeslutning. Hvis man aflivede alle mink, ville det indebære en de facto lukning af erhvervet.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han var bekendt med det materiale, de redegørelser, de notater mv. udarbejdet i Fødevarestyrelsen i september 2020, hvor det blev konkluderet, at der ikke var hjemmel til scenarie 3, som angik aflivning af alle mink.

Direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen har om Fødevarestyrelsens notat af 21. september 2020 med bilag forklaret, at han har læst og godkendt materialet. Normalt ville Hanne Larsen havde godkendt materialet, da det er hendes område, men da hun var fraværende den pågældende dag, godkendte han det på hendes vegne. På tidspunktet for notatets tilblivelse havde han ikke en dialog med hverken Henrik Studsgaard eller Tejs Binderup om scenarie 3. Han kan ikke udelukke, at der har været dialog om scenarie 3 på et lavere niveau i styrelsen. Det var Hanne Larsens arbejdsområde. Han kunne efterfølgende konstatere, at dokumentet indgik i en CU-sag. Han fik ikke materialet til CU-sagen. Han fik ikke nogen tilbagemelding på notatet fra departementet. Han vidste ikke, at det var forberedelse til en regeringssag.

5.2.15. Arbejde med cover til brug for FØU-møde den 23. september 2020

I anledning af aflysningen af FCU-mødet den 18. september 2020 og beslutningen på afdelingschefmødet samme dag om, at der skulle forelægges en FØ-sag om håndtering af smitte i mink, fortsatte arbejdet med coveret til brug for FØU-mødet.

Den 19. september 2020 sendte fuldmægtig Casper Mondrup Dahlmann, Finansministeriet, en mail til blandt andre fuldmægtig Anders Kroman Liin, Miljø- og Fødevareministeriet, specialkonsulent Niels Torpegaard Christensen, Sundhedsministeriet, og fuldmægtig Mads Kristoffer Pilegaard Larsen, Erhvervsministeriet, med emnet: "FØ-sag om håndtering af coronasmitte i mink". Mailen var vedhæftet udkast af 19. september 2020 til cover nu med titel: "Håndtering af coronasmitte i mink".

I det vedhæftede udkast til cover af 19. september 2020, hvor indstillingen var, at det skulle drøftes, om der skulle stilles krav om nedslagning af alle smittede minkbesætninger, havde Casper Mondrup Dahlmann indsat et afsnit, hvor der stod bl.a., at "Et påbud om aflivning vurderes fra et juridisk synspunkt at have karakter af ekspropriation, hvorfor der vil være krav om fuld kompensation for de aflivede minks værdi til berørte besætningsejere; også selvom man der kan findes flertal i Folketinget for at ændre bestemmelserne i Lov om hold af dyr." Casper Mondrup Dahlmann havde endvidere indsat kommentarer, herunder bl.a. kommentarer til Miljø- og Fødevareministeriet om, hvorvidt dette var korrekt, og om der ville være krav om ændring af lov eller bekendtgørelse.

Coveret undergik senere en række ændringer efter at have været bearbejdet hos bl.a. Miljø- og Fødevareministeriet. I et senere udkast var indeholdt sætningen: "Der vil være behov for at tilvejebringe den nødvendige juridiske hjemmel for evt. nedslagning af samtlige danske besætninger". Denne sætning udgik i det endelig udkast til cover, som blev fremsendt den 21. september 2020 kl. 19.14 af Casper Mondrup Dahlmann til Niels Torpegaard Christensen, Anders Kroman Liin og fuldmægtig Martin Riis Hansen, Erhvervsministeriet. Af mailen fremgår, at det var forsøgt afspejlet, at sundhedsmyndighederne ikke aktivt anbefalede aflivning i større omfang, og at sagen derfor i stedet var skrevet mere som en orientering om den stigende smitte samt de initiativer, som der er blevet givet grønt lys til. Af det justerede cover med Casper

Mondrup Dahlmanns kommentarer fremgik endvidere, at det anførte om behov for tilvejebringelse af hjemmel for eventuel nedslagtning af samtlige danske minkbesætninger var blevet slettet.

5.2.16. FCU-møde den 21. september 2020

Den 21. september 2020 oplyste Sundhedsministeriet, at punktet om mink var fjernet fra dagsordenen på FCU-mødet, og at mink i stedet skulle behandles på et ØU-møde efter aftale med Finansministeriet.

Der ses ikke udsendt fælles materiale til brug for mødet, men ved mail af 17. september 2020 sendte Sundhedsministeriet til Justitsministeriet en udgave af det cover: "Håndtering af smittespredning med COVID-19 i danske minkbesætninger", som der havde været arbejdet videre på, siden coveret oprindeligt havde været sendt ud til brug for FCU-mødet den 11. september 2020. Coveret, hvor Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet stod i kantede parenteser, indeholdt fortsat den nævnte indstilling om drøftelse af tre løsningsmuligheder, herunder en mulighed for nedslagning af alle danske minkbesætninger ud fra et forsigtighedsprincip.

5.2.17. FØU-møde den 23. september 2020

Den 23. september 2020 blev der afholdt møde i FØU.

Af den endelige dagsorden, som blev sendt ved Finansministeriets mail af 22. september 2020 til en række departementschefer og afdelingschefer samt departementsråd fremgik, at departementschef Henrik Studsgaard, Fødevareministeriet, og departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, var inviteret til drøftelse af dagsordenspunkt 5 om "Håndtering af coronasmitte i minkbesætninger (Bilag 5)".

Dagen før mødet, den 22. september 2020 kl. 17.49, udsendte Finansministeriet et cover (bilag 5) til brug for mødet til en lang række personer i forskellige ministerier. Coveret svarede indholdsmæssigt til den version af cover, som fuldmægtig Casper Mondrup Dahlmann, Finansministeriet, havde sendt dagen før ved mail af 21. september 2020 kl. 19.14, jf. afsnit 5.2.15 ovenfor. Der var i bilag 5 (coveret) nævnt muligheden for at aflive alle mink, og det var beskrevet, at dette ville være meget vidtgående og kræve belysning af kompensation. Der var endvidere omtale af ekspropriation.

I Miljø- og Fødevareministeriet blev der udarbejdet et cover til ministeren om håndtering af coronasmitte i mink ("FØ-cover om håndtering af coronasmitte i mink"). Coveret til ministeren var vedlagt et særskilt cover dateret den 20. september 2020 og benævnt: "Bilag 2 – Omkostninger ved opstillede scenarier". Dette særskilte cover (bilag) beskrev omkostninger og hjemmelsspørgsmål ved opstillede scenarier, herunder at der ville være krav om ændring af lovgivning, hvis der skulle ske aflivning af alle mink. Coveret, som forelå før Fødevarestyrelsens notat af 21. september 2020, jf. ovenfor, indeholder mange af de samme overvejelser, herunder om at aflivning af alle mink ikke kunne ske efter gældende regler i lov om hold af dyr. Af det særskilte cover fremgår således bl.a.:

> "...
> For scenarie 3 vil aflivning af alle danske besætninger, inklusive besætninger, der ikke er beliggende i området omkring et udbrudssted, eller ikke er under mistanke, ikke kunne ske efter gældende regler i lov om hold af dyr.
>
> § 30 i lov om hold af dyr giver alene, jf. lovens bemærkninger, hjemmel til, at der som led i en bekæmpelse af en dyresygdom, der er optaget på liste 3 eller 4 i listebekendtgørelsen2, kan iværksættes aflivning af dyr, som er konstateret ramt, eller som kan mistænkes for at være ramt af en af de pågældende sygdomme. Der kan undtagelsesvis efter § 30 ske aflivning af dyr i området omkring et udbrudssted, uanset at dyrene i området ikke er konstateret, eller er konkret mistænkt for at være, smittet med den pågældende sygdom, såfremt det sker som led i sygdomsbekæmpelse. Aflivning kan endvidere ske, hvor det er nødvendigt for at diagnosticere en sygdom, jf. § 29.
>
> Iværksættelse af scenarie 3 vil derfor kræve en lovændring. Raske dyr i andre områder end de berørte, vil således ikke på det foreliggende hjemmelsgrundlag kunne kræves aflivet mod erstatning. Aflivning af raske dyr vil desuden udgøre en sådan begrænsning af ejendomsretten, at der vil være tale om ekspropriation. Når der er tale om ekspropriation vil kompensationssatsen være sat således, at erstatningen svarer til handelsværdien og 20 pct. af driftstabet, under antagelse af at hjemlen i BEK 1323/2015 vil udvides til at omfatte alle mink.

> Tiltagets formål vurderes i øvrigt at nødvendiggøre, at der nedlægges forbud mod hold af mink, da der ellers intet er til hinder for, at der fra udlandet indkøbes mink, og at en produktion genetableres. I lov om hold af dyr er der alene hjemmel til at forbyde landbrugsmæssigt hold af dyrearter, der ikke traditionelt holdes som husdyr i Danmark. Dyreværnsloven indeholder tilsvarende en hjemmel til forbud mod hold af visse dyrearter. Hjemlen omfatter dog kun dyr, der kan frembyde fare eller skabe frygt, eller som vanskeligt kan holdes i fangenskab på en dyreværnsmæssig forsvarlig måde. Et reelt forbud mod hold af mink kræver således også en lovændring.
>
> Sammenfattende skal der for at kunne gennemføreindsatsen under scenarie 3 således foretages 2 lovændringer, som skal kunne begrundes, fx ud fra et forsigtighedsprincip om en generel beskyttelse af folkesundheden.
> ..."

Coveret blev godkendt af afdelingschef Tejs Binderup og departementschef Henrik Studsgaard, begge Miljø- og Fødevareministeriet, samt miljø- og fødevareminister Mogens Jensen den 22. september 2020. Coveret blev ikke sendt ud til mødedeltagerne.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om materialet til FØU-mødet den 23. september 2020 og forevist passage fra coveret af 20. september 2020: "FØ-cover om håndtering af coronasmitte i mink" forklaret, at han ikke husker konkret, at han modtog dokumentet. Som minister modtager man rigtig mange sager, hvilket gjorde sig yderligere gældende for ham, idet han havde flere ressortområder. Dette dokument vedrørte en forberedende ØU-sag, som primært blev håndteret af departementschefen. Når han modtog materiale til møder, som han ikke skulle deltage i, orienterede han sig i det, men han nærlæste det ikke, idet han typisk efterfølgende ville få en sag målrettet til ham, når sagen skulle på et regeringsudvalgsmøde. Han husker ikke at have modtaget dette papir. På dette tidspunkt og op til KU-mødet den 3. november 2020 havde han, departementschef Henrik Studsgaard, afdelingschef Tejs Binderup og andre medarbejdere i Miljø- og Fødevareministeriet ikke drøftet aflivning af samtlige mink. Han erindrer ikke, at han blev præsenteret for denne problemstilling tilbage i slutningen af september 2020. Hans egen tilgang til det var, at han ikke var sundhedsekspert eller veterinærekspert, så

han lyttede til og forholdt sig til eksperternes indstillinger og viden. Forevist passager fra bilaget til coveret: "Bilag 2 – Omkostninger ved opstillede scenarier", har han forklaret, at han ikke erindrer, at han blev præsenteret for denne problemstilling tilbage i slutningen af september 2020. På dette tidspunkt var de i ministeriet optaget af at håndtere de minkfarme, som var smittede med corona. Der var overhovedet ikke nogen diskussion om at aflive alle mink. Han modtog ikke noget signal om, at hvis man aflivede samtlige mink, ville det kræve yderligere lovhjemmel. Når man som minister skal træffe beslutning om noget, så bliver det sat op i punktform øverst i et cover. Han var slet ikke nede i bilag.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han i hvert fald havde læst sagen til FØ-mødet, hvoraf fremgik hjemmelsovervejelser. Han må være ærlig at sige, at han "ikke aktivt bar rundt på viden" om den manglende hjemmel. Hjemmelsspørgsmålet fyldte hos ham, som er uddannet jurist. Det at arbejde med hjemler var en integreret del af hans arbejde. Det var en højt profileret sag. Hjemmelsspørgsmålet stod centralt.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han var bekendt med det materiale, de notater, covers mv. som blev udarbejdet af Fødevarestyrelsen og Miljø- og Fødevareministeriet i september 2020 omhandlende initiativer i forhold til aflivning af mink, herunder bl.a. et cover dateret den 20. september 2020: "Bilag 2 – Omkostninger ved opstillede scenarier", hvori var opstillet tre scenarier for håndtering af smitten i minkbesætninger, herunder et scenarie 3, som angik aflivning af alle mink.

Departementschef Peter Stengaard Mørch, Finansministeriet, var mødeleder. Derudover deltog på dagsordenspunktet vedrørende mink blandt andre departementschef i Sundhedsministeriet, Per Okkels, og departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet, Henrik Studsgaard, samt kontorchef Karen Nilaus, Statsministeriet, og departementschefsekretær Kristoffer Krohn Schaldemose, Finansministeriet.

På mødet blev det besluttet at følge indstillingen, som indebar at tage en række styrkede foranstaltninger til efterretning vedrørende hindring af smitte i minkbesætninger, bl.a. brug af værnemidler, overvågning og stikprøvekontrol-

ler. De skærpede tiltag var forinden – den 20. september 2020 –blevet godkendt af miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, jf. afsnit 5.2.11 ovenfor.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har om mødet forklaret, at Henrik Studsgaard og Per Okkels præsenterede sagen. Det kom bag på ham, at Per Okkels fandt de oplistede initiativer utilstrækkelige, da Sundhedsministeriet havde clearet coveret forud for mødet, hvorfor han forventede, at både Henrik Studsgaard og Per Okkels bakkede op om tiltagene. En uenighed af den karakter var normalt tydeligt afspejlet i mødematerialet. Henrik Studsgaard virkede lidt overrasket over Per Okkels' udtalelser. Han konkluderede, at der var brug for at arbejde videre med sagen, så regeringen kunne se, hvad der var af uenigheder, medmindre man inden da opnåede enighed mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet om indsatsen.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at han og Henrik Studsgaard havde en diskussion på mødet, idet han var lidt mere bekymret end Henrik Studsgaard, og at han og Henrik Studsgaard efter mødet måtte finde en fælles linje, idet det ikke ville være hensigtsmæssigt at møde op på ØU-mødet med forskellige bekymringer

I forlængelse af mødet blev minksagen (og en anden sag) af en embedsmand i Finansministeriet markeret med gult i en mail og blev beskrevet som "bøvlede sager", som finansministeren burde kende.

Finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at han blev orienteret om, at der var et samarbejde mellem Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet om at forberede en sag, som skulle på ØU den 30. september 2020. "Bøvlede" sager er ikke et ukendt begreb for ham, men det er ikke en fast betegnelse, som de har i Finansministeriet. De drøftede sagen, da det var en meget stor sag.

5.2.18. Sundhedsstyrelsens notat af 24. september 2020

Sundhedsstyrelsen fremkom den 24. september 2020 efter anmodning fra Sundhedsministeriet med notatet: "Status på initiativer i relation til håndtering af ny corona-virus på minkfarme". I notatet var det bl.a. anført, at de seneste ugers overvågning og opsporing havde vist, at de iværksatte tiltag ikke

havde været tilstrækkelige til at forebygge smitte af nye minkfarme, og heller ikke fremadrettet ville være tilstrækkelige til at forebygge smitte.

5.2.19. Fødevarestyrelsens notat af 25. september 2020 om genindførelse af aflivning af smittede minkbesætninger og oprettelse af zoner

Den 25. september 2020 modtog afdelingschef Tejs Binderup, kontorchef Paolo Drostby og teamleder Katja Goodhew, alle Miljø- og Fødevareministeriet, Fødevarestyrelsens notat af samme dato: "Covid-19 i mink – hjemmel til og argumentation for at genindføre aflivning af smittede minkbesætninger og oprettelse af zoner".

Fødevarestyrelsen havde til brug for udarbejdelse af notatet indhentet udtalelser fra Dansk Veterinær Konsortium og Statens Serum Institut. På baggrund af udtalelserne var det Fødevarestyrelsens vurdering, at der ikke var det nødvendige fagligt-videnskabelige grundlag for, at Fødevarestyrelsen havde lovgivningsmæssig hjemmel til at træffe afgørelser om at indføre zoner eller aflive mink. Det beroede på en vurdering af de almindelige betingelser i § 30 i lov om hold af dyr. Fødevarestyrelsen vurderede således, at aflivning af smittede såvel som raske besætninger i de berørte områder ikke var proportional i forhold til de andre virkemidler, som allerede var igangsat.

På baggrund af Fødevarestyrelsens notat blev der udarbejdet et cover til brug for orientering af miljø- og fødevareministeren, hvor det var anført bl.a., at det på det foreliggende grundlag var Fødevarestyrelsens vurdering, at der ikke var lovgivningsmæssig hjemmel til at træffe afgørelser om at indføre zoner eller aflive mink i zonerne.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har om Fødevarestyrelsens notat af 25. september 2020 forklaret, at der i september begyndte at komme smitte i besætningerne, efter at der havde været en pause hen over sommeren. Der kom også på dette tidspunkt nogle risikovurderinger fra sundhedsmyndighederne, hvor der blev lagt mere og mere vægt på mutationsrisikoen. Den risiko havde de også selv en vurdering af, og de spurgte også deres konsortium, DK-VET, om, hvordan de vurderede de virkemidler, der var sat i værk på daværende tidspunkt, og om de vurderede, at der var behov for yderligere af de virkemidler, de havde i lovgivningen, herunder aflivninger af dyr. Risikovurderingen fra sundhedsmyndighedernes side, som lå til grund

for deres cover og notat af 25. september 2020 var ikke den vurdering, som sundhedsmyndighederne fremkom med den 24. september. De dokumenter krydsede hinanden, så de nåede ikke at få den vurdering med som en del af deres grundlag. DK-VET vurderede imidlertid fortsat på dette tidspunkt, at værnemidler kunne have en effekt. Man vurderede, at adgangsbegrænsning, skift af tøj og at vaske hænder osv. ville have en effekt. Aflivning af besætningerne vurderede man derimod nok ville have en begrænset effekt, fordi man opdagede smitten i besætningerne relativt sent. De havde en vurdering fra deres rådgiver, der gik ud på, at der kunne være en effekt af mindre indgribende foranstaltninger, så de mente ikke, at proportionalitetsgrundlaget var til stede. De havde på dette tidspunkt heller ikke risikovurderingen fra sundhedsmyndighederne af 24. september 2020.

5.2.20. Mailkorrespondance den 24. og 25. september 2020 i Sundhedsministeriet om hjemmel

Den 24. og 25. september 2020 var der mellem medarbejdere i Sundhedsministeriet en mailkorrespondance om lovhjemmel, som begyndte med, at afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard forespurgte bl.a. kontorchef Katrine Kaldahl og specialkonsulent Niels Torpegaard Christensen, om der var hjemmel i epidemiloven til at slå mink ned. Forespørgslen var afstedkommet af, at afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, havde oplyst, at Miljø- og Fødevareministeriet skulle bruge noget mere håndfast om risikoen fra Statens Serum Institut, hvis deres hjemler til nedslagning kunne bruges.

I den forbindelse skrev Niels Torpegaard Christensen i en mail til Katrine Kaldahl den 25. september 2020 kl. 11.19, at han ikke forstod, hvorfor de skulle ind i epidemiloven, da der var hjemmel til aflivning i § 30 i lov om hold af dyr, idet bestemmelsen herefter var gengivet i mailen sammen med en note fra Karnov.

Hertil svarede Kathrine Kaldahl kl. 13.02:

> "...
> Tak! Lyder faktisk som om, at de har en ret vidtrækkende hjemmel. Men ikke til hele landet (med mindre riskovurderingen ændre sig). Forstod det som, at MFVm ville høre hvad vi kunne med epidemiloven – og at en evt. nedslagtning ud over syge dyr var svær i deres lov. Men virker det da ikke til.

Har aftalt med MFVM vi ikke gør mere pt. – men hvis problemet opstår må vi tage en snak med dem om nedenstående.
…"

Kl. 13.48 skrev Niels Torpegaard Christensen herefter i en mail til Katrine Kaldahl og Dorthe Eberhardt Søndergaard:

"…
Kære begge
Så vidt jeg kan se, har MFVM hjemmel til aflivning i § 30 i lov om hold af dyr <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1>, jf. nedenfor.

§ 30. Miljø- og fødevareministeren kan for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbre-delse 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, hø, 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 sær-lige 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 og
i) destruktion.
Af noten på Karnov fremgår endvidere vedrørende nedenstående:

(56) 2. pkt. blev indsat ved L 2018 1550 og omfatter modsat 1. pkt. situationer, hvor der ikke er tale om udbrud eller begrundet mistanke om udbrud. Bestemmelsen tænkes også anvendt i situationer, hvor dy-rene ikke selv er syge, men hvor smitstoffet stadig udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker.
…"

Specialkonsulent Niels Torpegaard Christensen, Sundhedsministeriet, har forklaret, at han ikke husker, hvorvidt han havde en drøftelse med Katrine Kaldahl om, at der skulle tilvejebringes hjemmel til aflivning af samtlige mink. Han ved, at Katrine Kaldahl og Dorthe Eberhardt Søndergaard havde en drøftelse om hjemmelsspørgsmålet. Han blev i den forbindelse bedt om at undersøge, hvorvidt der var hjemmel til at aflive alle mink i den nye epidemilov. I den forbindelse inddrog han det kontor i Sundhedsministeriet, som til dagligt arbejdede med den nye epidemilov. Det pågældende kontor konkluderede, at der ikke var hjemmel i epidemiloven til at aflive mink. I forbindelse med undersøgelsen af epidemiloven, faldt han over lov om hold af dyr. Han undrede sig over, at epidemiloven skulle undersøges, når Miljø- og Fødevareministeriet havde lov om hold af dyr. Han foretog derfor en kort undersøgelse af lov om hold af dyr og dens forarbejder, som han brugte omkring ti minutter på. Han drøftede ikke sin undersøgelse af lov om hold af dyr med Miljø- og Fødevareministeriet. Han tænkte umiddelbart, at der var en bred hjemmel i lov om hold af dyr i forhold til aflivning af mink. Han meldte tilbage til Katrine Kaldahl, at han ikke forstod, hvorfor epidemiloven skulle anvendes, idet han mente, at der kunne være hjemmel i lov om hold af dyr til at aflive alle mink. Katrine Kaldahl takkede ham for undersøgelsen og meldte tilbage til ham, at de ikke skulle foretage sig yderligere.

Kontorchef Katrine Kaldahl, Sundhedsministeriet, har forklaret, at hun ikke var dybt nede i loven eller i forarbejderne. Hun havde ikke en vurdering om, hvorvidt der kunne findes hjemmel i lov om hold af dyr. Hun mener, at hun videresendte mailen til Dorthe Eberhardt Søndergaard og nævnte det for hende efterfølgende. I Sundhedsministeriet tolker de kun på epidemiloven.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret, at Tejs Binderup telefonisk havde oplyst, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde hjemmel til at aflive raske mink. Hun bad derfor Mette Touborg Heydenreich og Frederik Rechenback Enelund om at undersøge, hvorvidt der kunne være hjemmel hertil i epidemiloven. På dette tidspunkt begyndte man at tale om etablering af zoneinddelinger af minkfarmene. Hun ringede til Tejs Binderup og oplyste, at de i Sundhedsministeriet havde været igennem epidemiloven, og da han oplyste, at minkavlerne ikke havde en licens at drive minkfarme, var det hendes vurdering, at epidemiloven ikke kunne hjemle aflivning af raske mink, hvilket hun meddelte Teis Binderup. I dagene efter drøftede de i Sundhedsministeriet, at det var mærkeligt, at Miljø- og Fødevare-

ministeriet ikke havde en lov, der kunne forebygge ret meget. De snakkede om, at det måtte være en vag lovgivning. Hun ved, at Miljø- og Fødevareministeriet ved fugleinfluenza har hjemmel til at slå smittede og nabobesætninger ned. Niels Torpegaard Christensen gennemgik herefter lov om hold af dyr, og han mente umiddelbart, at Miljø- og Fødevareministeriet havde en bred hjemmel til at aflive mink inden for en smittezone. Hun tror ikke, at Niels Torpegaard Christensens gennemgang af lov om hold af dyr involverede en gennemgang af lovens forarbejder.

5.2.21. Mailkorrespondance i Finansministeriet den 26. og 27. september 2020

Souschef Asbjørn Brink sendte den 26. september 2020 kl. 17.54 en mail om mink til afdelingschef Kent Harnisch med kopi til afdelingschef Martin Ulrik Jensen vedhæftet bilag 3 om "Økonomiske omkostninger ved 3 scenarier" vedhæftet. Af mailen fremgår bl.a.:

> "...
> Som efterspurgt er vedlagt MFVM's underliggende beregninger fsva. økonomien i mink-sagen. I lyset af, at der med den foreliggende ØU-sag ikke lægges op til at iværksætte yderligere og mere drastiske tiltag, er vi i denne omgang ikke gået dybt ind i drøftelsen om økonomien, tidshorisonten (FVST skønner, at det vil tage ½-1 år af aflive dem - virker absurd) og lovhjemlen (det kræver lovændring af aflive minkene + forbyde import af nye mink). Det gør vi nu mhp. hurtigt at kunne forelægge beslutningsoplæg i tilfælde af, at myndighederne skulle anbefale hel eller delvis aflivning af mink i DK (dvs. scenarie 2 og 3 i vedlagte).
> ..."

Afdelingschef Kent Harnisch, Finansministeriet, har forklaret, at mailen var til hans orientering, da han havde efterspurgt en uddybning af udgiftsposterne og af de scenarier, der var for aflivning af mink. De tog udgangspunkt i, hvor mange mink, der skulle slås ned og omkostningerne herved, og de interesserede sig ikke så meget for, om det var ekspropriation eller ej.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har forklaret, at hans indtryk fra FØU-mødet var, at Sundhedsministeriet ville efterspørge yderligere tiltag. Han var ikke involveret heri. Hans medarbejdere var i gang

med at sikre, at de fik et overblik over mulige scenarier, hvorefter der skulle igangsættes en konsolidering af økonomiberegningerne på, hvad de ville koste.

Ministersekretær Victoria Julia Jessen fremsendte ved mail 27. september 2020 til finansminister Nicolai Wammen bl.a. en sag til brug for et ØU-møde den 30. september 2020 om håndtering af coronasmitte i mink. Det fremgår af mailen, at der skulle være vendemøde den 28. september 2020 om sagen. Af et bilag til coveret: "Igangsatte tiltag vedrørende håndtering af udbrud af COVID-19 på minkfarme" fremgik, at "Dog vil de initiativer, hvor der er anført, at der evt. mangler hjemler, først bliver undersøgte, og såfremt der kan tilvejebringes hjemmel (via bekendtgørelser) iværksat".

Finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at Victoria Julie Jessen på daværende tidspunkt var ministersekretær. Han tror, at vendemødet den 28. september 2020 blev afholdt. Han er i tvivl om, hvorvidt sagen blev berørt på dette møde eller på FØ-mødet forud for ØU den 30. september 2020. På et vendemøde kan "alt godt fra havet" komme på dagsordenen, og man kan flage særlige sager.

5.2.22. Departementschefmøde den 28. september 2020

Den 28. september 2020 blev der afholdt møde mellem departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet, Henrik Studsgaard, og departementschef i Sundhedsministeriet, Per Okkels, vedrørende håndtering af covid-19-smittede minkbesætninger. I mødet deltog endvidere afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard og kontorchef Katrine Kaldahl fra Sundhedsministeriet, faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak, direktør Søren Brostrøm fra Sundhedsstyrelsen, afdelingschef Tejs Binderup og kontorchef Paolo Drostby fra Miljø- og Fødevareministeriet og veterinærdirektør Hanne Larsen fra Fødevarestyrelsen.

Formålet med mødet var at drøfte en løsning på den stigende smitte og dermed en ny strategi for håndtering af covid-19 på minkfarme.

Ifølge en kommenteret dagsorden af 26. september 2020 udarbejdet i Miljø- og Fødevareministeriet til brug for departementschefen fremgår, at der skulle drøftes bl.a. "hjemmel til aflivning" (punkt 2). Under dette punkt var anført, at Fødevarestyrelsen mente, at der ikke på daværende tidspunkt var et tilstrækkeligt fagligt og dermed heller ikke juridisk grundlag for at anvende så

indgribende et tiltag som at indføre zoner og aflive mink, og at indstillingen derfor for nuværende var, at de intensiverede indsatser i form af øget overvågning og kontrol med korrekt brug af værnemidler fastholdes.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at de 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. På mødet deltog også Tejs Binderup og nogle andre. På mødet den 28. september 2020 udfordrede Dorthe Eberhardt Søndergaard, om man havde taget risikovurderingen af 25. september 2020 i betragtning. De gik ind i mødet og tænkte, at der ikke var hjemmel, men gik ud af mødet med en vurdering af, at der var hjemmel, idet Dorthe Eberhardt Søndergaard gjorde dem opmærksom på, at der var en ny risikovurdering. Hovedkonklusionen på mødet var en anbefaling af, at mink i zone 1 og 2 skulle aflives.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret, at Miljø- og Fødevareministeriet på daværende tidspunkt mente, at de ikke havde hjemmel til at aflive alle mink eller til at aflive raske mink i zonerne, men at Miljø- og Fødevareministeriet revurderede denne opfattelse på baggrund af en ny risikovurdering fra Statens Serum Institut, hvorefter Miljø- og Fødevareministeriet mente at have hjemmel til at aflive raske mink inden for en sikkerhedszone (zone 1 og 2).

Sundhedsminister 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.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at der var indkaldt til mødet, fordi Sundhedsministeriet havde en bekymring over stigningen i antallet af smittede mink og smittede besætninger. Man havde også en stigende bekymring for det minkreservoir, der var i Danmark, herunder også den mutationsrisiko, som reservoiret indebar. Der var på baggrund af den risikovurdering af den 24. september 2020, som sundhedsmyndighederne

havde lavet, behov for yderligere veterinær intervention. Det materiale, der er nævnt i coveret, var ikke fysisk til stede på mødet. Som hun husker det, havde hun ikke en bærbar pc med til mødet. Det blev drøftet mellem de to departementschefer, at der var behov for veterinær intervention. Hun forstod drøftelserne således, at det, de drøftede, var aflivning af smittede besætninger som et næste muligt skridt. Hendes rolle var at redegøre for, at de fortsat mente, på baggrund af den vurdering, de havde fra DK-VET, at der ikke var hjemmel i lov om hold af dyr til aflivning af de smittede besætninger som følge af en proportionalitetsvurdering. Det blev tilkendegivet, at man nu ville gå tilbage og drøfte sagen med DK-VET, som så skulle opdatere deres risikovurdering.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at han ikke husker, at han skulle være blevet orienteret om departementschefmødet den 28. september 2020. Generelt blev han ikke orienteret om sådanne møder.

5.2.23. Dansk Veterinær Konsortiums udtalelse af 29. september 2020

Den 29. september 2020 fremkom Dansk Veterinær Konsortium efter anmodning fra Fødevarestyrelsen med en udtalelse indeholdende en "Vurdering af effekt af strategi og virkemidler ved covid-19 i minker og mink".

Af udtalelsen fremgik bl.a., at den iværksatte overvågning mv. ikke havde forhindret introduktion af smitte til minkfarme og tilknyttede personer i Nordjylland, og at det baseret på den geografiske udbredelse af smittede farme vurderedes, at risikoen for, at en besætning blev smittet, var større, hvis besætningen lå tæt på smittede farme, end hvis den lå længere væk. Det blev endvidere vurderet, at baseret på de første 20 smittede farme var afstanden mellem en smittet farm til nærmeste smittede farm, beregnet til en medianværdi på 1,06 km (5-95-percentiler: 0,6-7,8 km). Det fremgik, at der var usikkerhed forbundet med denne vurdering, da den ikke tog højde for det tidsmæssige aspekt, idet man ikke kunne afgøre i hvilken rækkefølge de forskellige farme var smittet.

5.2.24. ØU-møde den 30. september 2020

Den 30. september 2020 kl. 15.30 blev der afholdt møde i ØU.

På den af Finansministeriet udsendte dagsorden af 30. september 2020 var "Håndtering af coronasmitte i minkbesætninger" optaget som dagsordens-

punkt 8, og det fremgik, at miljø- og fødevareminister, Mogens Jensen, og sundhedsminister Magnus Heunicke, var inviteret til drøftelsen.

Forud for ØU-mødet den 30. september 2020 var der opnået enighed mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet om aflivning af smittede mink og mink i en sikkerhedszone omkring smittede minkbesætninger, der af Fødevarestyrelsen blev fastsat til 7,8 km på grundlag af ovennævnte udtalelse fra Dansk Veterinær Konsortiums af 29. september 2020.

Til brug for ØU-mødet havde Miljø- og Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet, Finansministeriet og Erhvervsministeriet udarbejdet et cover, som blev sendt til udvalgets medlemmer. Kantet parentes var fjernet for Miljø- og Fødevareministeriet og Finansministeriet. Af coveret fremgår bl.a.:

> "..
> *Løsning*
>
> Som følge af de forhøjede smittetal har sundhedsmyndighederne og FVST medio september iværksat en række nye tiltag, som er foreslået af sundhedsmyndighederne og FVST, herunder stikprøvekontrol i nordjyske minkbesætninger og andre tiltag målrettet forebyggelse, øget overvågning og testning. Tiltagene er beskrevet i *bilag 1* og omkostninger hertil udgør ca. 9,8 mio. kr. Nogle af de foreslåede tiltag kræver dog nærmere undersøgelser, før de kan iværksættes.
> ...
> Fortsætter udbredelsen af COVID-19 smitten i de danske minkbesætninger kan det være nødvendigt ud fra en konkret, faglig vurdering at igangsætte yderligere tiltag. Et næste skridt kan være aflivning af smittede minkbesætninger, samt minkbesætninger, der er placeret geografisk tæt på en smittet minkbesætning eller alle danske minkbesætninger. Det bemærkes i relation hertil, at minkene skal håndteres på et tidspunkt, hvor en del af minkene udskiller virus. Risikoen herved skal imidlertid opvejes mod den risiko, der er ved pasning af positive mink. Selv om personalet skal bruge ekstra værnemidler, når de færdes i en positiv besætning, kan der være en risiko forbundet med, at en del af personalet er ufaglært og har begrænset viden om hygiejne. For nuværende fremgår aflivning ikke af sundhedsmyndighedernes anbefalinger, jf. *bilag 2*.

I forbindelse med aflivning af de første tre besætninger, blev der fastsat en kompensationsgrad i henhold til bestemmelserne i Lov om hold af dyr. Et påbud om aflivning vurderes ud fra et juridisk synspunkt at have karakter af ekspropriation, hvorfor der vil være krav om fuld kompensation for de aflivede minks værdi.

Der er per 23. september 2020 konstateret smitte i 22 besætninger, hvoraf de 3 er blevet aflivet. Udgifterne til aflivning og kompensation af de første 3 besætninger beløb sig til 8,7 mio. kr., og udgiften til aflivning og kompensation for de resterende 19 besætninger skønnes at ville beløbe sig til yderligere 98,1 mio. kr. (65,2 mio. kr. hvis aflivning sker efter pelsning). Hertil vil komme yderligere udgifter til aflivning og kompensation hvis flere besætninger konstateres smittede. Omkostningerne ved denne aflivningspraksis vil dermed afhænge af smitteudviklingen.

Aflivning af alle mink vil være et meget vidtgående tiltag, som forudsætter en mere detaljeret belysning af konsekvenserne. Det skønnes, at de samlede omkostninger til aflivning, rengøring og kompensation ved aflivning af alle dyr i smittede besætninger, samt tabt værdi af bygninger og inventar, vil beløbe sig til minimum 7 mia. kr. (før pelsning) og 5 mia. kr. (efter pelsning). Dertil kommer tabte indtjeningsmuligheder for en fastsat overgangsperiode, der skal afklares nærmere.

Indstilling

Det *indstilles*, at:

- Regeringen godkender de *bilag 1* beskrevne tiltag.
- Smittesituationen fortsat følges nøje og redegørelse heraf forelægges regeringen. De faglige myndigheder vil sideløbende belyse mulige yderligere tiltag, såfremt smitteudviklingen tilsiger det.

..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om coveret til mødet forklaret, at han ikke husker specifikt, at han har set bilaget, men han har set og clearet dokumentet.

I bilag 1 til coveret var beskrevet en række foreslåede nye tiltag til smittebekæmpelse.

I bilag 2 forelå en ny risikovurdering af 28. september 2020 udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet med bidrag fra Statens Serum Institut og Dansk Veterinær Konsortium. Vurderingen fra Statens Serum Institut var som hidtil, at risikoen for, at der opstod nye mutationer i minkbesætninger var meget stor, idet virus ville prøve at tilpasse sig minks luftveje, og at den fortsatte udvikling af virus i mink med flere og flere mutationer og spredning ved videresmitte til mennesker i Danmark kunne udgøre en potentiel fare for folkesundheden. Dansk Veterinær Konsortium vurderede, at aflivning af smittede minkfarme kun ville have begrænset effekt på risikoen for smitte til mennesker, men at det kunne overvejes at aflive mink i minkfarme, der vurderes at være i risiko for at blive smittet. En reduktion i antallet af smittede farme kunne således reducere den massive virusproduktion og dermed risikoen for, at der opstår mutationer i virus.

Af et cover til håndakt udarbejdet til brug for departementschefen i Sundhedsministeriets fremgår bl.a.:

> "...
> Det bemærkes, at sagen ikke nåede at blive clearet i SUM inden udsendelse, hvor SUM står i kantede parenteser.
>
> Siden sagen har været på FØ i sidste uge, har der været møde på DC-niveau mellem SUM og Miljø- og Fødevareministeriet (MFVM) mandag morgen (d. 28. september). Det blev aftalt, at der laves en ny sag, da situationen udvikler sig, hvor indstillingen gå på at slå de syge dyr ned (pt. yderligere 23 besætninger) samt slå yderligere dyr ned i nærheden af de syge besætninger (en "bufferzone") - for at undgå store smittereservoir af syge dyr, hvor virus muterer, samt for at begrænse smittespredning.
>
> SUM står i kantet parentes, da FM har udsendte sagen, førend SUM kunne nå at cleare.
>
> Ministeren har i forbindelse med godkendelsen af ØU-sagen bemærket følgende:

"Jeg er særdeles utryg ved dette. Hvis det virkelig er den faglige indstilling, så ok. Men det forekommer letsindigt. Desuden: Indeholder denne sag det sidste nye fra samtaler mellem SUM og Fødevareministeriet på DC-niveau?"

Svar: ØU-sagen afspejler ikke snakken på DC-niveau, da sagen er skrevet og clearet før denne drøftelse. Jf. ovenfor blev det på DC-møde aftalt en linje, hvor det indstilles, at de smittede besætninger plus nabobesætninger slås ned. Der er en ny sag under udarbejdelse, som forventes drøftet på FCU den 1/10 og efterfølgende på ØU eller CU ugen efter.
..."

Af en håndakt til mødet udarbejdet til brug for departementschefen i Statsministeriet fremgår bl.a.:

"...
FM har d. 29. september oplyst, at der ventes nye anbefalinger fra SUM og Fødevarestyrelsen, der bl.a. omfatter yderligere aflivninger på smittede besætninger, end det der er lagt op til i sagen. Disse anbefalinger ventes ud fra det oplyste forelagt CU.

SUM har desuden oplyst, at der mellem SUM og MFVM er truffet beslutningen en fremgangsmåde vedr. aflivning af mink, som SUM bakker op om. SUMn vil fremlægge denne løsning på ØU.

Det har i forberedelserne af sagen været drøftet om, der bør overvejes en aflivning af samtlige danske minkbesætninger, idet scenariet er, at minksmitte 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.

Af hensyn til sagens potentielle omfang bør den følges tæt – fx i CU. Det skal bl.a. ses i lyset af den kritiske fase for epidemien pt., der kan få betydning for, hvordan resten af efteråret kommer til at udvikle sig. Fokus på at minimere risici er derfor stort.

> En nedgang i/afvikling af minkbranchen i Danmark kan blive relevant i land/by-dagsorden, idet det kan have negativ betydning for erhvervsforholdene i landområderne, fx i Nordjylland, hvor der er en forholdsvis stor andel af minkbesætninger.
>
> Frankrig har d. 29. september meddelt, at der ønskes en afvikling af minkproduktion i landet. En konkret dato herfor er ikke udmeldt. Holland har ligeledes fremrykket sin plan for udfasning af minproduktion, *jf. sagen.*
>
> Sagen vil afhængig af ØU-drøftelsen også blive forelagt statsministeren. ..."

Finansminister Nicolai Wammen var mødeleder. Derudover deltog blandt andre miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, sundhedsminister Magnus Heunicke, erhvervsminister Simon Kollerup, departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, og departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet.

På mødet blev der – i overensstemmelse med indstillingen i coveret – truffet beslutning om at godkende en række nærmere beskrevne tiltag til smittebekæmpelse, og at smittesituationen fortsat skulle følges nøje og redegørelse heraf skulle forelægges regeringen, samt at de faglige myndigheder sideløbende skulle belyse mulige yderligere tiltag, såfremt smitteudviklingen tilsagde det.

Det blev dog samtidig besluttet, at der skulle være et CU-møde næste dag med henblik på, at der kunne træffes beslutning om yderligere tiltag.

Finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at der på mødet blev givet udtryk for, at der var et alvorligt risikobillede og en stigende bekymring, og at der var kommet nye oplysninger om udviklingen af smitte i Nordjylland. Bl.a. på baggrund af de indspark, der kom fra mødedeltagerne, bad han om yderligere tiltag, og han bad om, at man allerede næste dag mødtes i CU med henblik på at træffe beslutninger om disse spørgsmål. Han bad også om, at der blev påbegyndt et arbejde, hvor man forberedte alle de scenarier, som kunne komme, lige fra den lille del af værktøjskassen og op til at man kunne slå alle mink ned. Det var i særlig grad Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet, som skulle sætte dette arbejde i værk, sådan at man var klar, hvis det

senere skulle vise sig nødvendigt. 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. Man traf beslutning som indstillet i sagen, men han bad om yderligere to ting, nemlig for det første at CU-mødet blev fremrykket til næste dag, hvor man skulle tage stilling til yderligere tiltag, og for det andet at man mere generelt fra de ansvarlige ministerier fik udarbejdet en beskrivelse af forskellige scenarier og herunder hvilke værktøjer, som de havde i kassen, gående fra den milde del og op til at slå minkene ned. Der blev ikke truffet beslutning på mødet om, hvilke værktøjer der skulle anvendes, men det gav mening, at man satte arbejdet i gang hurtigst muligt. De ønskede en værktøjskasse, som indeholdt alle de scenarier, som kunne komme i spil.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har forklaret, at miljø- og fødevareministeren og sundhedsministeren under mødet var enige om at foreslå nedslagning af minkbesætninger inden for en risikozone, og nu var der, i modsætning til det forberedende ØU-møde, enighed mellem de to ministerier om tiltagene, samt at det blev besluttet, at der skulle udvikles oplæg til mere vidtgående tiltag. Der blev ikke rejst spørgsmål om hjemmel under mødet, og der var ingen hjemmelsproblemer i forhold til de tiltag, der stod beskrevet i coveret. Finansministeren konkluderede, at sundhedsministeren og miljø- og fødevareministeren straks skulle lave et nyt beslutningsoplæg med passende indstillinger, som skulle foreligge den følgende dag.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at han, forinden han fik sagen til godkendelse, havde fået Per Okkels tilbagemelding fra departementschefmødet tidligere på dagen, så han var meget overrasket over sagen. Det var baggrunden for, at han godkendte sagen med de anførte bemærkninger. Der var en fælles holdning til at slå de smittede minkbesætninger ned og at slå ned i nogle zoner deromkring. Da han læste bilag 1, undrede han sig over, at dette ikke fremgik. Det gjorde ham utryg. Han fik at vide, at der ville komme en ny sag på CU-mødet dagen efter, hvor disse ting ville blive taget med. Derfor var det en sag med knap så megen beslutning, da den større beslutning skulle komme på det følgende CU-møde.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at han ikke deltog i mødet, men har med hensyn til sundhedsminister Magnus Heunickes forberedelse til mødet forklaret, at Magnus Heunicke var meget bekymret for situationen og ikke kunne forstå, at han fik et sådant cover, da han godt vidste,

at coveret ikke afspejlede det, der var lige ved at ske. Coveret ligger i tid forud for den 30. september 2020. Magnus Heunicke gik derfor til ØU-mødet med et andet fundament, som inkluderede den risikovurdering, der kom den 25. september 2020, og det møde, som Henrik Studsgaard og han havde haft den 28. september 2020, hvor hovedkonklusionen havde været en anbefaling af, at mink i zone 1 og 2 skulle aflives. Det var også det, der blev truffet beslutning om på CU-mødet den 1. oktober 2020.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at første gang hun hørte om et scenarie om aflivning af alle mink var i forbindelse med ØU-mødet den 30. september 2020, men hun kan godt huske, at sundhedsmyndighederne i løbet af september 2020 blev tiltagende mere bekymret i forhold til mink. Hun kan ikke huske, hvordan ordene faldt fra sundhedsminister Magnus Heunicke på ØU-mødet, men indholdet af coveret til ØU-mødet, hvori Statens Serum Instituts bekymring blev gengivet, var et relativt alvorligt papir. Oplysningen i håndakten om risikoen for vacciner var baseret på Statens Serum Instituts risikovurdering. Hun forholdt sig til, hvad Statens Serum Institut skrev, og på ØU-mødet drøftede man denne formulering. Det var en ordlyd, som man var nødt til at reagere på. Der var under mødet enighed om, at man ikke kunne vente med at iværksætte initiativer. Derfor gik man direkte til et CU-møde dagen efter, da håndteringen hastede.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at hun i forlængelse af mødet i ØU 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.

Erhvervsminister Simon Kollerup har forklaret, at alle på mødet forstod alvoren af, at smitten steg blandt minkfarme og var spørgende over for, om de tiltag, der var fremme, var tilstrækkelige. Det affødte den konklusion, at relevante ministerier, altså Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet, som 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 nedslagtning af mink.

5.2.25. CU-møde den 1. oktober 2020

Den 1. oktober 2020 kl. 14.00 blev der afholdt møde i CU.

Den 30. september 2020 kl. 21.20 udsendte Sundhedsministeriet opdateret dagsorden til mødet. Af mailen fremgik, at der på ØU-mødet den 30. september 2020 var blevet truffet beslutning om, at mink blev tilføjet til dagsordenen på mødet i CU den 1. oktober 2020.

Af den endelige dagsorden til CU-mødet, som blev udsendt den 1. oktober 2020 kl. 9.39, fremgik, at miljø- og fødevareminister Mogens Jensen var inviteret til drøftelse af dagsordenspunkt 7: "Håndtering af COVID-19 i minkbesætninger". Dagsordenen var stilet til sundhedsministeren, justitsministeren, finansministeren, udenrigsministeren, erhvervsministeren og kulturministeren.

Den 1. oktober 2020 kl. 12.05 udsendte Sundhedsministeriet materiale til brug for CU-mødet samme dag kl. 14.00 vedrørende punkt 7. Mailen var vedhæftet en ny udgave af coveret: "Håndtering af coronasmitte i mink". Endvidere var vedhæftet "Bilag 1: Igangsatte tiltag vedrørende håndtering af udbrud af COVID-19 på minkfarme", som ligeledes var udsendt til brug for ØU-mødet dagen før, "Beslutningsnotat til møde i regeringens COVID-udvalg til fredag den 2. oktober 2020" udarbejdet af Fødevarestyrelsen og det af Miljø- og Fødevareministeriet udarbejdede notat af 18. september 2020: "Økonomiske konsekvenser ved aflivning af alle mink i Danmark".

Der var i coveret omtale af muligheden for aflivning af alle mink i Danmark, eventuelt kombineret med et midlertidigt eller permanent forbud mod hold og avl af mink, samt omtale af at en sådan beslutning ville have væsentlige erhvervs- og samfundsmæssige konsekvenser og angivelse af et skøn over de erhvervsøkonomiske omkostninger til erstatning, hvilket ville skulle afklares nærmere. Af coveret fremgik således bl.a.:

> "...
> *Løsning*
> På baggrund af den opdaterede risikovurdering, og ud fra et forsigtighedsprincip, kan det overvejes, at iværksætte en aflivning af alle minkbesætninger, der er (1) konstateret smittede med COVID-19, (2) er under

mistanke for COVID-19 smitte og (3) er geografisk beliggende inden for en radius af 7,8 km fra en smittet eller smittemistænkt besætning.

...

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. En sådan beslutning vil dog have en væsentligt større erhvervs- og samfundsmæssige konsekvenser. Det skønnes foreløbigt, at de samlede erhvervsøkonomiske omkostninger til erstatning af aflivede mink, samt tabt værdi af bygninger og inventar, lønomkostninger og tabte driftsomkostninger etc. vil beløbe sig til 6-11 mia. kr., afhængigt af værdisættelsen af tabt indtjening, hvilket vil skulle afklares nærmere. MFVM vurderer endvidere, at et sådant tiltag forudsætter ændret lovgivning på området.

...

Indstilling

Det *indstilles*, at:

- Der på baggrund 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 smittemistænkt 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.'

...

Procedure

...

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.

..."

Indsættelsen af sætningen om, at "MVFM, 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", var afstedkommet af en kommentar fra afdelingschef Martin

Ulrik Jensen, Finansministeriet, der som et spørgsmål til Miljø- og Fødevareministeriet havde skrevet: "Skulle man skrive ind i sagen, at I begynder at forberede en sådan lovgivning? Fx under indstillingen", med henvisning til afsnittet, hvor det fremgik, at "MVFM vurderer, at et sådant tiltag forudsætter ændret lovgivning på området".

Fuldmægtig Casper Mondrup Dahlmann, Finansministeriet, fremsendte kommentaren den 1. oktober 2020 kl. 8.47 til bl.a. Miljø- og Fødevareministeriet. Herefter blev den omhandlede sætning indsat i coveret på foranledning af afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet.

Souschef Asbjørn Brink, Finansministeriet, har forklaret, at han bad Casper Mondrup Dahlmann om at tydeliggøre, at det i coveret klart skulle fremgå, hvorvidt der var lovhjemmel til den indstillede model, og at den udvidede model, hvor alle mink blev aflivet, sandsynligvis ville kræve en lovændring. Denne tekst skulle ledsages af en kommentar til Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet om, hvorvidt dette var korrekt forstået. Efterfølgende blev der på Miljø- og Fødevareministeriets foranledning tilføjet en sætning til den foreviste passage om, at Justitsministeriet og Sundhedsministeriet skulle inddrages i den tekniske afklaring. Han fik af Paolo Drostby oplysning om, at tiltaget krævede ændret lovgivning.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har forklaret, at han først fik materialet til brug for CU-mødet den 1. oktober 2020 fem minutter før mødets start, og at han ikke vidste, at nogle afsnit i coveret til CU-mødet, bl.a. om, 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", var indsat af embedsmænd i Finansministeriet.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at han læste coveret, som var det væsentligste arbejdsredskab for en minister. Det, som han forholdt sig til, var, hvad der stod i coveret. Han forventer, at det væsentligste står i coveret. Han har læst det anførte under procedure.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at i CU-sagen stod der også bare, at hjemmelsspørgsmålet var noget, som man måtte undersøge, hvis man ville gå længere. Det var meget relevant også at

skrive Justitsministeriet og Sundhedsministeriet ind. Han medgiver, at der ikke blev igangsat arbejde med ny lovgivning i oktober 2020. Det skyldes, at de havde så ubeskrivelig travlt hele oktober måned med håndtering af smittede minkfarme, hvad skete der med rumænske indfangere osv. Der var ekstremt travlt på alle fronter i både Miljø- og Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet og Justitsministeriet. Man kunne godt have ønsket sig, at der var nogen, der havde sat noget i gang.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet har forklaret, at det fremgik af CU-sagen af 1. oktober 2020, at der manglede hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet. At der ikke var hjemmel til at aflive mink uden for restriktionszonerne var tidligere drøftet i Miljø- og Fødevareministeriet og med Fødevarestyrelsen, Sundhedsministeriet og Finansministeriet.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at han godkendte sagen til CU-mødet 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 ikke nogen viden om, at Miljø- og Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet og Justitsministeriet som beskrevet i bilaget "forberedte den tekniske afklaring og det fornødne lovgrundlag, såfremt det siden hen måtte træffes beslutning om aflivning af alle minkbesætninger i et geografisk område eller i hele landet". 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", som ikke stod i hans interne cover og heller ikke kom frem på CU-mødet den 1. oktober 2020. Han opfattede det således, at der med den nye sag på CU-mødet dagen efter var fulgt op på ØU-mødet. Han husker ikke, at der var en opgave med forberedelse af lovgrundlaget i Sundhedsministeriet. Lovgrundlaget lå i et andet ministerium.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at han godkendte coveret vedrørende mink til brug for mødet, også på vegne af sundhedsministeren. Da han godkendte sagen, tænkte han, at Sundhedsministeriet skulle bidrage med risikovurderingen, som under alle omstændigheder ville være nødvendig for lovgivningen, og så måtte loven laves af Justitsministeriet

og Miljø- og Fødevareministeriet. Det, der kom ind til sidst var, at Justitsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet skulle se på sagen, hvis den udviklede sig, og Sundhedsministeriet var med i bagkant. Det kunne han godt acceptere, idet de var med i form af risikovurderingen, og så måtte de to andre ministerier stå for en eventuel lovændring.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret, at det var Miljø- og Fødevareministeriet, som gerne ville have sidste afsnit af den citerede tekst med ind i coveret. Der blev ikke igangsat nogen teknisk afklaring af det fornødne lovgrundlag. En igangsættelse af denne afklaring burde være sket på Miljø- og Fødevareministeriets initiativ.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han ikke læste coveret i forbindelse med CU-mødet. Han og ministeren modtog en kommenteret dagsorden, som man holdt sig til. Han læste heller ikke coverets procedureafsnit. Det var i øvrigt ikke Justitsministeriet, som skulle tage initiativet. Der var en lang dagsorden med et dagsordenspunkt om mink. Han havde ikke fokus på dette dagsordenspunkt.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har 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. Hun ønsker at tilføje, at det er kutyme, at et ministerium kontaktes, hvis et ministerium "skrives ind" i sagen. Hun erindrer ikke, at hun læste sagen i forbindelse med mødet, og at sagen blev udsendt kort før mødet. Hun erindrer ikke, at Justitsministeriet var skrevet ind i sagen. Hun opfattede lidt mink som en kuriositet, men kunne forstå på mødet at der var alvor bag punktet på dagsordenen.

Der var i det medsendte bilag: "Beslutningsnotat til møde i regeringens COVID-udvalg til fredag den 2. oktober 2020" bl.a. omtale af, at det i lyset af Dansk Veterinær Konsortiums udtalelse af 29. september 2020, og den bekymring som Sundhedsmyndighederne havde udtrykt for udviklingen i antallet af smittede minkfarme, var Fødevarestyrelsens vurdering, at der var tilvejebragt et fagligt og juridisk grundlag til at foretage en eliminering af det reservoir, der var i minkbesætningerne ved en præventiv nedslagning af de smittede minkbesætninger, samt de nærliggende besætninger omkring de smittede. Dette var en ændring i forhold til Fødevarestyrelsens notat af 25. september 2020.

Af Justitsministeriets interne kommenterede dagsorden til brug for mødet stod, 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".

Fuldmægtig Cecilie Birch, Justitsministeriet, har forklaret, at det var hende, der skrev denne bemærkning ind i håndakten. Hun afstemte den pågældende bemærkning med Lisbeth Gro Nielsen. Hun skrev det ind i håndakten, idet det fremgik af sagen, at Justitsministeriet ville bistå med en teknisk afklaring af lovgrundlaget, hvis samtlige mink skulle aflives. Hun havde ikke gjort sig nogle tanker om lovgrundlaget til at aflive samtlige mink i Danmark. Hun skrev bemærkningen ind i dagsordenen, så justitsministeren blev gjort opmærksom på, at Justitsministeriet ikke havde været involveret i sagen eller godkendt afsnittet.

Kontorchef Lisbeth Gro Nielsen, Justitsministeriet, har forklaret, at håndakten var udarbejdet på baggrund af coveret: "Håndtering af coronasmitte i mink". Justitsministeriet var ikke involveret i CU-sagen af 1. oktober 2020. De fik den 30. september 2020 besked om, at mink skulle på dagsordenen på CU-mødet den 1. oktober 2020. Håndakten var en fyldestgørende redegørelse af, hvad de i Koordinationskontoret mente var nødvendigt at gøre Nick Hækkerup bekendt med. Koordinationskontoret interesserede sig ikke på dette tidspunkt for, hvorvidt der var hjemmel til at aflive samtlige mink i Danmark.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet har – adspurgt om han var med til at kontrollere og sikre, at det relevante materiale var medtaget i den kommenterede dagsorden – forklaret, at det var han som hovedregel ikke i forhold til CU-møder. Materialet lå endvidere først klart kort tid op til mødet, hvorfor han ikke nåede at se på det.

Sundhedsminister Magnus Heunicke var mødeleder på CU-mødet den 1. oktober 2020. Derudover deltog på dagsordenspunktet vedrørende mink blandt andre udenrigsminister Jeppe Kofod, justitsminister Nick Hækkerup, departementschef Johan Legarth og afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, begge Justitsministeriet, miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, departementschef Per Okkels,

Sundhedsministeriet, departementschef Michael Dithmer, Erhvervsministeriet, departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, chefkonsulent Johan Zilmer-Bülow, Statsministeriet, og faglig direktør i Statens Serum Institut, Kåre Mølbak.

På mødet blev der truffet beslutning om iværksættelse af aflivning af alle minkbesætninger, der var konstateret covid-19-smittede såvel som mink på farme i en sikkerhedszone på 7,8 km.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at man på CU-mødet drøftede zoneinddelingen, og hvad dette ville betyde økonomisk for de minkfarme, som befandt sig inden for zonerne. Det økonomiske aspekt ved aflivning af samtlige mink fyldte ikke noget på CU-mødet. Han kan ikke afvise, at der blev stillet spørgsmål til, om zoneinddelingen var tilstrækkelig. Der blev hurtigt på mødet skabt opbakning til zoneinddelingsstrategien.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det på mødet blev besluttet at aflive smittede mink (zone 1) og aflive mink i en zone rundt om smittede mink for at inddæmme smitten (zone 2). Han erindrer ikke, at de drøftede evt. iværksættelse af yderligere tiltag, hvis de nye tiltag ikke var tilstrækkelige.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det på CU-mødet den 1. oktober 2020 blev besluttet at aflive smittede besætninger (zone 1) og besætninger i en sikkerhedszone rundt om disse (zone 2). Der opstod i den forbindelse en drøftelse af, hvad det ville kræve, hvis alle mink skulle aflives.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at han slet ikke tror, at de diskuterede hjemmelsspørgsmålet. Hoveddiskussionen på CU-mødet var aflivning af mink i zone 1 og zone 2, hvilket var meget radikalt. Sagen blev ikke traditionelt gennemgået, idet alle var klar over, hvorfor man var samlet, og der var hurtigt konsensus. Der var ikke på CU-mødet en drøftelse af yderligere tiltag, hvis aflivningen af mink i zone 1 og zone 2 ikke var tilstrækkelig.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at der var en drøftelse af de smittede besætninger samt etablering af en zone omkring

de smittede besætninger. Han kan ikke huske, om man drøftede hjemmel til etablering af en zone-ordning. Han havde ikke undersøgt lovgivningen på området. I det hele taget havde han ikke forberedt sig på en drøftelse af mink.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hun ikke erindrer, at spørgsmålet om de omtalte tiltag og hjemmel var oppe på mødet den 1. oktober 2020.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har forklaret, at der på CU-mødet blev præsenteret de nye løsninger, der var lagt op til, og risikovurderingen blev drøftet. Han spurgte Kåre Mølbak om, hvorvidt tiltagene var nødvendige og tilstrækkelige, da han ville sikre, at der var sket den rette opfølgning fra ØU-mødet dagen før. Kåre Mølbak svarede bekræftende, da Kåre Mølbak mente, at tiltagene var nødvendige under hensyn til folkesundheden. Kåre Mølbak vurderede samtidig, at det ikke for nuværende var nødvendigt med mere vidtgående tiltag. Hans spørgsmål til Kåre Mølbak var også begrundet i, at han ville sikre sig mandatet til at sige ja til tiltagene, som ved ØU-mødet dagen før var vurderet til at koste 10 mio. kr., og som nu var vurderet til at koste en halv milliard.

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

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at hun ikke mener, at hun fik en specifik tilbagemelding om forløbet af mødet i regeringens CU-udvalg den 1. oktober 2020, men hun blev orienteret om etablering af zoner mv. Hun har også forklaret, at mink fyldte meget i regeringen på det tidspunkt, og at hun véd, at der er en sammenhæng mellem mødet den 30. september 2020 og mødet den 1. oktober 2020.

Efter mødet orienterede Finansministeriet skriftligt medlemmerne af ØU om de beslutninger, der var blevet truffet. Det fremgår af en sms-korrespondance med departementschef Peter Stensgaard Mørch, at finansminister Nicolai Wammen havde tiltrådt, at det var tilstrækkeligt at orientere ØU.

5.2.26. Udmøntning af beslutningen om aflivning af smittede minkbesætninger og minkbesætninger inden for sikkerhedszonerne (oktober 2020)

Den 1. oktober 2020 kl. 18 afholdt miljø- og fødevareministeren pressemøde i forlængelse af den på CU-mødet samme dag trufne beslutning om aflivning af smittede mink og mink inden for en sikkerhedszone på 7,8 km. Der blev samtidig offentliggjort en pressemeddelelse på Miljø- og Fødevareministeriets hjemmeside med følgende indhold:

> "**Smittede minkbesætninger skal slås ned**
>
> *Der er nu konstateret coronasmitte i 41 minkbesætninger i Nordjylland, ligesom der er mistanke om smitte i yderligere 20 danske minkbesætninger. Regeringen har derfor besluttet at slå besætningerne ned.*
>
> På trods af en række forebyggende tiltag, er der på kort tid sket en stor stigning i antallet af minkbesætninger i Nordjylland, som enten er smittede med COVID-19 eller under mistanke herfor.
>
> Smittespredningen hos de nordjyske minkbesætninger udgør efter myndighedernes opfattelse nu så alvorligt et problem, at regeringen har besluttet at aflive smittede besætninger, besætninger hvor der er mistanke om smitte, samt besætninger i den umiddelbare nærhed af de smittede besætninger.
>
> - Jeg ser selvfølgelig med stor alvor på situationen i Nordjylland, hvor smitten i øjeblikket spreder sig hurtigt. Mit hovedfokus er på at sikre, at de nordjyske minkfarme ikke bliver en smitterisiko for mennesker, og derfor har regeringen besluttet, at slå minkene ned.
>
> Myndighederne har med en række forebyggende tiltag forsøgt at inddæmme smittespredningen. Allerede i juli indførte Fødevarestyrelsen en øget smitteovervågning af minkfarmene, ligesom der blev indført krav om øget brug af værnemidler hos de ansatte på farmene. Og fra mandag d. 21 september fik Fødevarestyrelsen mulighed for at komme på uanmeldte kontrolbesøg på farmene. De forebyggende tiltag blev alle indført på baggrund af anbefalinger fra sundhedsmyndighederne og Fødevarestyrelsen.

> - Myndighederne har iværksat en række forebyggende tiltag med det formål at kunne stoppe spredningen, men det har vist desværre ikke at være tilstrækkeligt, og derfor må vi nu tage dette skridt, siger fødevareminister Mogens Jensen.
>
> Beslutningen om at aflive minkbesætninger sker på baggrund af myndighedernes vurdering af smitteudviklingen gennem de seneste dage. Baseret på den nuværende situation vil beslutningen kunne medføre aflivning af op imod 100 besætninger, men dette tal afhængige af den fortsatte smitteudvikling og dermed antallet af berørte besætninger.
>
> Fødevarestyrelsen iværksætter nu planlægningen og gennemførelsen af den besluttede aflivning".

Den 5. oktober 2020 udsendte Fødevarestyrelsen en pressemeddelelse om, at Fødevarestyrelsen startede aflivning af covid-19-smittede minkbesætninger.

Den 7. oktober 2020 godkendte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen en strategi for aflivningen af minkbesætninger baseret på et notat af 4. oktober 2020 udarbejdet af Fødevarestyrelsen ("Notat om strategi for aflivning af minkbesætninger i forbindelse med at forebygge og reducere udbredelsen af COVID-19 i Nordjylland"). Der var medtaget et afsnit om det juridiske grundlag for påbud om aflivning og erstatning, hvor det endvidere var anført, at der reelt var tale om ekspropriation ved forebyggende nedslagning af dyr i et område omkring et udbrudssted, hvorfor der i en sådan situation skulle ydes fuld erstatning for dyrene og fuld erstatning for driftstab.

Samme dag udsendte Fødevarestyrelsen en pressemeddelelse, hvor det blev oplyst, at en kompensationsordning til minkavlere var kommet på plads.

Den 8. oktober 2020 trådte en ny bekendtgørelse om covid-19 hos pelsdyr i kraft (bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020). Ved bekendtgørelsen blev der igen indsat bestemmelser om, at Fødevarestyrelsen ved iværksættelse af offentligt tilsyn kunne påbyde aflivning af smittede minkbesætninger. Påbud om aflivning kunne nu også omfatte minkbesætninger, der var geografisk placeret inden for en radius af 7,8 km fra en smittet besætning (sikkerhedszone). Desuden fremgik det af bekendtgørelsen, at der ikke uden tilladelse fra Fødevarestyrelsen måtte indsættes eller genindsættes mink i besætninger, der

var beliggende i sikkerhedszonerne. Sikkerhedszonerne, som var markeret i et bilag til bekendtgørelsen, omfattede i første omgang kun dele af Nord- og Vestjylland, men blev ved 22 ændringsbekendtgørelser frem til den 10. november 2020 udvidet til at dække større dele af Jylland. Sikkerhedszonerne kom på intet tidspunkt til at omfatte Sjælland, Fyn eller øerne.

Sikkerhedszonens størrelse på 7,8 km var fastsat af Fødevarestyrelsen på baggrund af en vurdering af 29. september 2020 fra Dansk Veterinær Konsortium (DK-VET), som konkluderede, at afstanden mellem en smittet minkfarm til den nærmeste smittede minkfarm, baseret på de første 20 smittede farme, ifølge DK-VET var beregnet til en medianværdi på 1,06 km (5-95-percentiler: 0,6-7,8 km.), jf. afsnit 5.2.23 ovenfor. Størrelsen på sikkerhedszonen blev ikke efterfølgende ændret.

Fødevarestyrelsen traf flere afgørelser om at sætte minkavleres besætninger under offentligt tilsyn på baggrund af, at de var beliggende inden for en radius af 7,8 km fra en covid-19-smittet minkbesætning. Det offentlige tilsyn betød bl.a., at minkbesætningerne skulle aflives. Flere af afgørelserne blev indbragt for Miljø- og Fødevareklagenævnet, som stadfæstede Fødevarestyrelsens afgørelser.

Arbejdet med at aflive mink i henhold til beslutningen blev påbegyndt den 8. oktober 2020, efter at en kompensationsordning til minkavlerne var kommet på plads.

Den 9. oktober 2020 blev Den nationale operative stab (herefter benævnt NOST) akut involveret som følge af modstand fra en række af de berørte minkavlere.

Der var i løbet af oktober 2020 stigende frustration over, at minkbesætningerne ikke blev aflivet hurtigt nok.

I en sms den 14. oktober 2020 skrev departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, således til bl.a. departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet:

> "...
> Kære alle. Da sagen blev drøftet i ØU, var det klare opdrag, at der skulle allokeres alle nødvendige ressourcer til hurtigst mulige eksekvering – netop i lyset af den muteringsrisiko, SSI også kommunikerede i går. Så det ser lidt overraskende – og noget bekymrende – ud med den her melding. Virker ikke som om prioriteringen af eksekveringen i praksis helt matcher den risiko, vi har med at gøre. Hvis virus når at mutere i de mellemliggende uger – måneder (!) – så det er game over for en vaccine, vil ingen kunne forstå, at vi så faren, men underhåndterede den så manifest i konkrete udmøntning. I ØU vendte vi bl.a., at der fx måtte trækkes FMN ad forsvarets/Hjemmeværnets hjælp, hvis der ikke var tilstrækkelig kapacitet til at handle hurtigt. Vi skal huske, hvad én flagermus i Wuhan kunne gøre. Med den viden, vi har om virus og mutationsrisikoen i mink, vil historien dømme os hårdt for at bruge så lang tid på håndtering. Bh. Barbara
> ..."

Samme dag skrev departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, i en sms til justitsminister Nick Hækkerup:

> "...
> Hej Nick
> Arbejdet med at aflive mink går lige nu efter vores og sundhedsmyndighedernes opfattelse alt for langsomt, så efter dialog med Fødevareministeriet og Sundhed, lægger vi nu op til, at Rigspolitiet I NOST overtager en større del af det operativt koordinerende ansvar fra fødevaremyndighederne (som selvfølgelig fortsat har det faglige/veterinære ansvar). Det kommer med stor sikkerhed også til at indebære et forøget træk på forsvarets kapaciteter, herunder ikke mindst en betydelig mængde forsvarspersonel. Hvis du har spørgsmål eller bemærkninger, må du endelig ringe.
> Mvh.
> Johan
> ..."

I en mail af 15. oktober 2020 til en række ansatte i Sundhedsministeriet udtrykte sundhedsminister Magnus Heunicke bekymring over, at der ikke

blev gjort en større indsats for at optrevle og stoppe smittekæder i minkbesætninger.

Den 19. oktober 2020 blev der afholdt stabsmøde i NOST vedrørende covid-19-smitte hos mink, hvor der blev vedtaget: "NOST delplan – BN 272 – for aflivning af mink ift. COVID-19". Delplanen blev den 20. oktober 2020 sendt ud til landets politikredse, Rigspolitiets afdelinger samt PET til orientering. Den 21. oktober 2020 blev der afholdt endnu et stabsmøde, hvor der var en gennemgang af delplanen. Det fremgår af et referat af mødet, at staben ville koordinere den nationale indsats og planlægge og prioritere indsatsen fremadrettet i forhold til aflivning af smittede minkbesætninger og farme inden for 7,8 km zonen.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at Justitsministeriet var inde over spørgsmål af mere operativ og logistisk art omkring aflivning af mink i zonerne i oktober 2020. Justitsministeriet blev involveret i uge 42, hvor Fødevarestyrelsen havde store udfordringer med at løfte aflivningsopgaven alene. Fødevarestyrelsen ønskede at få aflivnings-opgaven ind i NOST-regi, og der var en drøftelse herom medio oktober 2020, hvor han var i kontakt med rigspolitichef Thorkild Fogde herom. Det intensiverede en "tværmyndighedskoordination" i regi NOST'en.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at i oktober 2020 eskalerede Rigspolitiet indsatsen med aflivning af smittede mink i forbindelse med Rigspolitiets bistand af Fødevarestyrelsen. Der var på daværende tidspunkt en stigende bekymring i Fødevarestyrelsen og Sundhedsministeriet over den tiltagende smitte på minkfarme. Smitten var i oktober 2020 begyndt at sprede sig på minkfarme langt væk fra et smitteudbrud, og man vidste ikke, hvordan smitten spredte sig.

Politiinspektør Uffe Stormly, Rigspolitiet, har forklaret, at man i NOST første gang hørte om smitte i mink i sommeren 2020. I starten af oktober 2020 koncentrerede man sig om smittede mink og 7,8 km-zonerne. Fødevaremyndighederne anmodede om politiets bistand til at skaffe adgang til minkfarmene, der lå inden for 7,8 km-zonen. Det var en ganske almindelig bistand efter politiloven. Politiet har tre opgaver: Sektoransvar, understøttelse af andre myndigheder og koordinerende ansvar. Her drejede det sig om understøttelse af andre myndigheder. Samtidig kørte det koordinerende ansvar i NOST'en.

Mailen af 9. oktober 2020 fra Ane Just Orth angik smittede farme og muligvis også ikke-smittede farme, som lå inden for 7,8 km-zonerne. Det sidste erindrer han ikke. Politiet blev anmodet om at yde bistand, således at fødevaremyndighederne fik adgang.

Direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at i oktober 2020 var mange kede af aflivningstempoet på mink. Aflivningstempoet steg i perioden, og Fødevarestyrelsen udskrev flere og flere ansatte til at gå ud i marken og hjælpe med aflivninger på de smittede farme. De tog også kontormedarbejdere i brug. Det var svært at få andre myndigheder til at hjælpe. De bad om hjælp fra andre myndigheder og havde et godt samarbejde med Beredskabsstyrelsen. Politi og forsvar ville ikke gå ind på de smittede farme, medmindre det var i forbindelse med politiforretninger, og politiet ville ikke bistå med overvågning af aflivningerne. NOST'en begyndte at understøtte dem i stigende omfang, og i oktober 2020 begyndte de at få bedre styr på det, men der var flaskehalse med at komme ind på de smittede farme.

Den 20. oktober 2020 kommunikerede Fødevarestyrelsen i en pressemeddelelse, at minkavlerne nu kunne forestå aflivningen af deres egne mink:

> "**Ejerne af smittede minkbesætninger kan nu aflive deres egne mink**
>
> *Fødevarestyrelsen giver nu mulighed for, at minkavlere selv kan aflive besætninger smittet med Covid-19 samt foretage rengøring og desinfektion af farmene. Med avlernes hjælp bliver det muligt at sætte fart på aflivningerne, så smitterisikoen fra syge besætninger hurtigere elimineres.*
> ...
> Lige siden de første minkfarme blev aflivet, fordi de var smittet med COVID-19, har ejerne haft mulighed for at hjælpe til mod betaling. Fremover kan minkavlere stå for hele opgaven, dvs. både aflivningen samt den efterfølgende rengøring og desinfektion, og få dækket deres udgifter. Hermed forventer Fødevarestyrelsen at kunne sætte yderligere fart på aflivningen af de aktuelt mere end 1,3 mio. mink, som de kommende uger skal aflives, fordi der er fundet Covid-19 i besætningerne.
> ...
> Fødevarestyrelsen tilbyder efter dialog med Kopenhagen Fur minkavlerne en standardaftale, som beskriver de opgaver, ejeren får ansvaret

for som led i aflivningen af farmens mink og den efterfølgende rengøring og desinfektion.
..."

5.2.27. ØU-møde den 21. oktober 2020

Der blev den 21. oktober 2020 afholdt et ØU-møde, hvor mink ikke var på dagsordenen, men miljø- og fødevareminister Mogens Jensen var inviteret til deltagelse i drøftelse af to punkter. Af mailkorrespondance den 21. oktober 2020 mellem erhvervsøkonomisk direktør Søren Gaard og direktør Line Nørbæk i Erhvervsministeriet fremgår, at emnet tilsyneladende blev berørt:

"...
MIN havde følgende ønske fr ØU: STM skal til nordjylland i morgen, og der skal holdes øje med, hvad hun siger i ft mink. Han tilkendegav på ØU at reg har en svag sag. Han sagde at regeringens linje bør være at Vi går ikke på kompromis med sundhed. Derfor Etableret et sektorpartnerskab med mink om hvordan vi passer på avlsdyr og hvordan DK fortsat er en aktør . Vi skal udfordre 7½ km radius så vi kun slår syge dyr ihjel. Få landmændene til selv at passe på minkene så der ikke kommer udenlandsk arbejdskraft i nærheden. DVS følge linjen fra REC mødet d.d. STM DC var mere hardliner, men EM mener ikke, at STMn er på samme linje, men mere på Simon.
..."

Erhvervsminister Simon Kollerup har forklaret, at han tror ikke, at han har brugt udtrykket, at det var en svag sag. Han har ikke oplevet, at der var forskel på Mette Frederiksens og Barbara Bertelsens holdning til, hvordan situationen skulle håndteres. Både statsministeren og han kerede sig om, at dansk erhvervsliv og i høj grad også landbruget, herunder minkerhvervet, kom godt igennem coronakrisen.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at hun og regeringen godt kan have givet udtryk for, at man skal passe på dansk erhvervsliv – trods sundhedssituationen. Hun husker ikke, at departementschef Barbara Bertelsen så anderledes på situationen.

5.2.28. CU-møde den 22. oktober 2020

Den 22. oktober 2020 blev der afholdt CU-møde. Mink var ikke et selvstændigt punkt på dagsordenen, men emnet blev berørt.

I forlængelse af CU-mødet skrev afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, en sms til afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, hvor hun skrev, at hun skulle sikre sig, at Tejs Binderup havde hørt melding fra "højeste sted om, at minkene skal aflives nu".

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hun i sms'en henviste til departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen, og at hun havde fået oplysningen under et CU-møde, hvor der var en drøftelse i margin til mødet. Formålet med hendes sms til Tejs Binderup var, at hun ville fortælle Tejs Binderup, at det skulle gå hurtigere med aflivningen, og hun opfattede ikke drøftelsen som et ønske om udvidelse af zoner men alene som et ønske om øgning af hastigheden inden for zoner.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at hun i kanten af mødet havde en samtale med Søren Brostrøm, Kåre Mølbak og Johan Legarth, hvorunder Søren Brostrøm og Kåre Mølbak tilkendegav, at det ville gå galt, hvis der ikke blev gjort noget med mink. Nogle af Johan Legarths folk blev kaldt over til drøftelsen. Der var en drøftelse af sparsomme ressourcer. Justitsministeriet skulle "drible videre" hermed i forhold til NOST'en. Hun faciliterede, at Justitsministeriet skulle tage hånd om det videre forløb.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han husker samtalen i tilknytning til mødet. Kåre Mølbak og Søren Brostrøm tog fat i Barbara Bertelsen. Der blev herefter taget fat i ham. Kåre Mølbak og Søren Brostrøm var stærkt bekymrede over aflivningshastigheden. Med den eksisterende aflivningshastighed ville man komme hen på den anden side af årsskiftet, før alle mink i zonerne var slået ned. På det tidspunkt løb smitten hurtigere end aflivningerne. Han tog kontakt til Rigspolitiet i umiddelbar forlængelse af mødet. Han er i tvivl om, hvorvidt han fik fat på rigspolitichef Thorkild Fogde eller politidirektør Lykke Sørensen. Han videregav bekymringen.

I en mail af 26. oktober 2020 skrev sundhedsminister Magnus Heunicke: "Det forekommer stadig mere uforståeligt, at der ikke findes et svar på, hvorfor og hvordan så mange minkfarme er blevet smittet. Med den globale trussel,

dette reservoir udgør, samt med den milliardstore udgift, en nedslagtning vil belaste det danske samfund med, må der sættes ind og overvejes, hvad myndighedernes næste skridt kan være".

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret bl.a., at Magnus Heunicke var bekymret for, om coronasmitten blandt mink var ved at komme ud af kontrol, og han var bekymret for, om der blev gjort tilstrækkeligt for at få situationen under kontrol. Man var meget nervøs for, at smitten kunne spredes til de sårbare i samfundet. Der var ikke en viden eller et overblik over, hvorfor corona spredte sig enormt hurtigt blandt minkfarmene. Hun mener ikke, at der kom noget konkret ud af Magnus Heunickes mail, men han bekymrede sig over de vandrende arbejdstagere som færdedes på forskellige minkfarme under pelsningssæsonen. Mailen var optakten til, at der skulle udarbejdes en ny sag til regeringsudvalget. Zonemodellen havde vist sig ikke at være tilstrækkelig, og det var derfor nødvendigt med yderligere tiltag.

5.2.29. Kontakt til minkbranchen i slutningen af oktober 2020

Den 23. oktober 2020 blev der afholdt møde mellem miljø- og fødevareminister Mogens Jensen og minkbranchen. Mødet var indkaldt efter anmodning fra minkbranchen, som ønskede at diskutere strategien for aflivning af smittede minkbesætninger og aflivninger inden for sikkerhedszonen.

På mødet deltog blandt andre miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, departementschef Henrik Studsgaard, afdelingschef Tejs Binderup og kontorchef Paolo Drostby, alle Miljø- og Fødevareministeriet, direktør Nikolaj Veje og veterinærdirektør Hanne Larsen fra Fødevarestyrelsen og repræsentanter fra Kopenhagen Fur og Landbrug & Fødevarer.

På mødet fremlagde minkbranchen deres synspunkter, der blev herunder drøftet fritestning og håndtering af avlsdyr i sikkerhedszonerne. Branchen gav udtryk for, at de ønskede en dialog med sundhedsmyndighederne.

Bestyrelsesformand i Kopenhagen Fur Tage Pedersen anmodede den 27. oktober 2020 departementschef Henrik Studsgaard om et møde, da branchen ifølge Tage Pedersen bl.a. manglede svar på fritestning og avlsdyr i 2021.

Der blev herefter afholdt et møde den 30. oktober 2020 mellem miljø- og fødevareminister Mogens Jensen og Kopenhagen Fur. På mødet deltog blandt andre Henrik Studsgaard, Tejs Binderup, Paolo Drostby, teamleder Katja Goodhew, fuldmægtig Anders Kroman Liin, alle Miljø- og Fødevareministeriet, direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen, samt repræsentanter fra Kopenhagen Fur og Landbrug & Fødevarer.

Til brug for mødet havde Kopenhagen Fur sendt et oplæg til en langsigtet strategi for håndtering af covid-19 i mink, hvoraf fremgik, at branchen bl.a. ønskede, at det blev muligt at friteste besætninger, således at færre mink skulle aflives, og avlsdyr kunne anvendes til fremtidig minkproduktion, ligesom der var et ønske om, at minkene fra ikke-smittede farme i sikkerhedszonerne kunne pelses frem for at aflives.

Det fremgår af en pressemeddelelse om mødet udsendt af Miljø- og Fødevareministeriet samme dag, den 30. oktober 2020, at ministeren gerne ville drøfte med branchen, hvordan man undgik aflivning af flest mulige mink samtidig med, at den strategi, som regeringen havde valgt af hensyn til folkesundheden, blev efterlevet.

Der var planlagt et møde til mandag den 2. november 2020 mellem Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og Kopenhagen Fur.

5.2.30. Hasteforespørgselsdebatter den 30. oktober 2020 med miljø- og fødevareministeren

Der blev den 30. oktober 2020 afholdt to forespørgselsdebatter med miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg G, F 9 forespørgsel og Folketingstidende 2020-21, tillæg G, F 10 forespørgsel, idet den ene vedrørte sundhedsrisikoen fra den særlige covid-19-mutation, der udvikles i mink (F9), og den anden vedrørte aflivning af mink (F10).

I forbindelse med forespørgselsdebat F 10 blev der fremsat følgende forslag, V 7, som efterfølgende blev vedtaget:

> "...
> Folketinget pålægger regeringen at indkalde alle Folketingets partier til drøftelse af mulighederne for fremtidig minkproduktion i Danmark.

> Folketinget støtter en fremtidig minkproduktion under hensyntagen til sundheds- og veterinærmyndighedernes anbefalinger.
> ..."

Fuldmægtig Anders Kroman Liin, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at beslutningsforslaget ikke indebar, at embedsværket skulle foretage sig noget.

5.2.31. Arbejde på nye regeringssager vedrørende minkerhvervet i fremtiden

Den 30. oktober 2020 blev der i Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet efter anmodning fra Statsministeriet påbegyndt arbejde på en sag om håndtering af mink på den længere bane. Sideløbende hermed blev der i bl.a. Miljø- og Fødevareministeriet påbegyndt arbejde på en ØU-sag, som bl.a. vedrørte en dvalemodel for minkbranchen, der gik ud på, at minkproduktion og indsætning af nye dyr skulle forbydes for en periode, idet et vist antal avlsdyr kunne bevares med henblik på senere genoptagelse af produktionen.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret, at det var Statsministeriet, der bestilte en ny sag om mink i fremtiden. Pelsningssæsonen på minkfarmene var i gang, og der var drøftelser om, hvorvidt minkavlerne skulle have lov til at avle på deres avlsdyr, eller om branchen skulle tage et dvaleår. Sundhedsministeriet bestilte på den baggrund en ny risikovurdering fra Statens Serum Institut. Regeringssager blev ofte startet på initiativ fra Statsministeriet. Pelle Pape fra Statsministeriet meddelte hende og Anne-Mette Lyhne Jensen, at Statsministeriet gerne ville have en sag på om mink. Herefter gik Miljø- og Fødevareministeriet i gang med at skrive på en regeringssag. Sundhedsministeriets opgave var at sikre, at der blev bestilt en risikovurdering fra Statens Serum Institut. Sideløbende med regeringssagen kørte der en ØU-sag, som Miljø- og Fødevareministeriet også var involveret i. Denne ØU-sag bestod bl.a. af en dvalemodel for minkbranchen.

Teamleder Katja Goodhew, Miljø- og Fødevareministeriet, har om ØU-sagen forklaret bl.a., at der var et stigende behov for at få afklaret, hvad der skulle ske i 2021. Og det beroede så på et input fra veterinærmyndighederne og sundhedsmyndighederne om, hvilket scenarie der var påkrævet. Det budskab, de fik fra sundhedsmyndighederne på dette tidspunkt, var, at det var størrelsen af biomassen, der var kritisk. Da pelsningen var nært forestående, ville

størsteparten af dyrene alligevel blive slået ned, og man kunne derfor blot arbejde med et scenarie for avlsdyrene. Fødevarestyrelsen skulle lave en juridisk vurdering af dette scenarie.

Den 2. november 2020 afgav Fødevarestyrelsen et notat til Miljø- og Fødevareministeriet om indsætning af nye minkbesætninger i 2021. Af notatet fremgår bl.a.:

> "...
> Det vil kræve grundige overvejelser, såfremt der ønskes indført et de-facto forbud mod minkproduktion for en kortere eller længere periode for udvalgte eksisterende produktionsanlæg eller i udvalgte geografiske zoner. Det vil i givet fald skulle funderes på et solidt veterinært og sundhedsfagligt grundlag. Fastlæggelsen af en nærmere kompensationsmodel vil kræve inddragelse af erhvervet og vil involvere andre myndigheder i forhold til at trække på den viden og de erfaringer, der er om kompensationer til andre erhverv i forbindelse med COVID19.
>
> Det er Fødevarestyrelsens umiddelbare vurdering, at der ikke er hjemmel i lov om hold af dyr til at forbyde indsætning af dyr ud over den situation, hvor den eksisterende smittede besætning er aflivet, og der er rengjort og desinficeret efter denne.
>
> Bestemmelsen i § 56, stk. 1 i lov om hold af dyr giver besætningsejeren ret til erstatning for værdien af dyrene samt driftstabserstatning for det tab, der opstår som følge af Fødevarestyrelsens påbud om aflivning.
>
> Af ovenstående følger, at eventuel beslutning om at forbyde indsætning af nye dyr samt generelt at forbyde minkproduktion i en periode efter vores opfattelse ikke vil kunne rummes inden for lov om hold af dyr.
>
> Indgrebet er således af så indgribende karakter, at det efter Fødevarestyrelsens opfattelse kræver eksplicit lovhjemmel.
>
> Spørgsmålet om erstatning for dette indgreb bør behandles i sammenhæng hermed. I den forbindelse skal der tages stilling til, om indgrebet vil være af ekspropriationslignende karakter, og at der derfor skal ydes

> fuld erstatning efter principperne i grundlovens § 73, eller om der er tale om erstatningsfri regulering.
>
> Det har på grund af den korte frist ikke været muligt at rette henvendelse til sundhedsmyndighederne for en vurdering af, om der i sundhedslovgivningen skulle være hjemmel til et indgreb af denne karakter. ..."

Fødevarestyrelsens notat dannede grundlag for Miljø- og Fødevareministeriets videre arbejde med ØU-sagen, som fortsatte den 3. november 2020.

5.3. Forløbet den 2. november 2020

Den 2. november 2020 var der konstateret smitte på 191 minkfarme, heraf var 53 besætninger aflivede, og der var 33 mistænkte smittede besætninger.

5.3.1. Arbejdet i forskellige myndigheder

Mandag den 2. november 2020 startede med fokus på mink i forskellige ministerier.

Den 2. november 2020 kl. 8.53 skrev departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, en sms til departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, og departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, hvori hun udtrykte bekymring for smitteudviklingen og bl.a. skrev: "Vi leger allerede med ilden med den svage eksekveringskraft".

Der blev den 2. november 2020 kl. 11 afholdt et internt møde i Statsministeriet med deltagelse af blandt andre statsministeren og en række medarbejdere. Et af punkterne på dagsordenen omhandlede mink.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at hun tog initiativ til mødet mandag den 2. november 2020 og bad om, at mink skulle drøftes, bl.a. i forlængelse af en forespørgselsdebat i Folketinget fredag den 30. oktober 2020. "Vi var virkelig bekymret for situationen. Både for covid-smitten og for covid i mink. Vi var på vej ind i anden bølge, som forstærkedes af mink."

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har om det interne møde forklaret, at der havde været forespørgselsdebat i Folketinget om fredagen den 30. oktober 2020, hvorunder der blev udtalt kritik af regeringen for at være kommet bagud i forhold til håndtering af smitten på minkfarmene. Der var tiltagende presseomtale om smittede minkfarme hen over weekenden. Det var et helt normalt statusmøde under pandemien. Det var naturligt, at mink var på dagsordenen. Mødet blev jo afholdt i umiddelbar forlængelse af en forespørgselsdebat, som var endt op med en vedtagelsestekst om mink, som pålagde regeringen at iværksætte tiltag mv.

Der var i løbet af dagen kontakt mellem Miljø- og Fødevareministeriet, Finansministeriet og Erhvervsministeriet vedrørende en kommende ØU-sag om mink. Der blev på anmodning fra Miljø- og Fødevareministeriet i den anledning holdt et virtuelt møde om dagen den 2. november 2020.

Souschef Asbjørn Brink, Finansministeriet, som deltog i mødet sammen med sin kollega, fuldmægtig Casper Mondrup Dahlmann, har forklaret, at han og Casper Mondrup Dahlmann havde meget travlt på dette tidspunkt. De havde indtryk af, at de skulle deltage i et møde med Miljø- og Fødevareministeriet, hvor regeringssagens forskellige scenarier for håndteringen af coronasmitte blandt mink skulle skitseres. I løbet af mødet fik han og Casper Mondrup Dahlmann indtryk af, at de deltog i et internt møde i Miljø- og Fødevareministeriet, idet de ikke mente, at fokus blev lagt rigtigt. Han og Casper Mondrup Dahlmann var frustrerede over, at fokus ikke var på udarbejdelse af scenarierne for håndteringen af coronasmitte blandt mink. De var underlagt et meget stort tidspres, idet Finansministeriet skulle nå at efterprøve det beslutningsgrundlag, som skulle udgøre regeringssagen.

Fuldmægtig Ane Myrhøj Bisgaard, Erhvervsministeriet, har forklaret, at hun mandag den 2. november 2020 hørte fra sin kontorchef Carsten Kjær Joensen, at der var ved at ske noget i de andre ministerier, idet coronasmitte blandt mink var steget meget. De fik besked om, at der kom nogle ØU-sager snart med mink på dagsordenen. Miljø- og Fødevareministeriet ønskede en afklaring af, om Erhvervsministeriet var klar med kompensationsordninger, hvis der skulle ske yderligere aflivninger af mink. I Erhvervsministeriet drøftede man ikke muligheden for at aflive samtlige mink, herunder avlsdyrene. Der fremgik scenarier i sagerne, hvor alle dyr inklusiv avlsdyr blev aflivede, men på dette tidspunkt virkede dette mere som et hypotetisk scenarie.

5.3.2. Statens Serum Instituts fund af mutation (cluster 5)

I løbet af dagen fremkom der oplysninger fra Statens Serum Institut om foreløbige laboratorieundersøgelser, som tydede på, at en af de fundne mutationer af SARS-CoV-2 i mink (cluster 5), havde nedsat følsomhed over for neutraliserende antistoffer, hvilket risikerede at påvirke effekten af fremtidige vacciner.

Om aftenen kl. 22.50 sendte professor Anders Fomsgaard, Statens Serum Institut, en mail vedrørende de nye fund til faglig direktør Kåre Mølbak, Statens Serum Institut, som videresendte mailen til departementschef i Sundhedsministeriet, Per Okkels, kl. 22.58.

Anders Fomsgaards mail var vedhæftet et notat af 2. november 2020 med første udkast til engelsk rapport benævnt "Assessing cross-neutralization activity for SARS-CoV-2 spike mutants" om forsøg med vurderingen af krydsneutraliseringsaktivitet for SARS-CoV-2 spidsmutanter, hvori det blev konkluderet:

> "...
> this indicate that mink virus variants with four of the seven identified minkmutations/changes in the spike protein show less sensitivity (resistance) for neutralizing antibodies from persons with previous covid-19 infection. It is important to note that these results are preliminary and are in the process of being confirmed in an independent repeat experiment, but suggest that mink-specific mutation potentially can influence virus' sensitivity to protective antibodies.
> ..."

5.3.3. Møde med Kopenhagen Fur kl. 15.30

Der blev kl. 15.30 afholdt møde mellem Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut, Kopenhagen Fur og Landbrug & Fødevarer.

På mødet deltog blandt andre veterinærdirektør Hanne Larsen og enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen, begge Fødevarestyrelsen, faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak, bestyrelsesformand Tage Pedersen, direktør Sander Jacobsen og Jesper Lauge, alle Kopenhagen Fur, og Jan Dahl fra Landbrug & Fødevarer.

Mødet skulle have omhandlet pelsningsmuligheder i sikkerhedszonerne og erhvervets ønske om at bevare avlsdyr, men på mødet orienterede Kåre Møl-

bak også om cluster 5. Ifølge et senere referat havde Kåre Mølbak på mødet udtalt, at hvis ikke myndighederne tog den nuværende situation alvorligt, var der risiko for, at der i et worst case-scenarium blev skabt et nyt Wuhan (reservoir for massiv smittespredning).

Faglig direktør Kåre Mølbak, Statens Serum Institut, har forklaret, at han var til møde med Kopenhagen Fur om eftermiddagen den 2. november 2020 i Fødevarestyrelsen, fordi Kopenhagen Fur gerne ville i direkte dialog med Statens Serum Institut. Hanne Larsen, veterinærdirektøren, havde sat mødet i værk. Kopenhagen Fur ville gerne have en nærmere redegørelse for, hvordan han så på den epidemiologiske situation. På det tidspunkt havde de to hovedproblemer. Det ene var den voldsomme smittespredning på Vestegnen, og det andet var situationen i Jylland. Han nævnte da også cluster 5 som en bekymrende nyhed.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har om Kåre Mølbaks udtalelse forklaret, at den skabte stor opmærksomhed og urolighed i lokalet. Hun spurgte ind til, og ønskede bekræftet af Kåre Mølbak, at dette var hel ny information, som de ikke havde fået før. For *hvis* det var information, hun havde fået før, så ville hun nok have følt et behov for at have orienteret hendes minister på et tidligere tidspunkt. Det blev så bekræftet, at det var ny information. De havde ikke modtaget noget på skrift. Der var kun Kåre Mølbaks mundtlige fremlæggelse af resultaterne. Men de var trods alt kommet til mødet for at tale om avlsdyr og pelsning, og erhvervet ønskede at tale om zonernes udstrækning og om bevaring af avlsdyr inden for zonerne. Det er hendes erindring, at Kåre Mølbak hertil svarede, at det ville udgøre for stor en risiko at bevare avlsdyr inden for zoner, men det er ikke hendes erindring, at Kåre Mølbak afviste, at man ville kunne bevare avlsdyr uden for zonerne.

Bestyrelsesformand Tage Pedersen, Kopenhagen Fur, har om mødet forklaret, at Kåre Mølbak sagde, at hvis de ikke fik nedbragt biomassen hurtigt, risikerede Danmark at blive det nye Wuhan. Dette ønskede minkbranchen selvfølgelig ikke. Meldingen om at bevare avlsdyrene blev hurtigt overtrumfet af ordet Wuhan. Der blev dog ikke under mødet sagt noget om, at samtlige mink skulle aflives.

Miljø- og Fødevareministeriet deltog ikke i mødet, men i forlængelse af mødet blev afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, ifølge sin

forklaring, ringet op af veterinærdirektør Hanne Larsen, som fortalte, at Kåre Mølbak på mødet havde oplyst om fundet af en ny mutation.

5.3.4. Møde med Kopenhagen Fur kl. 19.00

Kl. 19 blev der afholdt møde mellem Miljø- og Fødevareministeriet, Fødevarestyrelsen og Kopenhagen Fur.

På mødet deltog blandt andre miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, særlig rådgiver Søren Andersen, departementschef Henrik Studsgaard og afdelingschef Tejs Binderup, alle Miljø- og Fødevareministeriet, direktør Nikolaj Veje, veterinærdirektør Hanne Larsen, enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen, alle Fødevarestyrelsen, samt bestyrelsesformand Tage Pedersen, Jesper Lauge og direktør Sanders Jacobsen, alle Kopenhagen Fur.

Mødet var kommet i stand efter ønske fra minkerhvervet, og skulle bl.a. have handlet om muligheden for pelsning i zonerne og for at bevare avlsdyr, men fundet af cluster 5, som blev meldt ud på mødet tidligere samme dag, blev også drøftet. Der var på mødet enighed om, at tempoet for aflivninger i zone 1 (smittede besætninger) og zone 2 (besætninger i en sikkerhedszone rundt om disse) skulle op.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen havde tidligere på dagen godkendt en indstilling fra Fødevarestyrelsen om mulighed for - under en række oplistede forudsætninger - pelsning af zonebesætninger (aflivning til pelsning i modsætning til aflivning til destruktion), men ikke at avlsdyrene i zonerne kunne bevares.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at han ikke husker det konkrete møde, medmindre det er 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. Han blev meget overrasket over at få udmeldingen på mødet og over, at de fik meldingen fra Kopenhagen Fur og ikke fra sundhedsmyndighederne. Det blev nævnt, at Kåre Mølbak havde sagt, at smitte blandt mink kunne blive et nyt Wuhan, og det gjorde stort indtryk på ham. Det kan godt passe, at en af hans medarbejdere havde talt med Tage Pedersen om Kåre Mølbaks udtalelse, og at denne information blev givet videre til ham forud for mødet. På dette tidspunkt var det stadig en mulighed for ham og Miljø- og

Fødevareministeriet, at avlsdyrene kunne bibeholdes. Udgangspunktet var således ikke, at alle mink, herunder avlsdyr, skulle slås ned.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at der forud for mødet var et formøde med Fødevarestyrelsen, hvorunder Hanne Larsen oplyste, at der tidligere på dagen havde været et møde i Fødevarestyrelsens regi med deltagelse af Kopenhagen 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 over for 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 hørte om noget sådant. Det var en rimelig rystende oplysning. Under mødet 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.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det var evident for alle, at der var behov for at øge hastigheden med aflivningerne. Alle, også avlerne, var enige om, at tempoet skulle op i zone 1 og 2. Det var der også en tilkendegivelse om fra Kopenhagen Furs side.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at der havde været formøde med Mogens Jensen, hvor han var blevet orienteret om de nye oplysninger, som Kåre Mølbak var fremkommet med. Hun tror, at Mogens Jensen var overrasket over at blive bibragt oplysningerne på den måde. Det var overladt til Fødevarestyrelsen at overbringe ham og departementet oplysningerne, fordi det gik så stærkt på det tidspunkt. Hun ville sikre, at ministeren og departementet var lige så velinformerede på området, som erhvervet var. Der var en generel opfattelse på mødet af, at informationen fra Kåre Mølbak var meget alvorlig. Hun havde ikke haft tid til at gøre sig de store overvejelser om den fremtidige minkavl, da hun også havde deltaget i mødet med erhvervet forud for formødet med ministeren. Informationerne, som hun gav ministeren under formødet, blev også bagtæppet til, at erhvervet under mødet med ministeren fik besked om, at ministeren ikke ville træffe beslutning om, at

der kunne pelses i zone 2. Der skulle fuld tempo på aflivningerne i zone 1 og zone 2, og der var ikke noget, der skulle forsinke processen.

Under mødet den 2. november 2020 sendte særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, kl. 19.33 en sms til stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, hvori han orienterede om, at Kåre Mølbak på mødet havde fortalt, at minkvarianten af corona risikerede at udvikle sig til en ny virus, og at man risikerede, at Danmark blev det nye Wuhan, hvis ikke man fik mink slået ned hurtigt nok. Martin Justesen skrev tilbage lidt over midnat, den 3. november 2020 kl. 00.39, at "Vi er max på den. Ringer i morgen tidlig".

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han tog kontakt til Sundhedsministeriet og Statsministeriet for at finde ud af, hvad der var op og ned. Det var usædvanligt at få væsentlige oplysninger ad den vej. Normalt ville man få sådanne oplysninger via et notat, som kom op igennem systemet. Idet Kåre Mølbak havde brugt ordet "Wuhan", var han bekymret for, at de ikke havde kontrol over, hvordan dette blev kommunikeret videre. Hvis det kom ud i pressen, at Danmark kunne blive det nye Wuhan, ville det få uoverskuelige konsekvenser for både eksport og folkesundhed.

Stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, har om sms-korrespondancen med Søren Andersen forklaret, at disse sms-beskeder var første gang, han blev bekendt med Kåre Mølbaks udtalelser om, at der var fundet mutationer af coronavirus i mink. Han mener, at han videresendte sms-beskederne til Barbara Bertelsen, men han kan også have ringet til hende. De vidste, at der var en teoretisk risiko for mutationer af coronavirus, og i første omgang forholdt de sig tvivlende til, hvorvidt oplysningerne var rigtige. De forsøgte hurtigst muligt at få afdækket, hvorvidt det var rigtigt.

5.3.5. Departementschefmøde kl. 21.30

Efter at departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen senere samme dag havde fået oplysning om, at faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak over for minkavlere havde omtalt en mutation, cluster 5, i minkvarianten, og at der i værste fald var risiko for "et nyt Wuhan", skrev hun kl. 21.19 i en sms til sine tre departementschefkollegaer, Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, Johan Legarth, Justitsministeriet, og Per Okkels, Sundhedsministeriet: "I er nødt til at tænke orientering af FT. Senest i morgen tidlig. Der her skal på alle niveauer håndteres på det katastrofeniveau, vi er på".

Efter anmodningen fra Barbara Bertelsen indkaldte Johan Legarth til et virtuelt departementschefmøde. Mødet var oprindeligt planlagt til den 3. november 2020 om morgenen, men blev fremrykket til den 2. november 2020 om aftenen.

På mødet deltog blandt andre departementscheferne Johan Legarth, Justitsministeriet, Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, Michael Dithmer, Erhvervsministeriet og Per Okkels, Sundhedsministeriet, ligesom rigspolitichef Thorkild Fogde deltog. Derudover deltog blandt andre veterinærdirektør Hanne Larsen og enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen, begge Fødevarestyrelsen, afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, samt afdelingscheferne Annemarie Lauritsen og Martin Ulrik Jensen, begge Finansministeriet.

Der blev på mødet orienteret om Statens Serum Instituts udmelding om cluster 5, og en række scenarier for minkerhvervet og Nordjylland blev drøftet. Det blev drøftet, hvorledes tempoet på aflivninger af mink kunne komme op, og ideen om tempobonus blev introduceret af Miljø- og Fødevareministeriet.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, som ikke deltog på departementschefmødet, har forklaret, at hun ikke husker, om hun kontaktede Johan Legarth i løbet af dagen om mandagen den 2. november 2020, men hun ved, at hun talte med Johan Legarth mandag aften efter nyheden om mutationen. Hun talte dog først med Per Okkels, som fortalte, at han havde været i kontakt med Kåre Mølbak og Tyra Grove Krause, som havde oplyst, at bekymringen var reel. Sundhedsministeriet var nødt til at få en mere konkret vurdering, da der kun forelå en foreløbig vurdering. Hun ringede herefter til Johan Legarth, idet Justitsministeriet havde den nyoprettede beredskabsafdeling, som havde kapacitet mv. til at styre tværministerielle tiltag. Aftalen var, at Johan Legarth skulle indkalde til et departementschefmøde med de involverede departementschefer. Hun snakkede både med Henrik Studsgaard og Johan Legarth, men hun bad Johan Legarth om at koordinere mødet som led i Justitsministeriets koordinationsrolle under coronakrisen. Beredskabsafdelingen i Justitsministeriet var blevet oprettet under coronakrisen for at kunne understøtte fagministerierne med sagsunderstøttelse og tværgående koordinering. Den foreliggende sag var ikke et særforløb i håndteringen af coronasmitte blandt mink. Inden hun talte med Per Okkels om risikovurderin-

gen, havde hun en samtale med Henrik Studsgaard. Det var endvidere Miljø- og Fødevareministeriet, der rejste flaget over for Statsministeriet. Hun husker, at Martin Justesen blev kontaktet af Søren Andersen om Kåre Mølbaks udtalelse på mødet med minkbranchen den 2. november 2020, hvorefter hun ringede til Henrik Studsgaard, som bekræftede oplysningen. Hun ringede derefter til Per Okkels, som oplyste, at han ikke kendte til disse oplysninger. Per Okkels vendte efterfølgende tilbage, da han havde fået bekræftet oplysningen fra Statens Serum Institut. Hun bad derefter Johan Legarth om at koordinere et møde med de relevante departementschefer. Den 2. november 2020 om aftenen talte hun med både Per Okkels, Johan Legarth og Henrik Studsgaard.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at hun fik en opringning af Barbara Bertelsen mandag aften den 2. november 2020. Barbara Bertelsen sagde, at der skulle ske håndtering mv. af to terrorangreb i henholdsvis Frankrig og Wien. Departementschefen sagde også, at hun var blevet opmærksom på, at der kunne komme en ny risikovurdering fra Statens Serum Institut som følge af et møde i Kopenhagen Fur, hvorunder Kåre Mølbak havde givet udtryk for, at cluster-5 kunne udgøre en risiko for de kommende vacciner. Hun husker tydeligt opkaldet. Hun var i isolation, og opholdt sig på Marienborg. Hun var på arbejde både dag og aften som følge af pandemien. Man var i højeste alarmberedskab både på grund af terrorangrebet i Wien, men også som følge af bekymringen i forhold til mink. Der forelå endnu ikke noget konsolideret materiale om mink. Hun drøftede ikke iværksættelse af initiativer i forhold til mink med Barbara Bertelsen, men departementschefen sluttede af med at sige: "Nu går vi i gang med arbejdet og får udredt, hvad der er op og ned." Det skete så i løbet af tirsdag den 3. november 2020. Hun tør ikke sige, om initiativet hertil udgik fra Statsministeriets departementschef. Hun går ud fra, at de involverede departementschefer var i fuldt beredskab. Som statsminister er hun ikke involveret i, hvordan departementscheferne tilrettelægger deres arbejde.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at der tidligere på aftenen første gang kom forlydender om, at Statens Serum Institut havde konstateret fund af en mutation. Barbara Bertelsen ringede ham op først på aftenen mandag den 2. november 2020 og spurgte, om han havde hørt om en minkmutation. Han tog herefter fat i Per Okkels, som var lidt søgende. Per Okkels var ved at finde ud af, hvor man var på bekymringsskalaen. Han mener, at Per Okkels vendte tilbage og sagde, at det var skidt. Mødet blev fremrykket som følge af eskalationen på alvorlighedsstigen i løbet af aftenen. Der var

flere samtaler mellem ham, Barbara Bertelsen og Per Okkels i de timer. Det var baggrunden for, at mødet blev fremrykket. Det var på mødet formentlig Per Okkels, som førte ordet, fordi indgangsvinklen var de nye oplysninger fra sundhedsmyndighederne. Det var sundhedsmyndighederne, som kridtede banen op. Sundhedsmyndighederne understregede, at der både var et problem med reservoir og mutation. Der var bekymring for, om mutationen kunne få betydning for de kommende vacciner. Det handlede om at få stoppet og inddæmmet kilden. Det var på dette møde, at konturerne for de kommende 24 timer blev lagt, både for så vidt angik mink og Nordjyllandspakken. Konklusionen var, at Sundhedsministeriet skulle gå hjem og få kvalificeret risikovurderingen.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at mødet startede med en orientering om, at Kåre Mølbak under et møde samme dag med minkbranchen havde orienteret om en undersøgelse, som var bekymrende i forhold til en minkmutation. Hun kendte ikke noget til baggrunden for departementschefmødet, og hun ved ikke, om mødet havde sammenhæng med mødet med minkbranchen. Hun ved, at Johan Legarth havde sendt en sms om mødet. Det var et mareridtsscenarie, som blev drøftet. Der blev talt om, hvordan mutationer kunne påvirke vacciner. Der blev videre talt om, hvordan man hurtigere kom gennem aflivningerne. Der blev talt om smitte i Nordjylland, og der blev talt om, at smitten i Nordjylland var drevet af smitte i mink. Der blev også talt om tests. Hun noterede sig, at der var behov for yderligere tests. Den oplysning tog hun med hjem.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at han først på aftenen blev ringet op af Barbara Bertelsen. Hun havde fået oplyst af en person, som var blevet ringet op af Landbrug & Fødevarer, at Kåre Mølbak på et møde med minkbranchen, Landbrug & Fødevarer, Fødevarestyrelsen og vist nok også en fra ministeriet, havde underholdt om den undersøgelse, som de havde lavet, hvor der var tegn på, at cluster 5, som var fundet i Nordjylland, kunne udvise manglende immunitet over for vacciner. Kåre Mølbak havde kaldt det lille Wuhan. Han blev meget overrasket, da han ikke havde hørt om dette, og han ringede til Kåre Mølbak og spurgte, om det var rigtigt. Det var nøjagtigt det, de havde været bange for. Kåre Mølbak sagde, at det var Anders Fomsgaard, som havde lavet undersøgelsen. Han ringede efterfølgende til Tyra Grove Krause. Han var meget forundret over, at han skulle høre dette ad bagveje. De var i forvejen meget tæt på en konklusion om, at man ikke kunne

inddæmme smitten blandt minkfarme. Han bad om noget på skrift og fik tilsendt noget på engelsk, som var meget svært at læse. Han talte efterfølgende med Barbara Bertelsen nogle gange, som var meget bekymret, og de aftalte, at der skulle afholdes et departementschefmøde, hvor Henrik Studsgaard, Johan Legarth m.fl. skulle være med. Han talte selv meget på dette møde. Deres tese på mødet var, at dette kunne de ikke styre, og at mink udgjorde en stor risiko. Der var behov for en ny risikovurdering, som allerede var blevet bestilt af Miljø- og Fødevareministeriet og var i proces hos Statens Serum Institut. Der blev ikke besluttet noget på departementschefmødet den 2. november 2020 om aftenen. Det lå i kortene, at man skulle tales ved om situationen dagen efter.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at han den 2. november 2020 blev ringet op sent om aftenen af Per Okkels, som fortalte, at Kåre Mølbak på et møde med minkbranchen havde sagt noget om et nyt Wuhan, og at de var nødt til at gøre noget nu. Per Okkels sagde, at der var bestilt en risikovurdering, og Magnus Heunicke skrev derfor en sms på ministertråden for at gøre alle opmærksom på sagen. Han korresponderede også med sin departementschef.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at mødet startede med en drøftelse af det rent sundhedsmæssige. Per Okkels redegjorde herfor, herunder om briefingen fra Statens Serum Institut, og den bekymring som instituttet havde. Det gik rigtigt stærkt med smitten på det tidspunkt, og de drøftede, hvordan man kunne øge hastigheden af aflivningerne. De drøftede, hvordan man fik konsolideret den risikovurdering, som forelå, så der var noget konkret at forholde sig til. Miljø- og Fødevareministeriet foreslog en tempobonus for at styrke hastigheden med aflivninger. Der var en eskalerende smitte blandt minkbesætningerne. Der var nærmest ekspotentiel stigning. Man var nødt til at få gjort noget med det samme. I Miljø- og Fødevareministeriet forberedte man sig selvfølgelig på, hvad der skulle ske; det, der var i fokus både mandag aften den 2. november 2020 og tirsdag den 3. november 2020 om eftermiddagen, var at få bragt aflivningstempoet op i zone 1 og 2 samt at få fremmet pelsningen i zone 3. Det var tilgangen fra Miljø- og Fødevareministeriets side til, hvad der skulle ske her og nu. Dertil kom, at der var overvejelser om, hvad der skulle ske i 2021 og frem. Det var med den tilgang, at Miljø- og Fødevareministeriet arbejdede. Det var Tejs Binderup, som fik den gode idé at indføre en tempobonus med det formål at øge tempoet med aflivningerne. Da de forlod mødet, var opgaven

for Miljø- og Fødevareministeriet at få øget tempoet med aflivninger, herunder finde ud af om tempobonus var en mulighed. Det var tilgangen fra Miljø- og Fødevareministeriets side til, hvad der skulle ske her og nu.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at konklusionen på departementschefmødet var, at situationen var meget bekymrende. Det var hans idé at indføre et økonomisk incitament til hurtigere aflivning i form af en tempobonus Han aftalte med afdelingschef Martin Ulrik Jensen fra Finansministeriet, at man skulle gå i gang med en ØU-sag. Departementschef Per Okkels skulle tale med sine fagfolk for at finde ud af, hvad der var op og ned.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, har forklaret, at han ikke husker, at han blev orienteret om departementschefmødet den 2. november 2020, men han kan sagtens have fået en tilbagemelding fra dette møde. Han har også forklaret, at særligt efter at Statens Serum Institut kom med sin nye risikovurdering, begyndte det at gå meget stærkt med et højt arbejdstempo.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har forklaret, at baggrunden for mødet var de nye oplysninger om coronaprøver fra Nordjylland, som havde vist en minkvariant, der var resistent over for antistoffer. En mutation blandt mink, der kunne overføres til mennesker, kunne være resistent over for en vaccine. Der blev ikke konkluderet noget på mødet, men de aftalte, at de hurtigt skulle afdække problemet og være klar til først at orientere regeringen og derefter Folketinget og offentligheden om den nye minkvariant. Han var ikke på det tidspunkt klar over, at der var ved at blive forberedt et KU-møde.

Afdelingschef Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, har forklaret, at på mødet blev Statens Serum Instituts nye risikovurdering drøftet. Per Okkels uddybede, hvad billedet var. Det blev endvidere drøftet, hvad handlemulighederne kunne være. Finansministeriet og Erhvervsministeriet fik til opgave at afdække hjælpepakkerne, kompensationsmodeller og incitamentsordning. Der var ikke nogle endegyldige beslutninger.

Afdelingschef Martin Ulrik Jensen, Finansministeriet, har om mødet forklaret, at det blev konkluderet, at Sundhedsministeriet skulle undersøge, hvad der var op og ned i den nye viden, som Statens Serum Institut havde, og at de skulle

lave et papir på det, som førte til den nye risikovurdering næste dag, og det blev besluttet, at der skulle laves nogle sager. Han stod efterfølgende for, sammen med Erhvervsministeriet, at lave en bestilling på en sag om hjælpepakker. Han skrev, som han gjorde i sin sms til Asbjørn Brink, da han var blevet ringet op og havde fået oplyst, at den nye minkmutation kunne true virkningen af de kommende vacciner, som på daværende tidspunkt var det eneste våben mod covid-19. Det ordvalg, han brugte i sin sms, var ikke tiltænkt en større kreds.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at han ikke ved, hvorfor han skulle deltage i mødet med departementscheferne. Han opfattede det som om, at der var "noget på vej", da det var usædvanligt, at han deltog i møder med departementscheferne. Han deltog i mødet, da Justitsministeriets departementschef, Johan Legarth, havde anmodet ham om at deltage. Per Okkels startede mødet med at oplyse, at sundhedsmyndighederne havde opdaget en ny virusmutation i mink, og at Kåre Mølbak samme dag havde talt med pelsavlerbranchen om dette. Det var en alvorlig oplysning, og der blev ret stille på mødet, da Per Okkels kom med oplysningen om en ny virusmutation, som muligvis også var vaccineresistent, hvilket var en helt ny situation. Konklusionen på mødet var, at Per Okkels skulle konsultere forskellige eksperter og prøve at få verificeret grundlaget, idet oplysningen om den nye virusmutation kom på baggrund af et møde, som Kåre Mølbak havde haft samme dag med pelsavlerbranchen. Han korresponderede under mødet med Lykke Sørensen om den nye oplysning. Han mener, at det var på departementschefmødet den 2. november 2020 om aftenen, at nyheden om situationens alvor blev breaket. Forespørgslen kom fra ham via Lykke Sørensen. De skulle give Justitsministeriet et estimat på, hvad det ville kræve af ressourcer, hvis worst case scenariet blev en realitet.

Thorkild Fogde havde i tæt forbindelse til mødet følgende sms-korrespondance med politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet:

> "...
> Thorkild Fogde, kl. 21.48:
> De har angiveligt fundet en ny minkmutation ...
>
> Lykke Sørensen, kl. 22.04:
> Enkel plan: beslutning om stop for mink i Danmark, aflivning af mink med gift med bistand fra Forsvar og politi og afbrænding af de døde mink

Lykke Sørensen, kl. 22.25:
Ok
..."

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at baggrunden for hendes sms var, at aflivningstempoet ikke kunne følge med nye tilfælde af smittede minkfarme. Hvis indsatsen skulle eskaleres yderligere, så var man nødt til at tage nye metoder i brug. Spørgsmålet var samtidig, hvorvidt minkavlerne kunne lade deres mink blive raske, så minkavlerne kunne pelse deres mink normalt. Dette uafklarede spørgsmål var også med til at besværliggøre eskaleringen af aflivningsindsatsen. Det stod derfor klart for hende, at hvis aflivningstempoet skulle øges, så skulle man præsentere en relativ enkel plan med operative løsninger. Planen i hendes sms-besked af 2. november 2020 kl. 22.04 havde hun ikke drøftet med nogen, og den var udtryk for nogle hurtige tanker. Det var et forsøg på at sikre en enkel kommunikation til minkavlerne. Det var en kommunikativ og operativ plan, som hun tænkte kunne gøre håndteringen af coronasmitte blandt mink lettere. Hun husker ikke, hvorfor hun efterfølgende skrev "Ok". Thorkild Fogde ringede til hende, da mødet med departementscheferne var slut, og efterfølgende blev der afholdt et møde mellem hende, Thorkild Fogde og Uffe Stormly.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at han og Lykke Sørensens sms-korrespondance havde en uformel karakter, og han opfattede Lykke Sørensens besked som en refleksion/tanke/idé, der slog ned i hende, da hun modtog hans ret graverende oplysning. Han skrev selv "De har angiveligt" - sikkert for at reflektere hans egen usikkerhed på daværende tidspunkt. Han opfattede det derfor alene som en refleksion fra Lykke Sørensen, der blev videregivet til ham i fortrolighed på sms.

5.3.6. Møde i Rigspolitiet sent om aftenen

Der blev efter departementschefmødet sent om aftenen afholdt et Teams-møde i Rigspolitiet med deltagelse af rigspolitichef Thorkild Fogde, politidirektør Lykke Sørensen og politiinspektør Uffe Stormly.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at der efterfølgende var en intern drøftelse i Rigspolitiet med deltagelse af politidirektør Lykke Sørensen og politiinspektør Uffe Stormly om udarbejdelse af en plan for et scenarie bestående i aflivning af alle mink. Ifølge Thorkild Fogde var det et "worst case scenarie".

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at mødet handlede om, hvordan man operativt skulle håndtere en eventuel beslutning om aflivning af alle mink i Danmark. Dette var ligeledes blevet drøftet på mødet mellem Thorkild Fogde og departementscheferne tidligere på aftenen eller i kanten af mødet. Det var med afsæt i departementschefernes drøftelser den 2. november 2020, at hun, Thorkild Fogde og Uffe Stormly afholdt det efterfølgende møde. Det, som hun skrev i sin sms-besked af 2. november 2020 kl. 22.04, var ikke epokegørende i forhold til tidligere drøftede tiltag. På mødet mellem hende, Thorkild Fogde og Uffe Stormly den 2. november 2020 konkluderede de, at det mest sandsynlige scenarie var, at der ville komme en politisk beslutning om, at alle mink skulle aflives, når de nye oplysninger var blevet drøftet af alle relevante instanser. Der skulle derfor udarbejdes en delplan herfor. Dette var en helt sædvanlig fremgangsmåde, og Rigspolitiet udarbejder ofte handleplaner for eventuelle fremtidige scenarier. De havde fået til opgave at undersøge, hvorvidt og hvordan det ville være muligt at aflive alle mink i Danmark hurtigst muligt.

Politiinspektør Uffe Stormly, Rigspolitiet, har forklaret, at Lykke Sørensen og Thorkild Fogde spurgte ind til, hvilke overvejelser der skulle gøres, hvis der kom en beslutning om at slå alle mink ned. Bagtæppet var dels en bekymring for mutation af virus og dels bekymring for indvirkning på kommende vacciner. Det var den oplysning, som han fik enten fra sin ledelse eller via Sundhedsmyndighedernes repræsentant på et møde i NOST-regi.

5.3.7. Overvejelser om bonus til minkavlerne

Efter departementschefmødet rettede afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, henvendelse til Finansministeriet vedrørende et notat om tempobonus til minkerhvervet med henblik på at øge tempoet for aflivningerne af mink.

Souschef Asbjørn Brink, Finansministeriet, skrev i en mail af 2. november 2020 kl. 23.21 til kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, bl.a.:

> "...
> Forstår at Tejs og Annemarie har talt om nedenstående "tempo bonus". Det synes jeg umiddelbart lyder som en god ide.

> Kunne man overveje at kombinere med et egentligt forbud mod hold og avl af mink i området efter fx 14 dage? Finder man mink medfører det bødestraf. Så der både er pisk og gulerod?
> ... "

Paolo Drostby videresendte Asbjørn Brinks mail til veterinærdirektør Hanne Larsen og enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen, begge Fødevarestyrelsen, hvorefter der var en intern mailkorrespondance i Fødevarestyrelsen, hvori enhedschef Birthe Schubart, Fødevarestyrelsen, i mail af 3. november 2020 kl. 07.52 skrev bl.a.:

> "...
> 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 være sammenhæng mellem reglerne og den aflønning vi giverfor at de udfører vores arbejde. Aflivningen påhviler myndighederne.
>
> Vi kan muligvis godt betale overpris, men det vil jo være aftalen der i givet fald misligeholdes og hvad kan vi så gøre, hvis de ikke efterleverne??
> ..."

Veterinærdirektør Hanne Larsen videresendte den 3. november 2020 kl. 08.23 Birthe Schubarts mail til Paolo Drostby.

Enhedschef Birthe Schubart, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at det var et andet tidspunkt og et andet scenarie end tempobonus, som de drøftede her. Men de overvejede, om man kunne lokke minkavlerne til selv at aflive de raske dyr i zonerne. Man var ved at finde ud af, hvordan man kunne få tempoet sat op ved at belønne hurtig aflivning. Hun var ikke inde specifikt og vurdere, om det ville være lovligt. Det var hurtige overvejelsesmails frem og tilbage. Som sagt var der på dette tidspunkt ikke tale om en tempobonus, som vi kender den fra den nye lov. Man var ved at indgå kontrakter med avlerne, hvor de fik en overpris for det arbejde, de skulle lave, hvis det gik hurtigt.

5.4. Forløbet den 3. november 2020

5.4.1. Telefonmøde mellem sundhedsmyndighederne kl. 08.00

Som en opfølgning på departementschefchefmødet den 2. november 2020 om aftenen blev der den 3. november 2020 kl. 08.00 afholdt et telefonmøde blandt sundhedsmyndighederne, som var indkaldt af departementschef i Sundhedsministeriet Per Okkels. I mødet deltog blandt andre Per Okkels og afdelingschef i Sundhedsministeriet Dorthe Eberhardt Søndergaard, direktør i Sundhedsstyrelsen Søren Brostrøm og faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak. Afsættet for mødet var Statens Serum Instituts laboratoriestudie vedrørende cluster 5.

Kort før telefonmødet, kl. 07.41, havde Per Okkels videresendt den rapport, som var udarbejdet sent mandag aften af Statens Serum Institut benævnt "Assessing cross-neutralization activity for SARS-CoV-2 spike mutants", til Søren Brostrøm, departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, og departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet.

Der forelå på dette tidspunkt ingen skriftlig risikovurdering fra Statens Serum Institut. Sundhedsministeriet havde allerede tidligere bestilt en risikovurdering, som endnu ikke var fremkommet. Per Okkels bad som følge af de nye oplysninger fra Statens Serum Institut om en risikovurdering med udgangspunkt i de nye oplysninger. Risikovurderingen fremkom senere samme dag.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at han havde et møde den 3. november 2020 om morgenen med Statens Serum Institut, hvor også Søren Brostrøm deltog, og hvor han (Per Okkels) sagde, at risikovurderingen skulle komme nu, hvorefter den kom i løbet af dagen. Han tilkendegav ikke, hvorvidt risikovurderingen skulle komme med nogle anbefalinger. Risikovurderingen var blevet bestilt af Miljø- og Fødevareministeriet allerede den 31. oktober 2020, men så kom oplysningen om cluster 5, og risikovurderingen ændrede karakter.

Faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak har forklaret, at han deltog i mødet kl. 8. Per Okkels ville drøfte i hvor høj grad, forsøgene holdt. Per Okkels ville lave en faglig trykprøvning af, hvor bekymrede Statens Serum Institut var. Og deres hovedbekymring gik på smitten, men det var ikke blevet bedre af, at de havde set, at disse mutationer opstod. De så det som et bevis

for den teoretiske bekymring, de havde for, at mutationer kunne blive en realitet. Det var ikke sådan, så de sagde, at alt nu var tabt, og nu havde vi ingen vacciner, men man kan sige, at de gik et skridt videre. Det, der var problemet, var, at der var tale om mutationer i forhold til spikeproteinet, som er det mål, de har for vacciner. Hvis der skete yderligere mutationer i spikeproteinet, så ville man få nogle vacciner, der ikke havde den effektivitet, som de regnede med. Derfor var det et bekymrende fund. De gav ikke Per Okkels nogle anbefalinger på mødet den morgen. Per Okkels sagde imidlertid, at man arbejdede på en plan om at aflive mink. Han ved ikke, hvem "man" var i den forbindelse, men Per Okkels sagde, at han havde snakket med Henrik Studsgaard. Henrik Studsgaard deltog ikke i mødet.

Direktør i Sundhedsstyrelsen Søren Brostrøm har forklaret, at afsættet for mødet var Statens Serum Instituts laboratoriestudie af immunitet ved cluster 5. Han læste notatet herom fra Statens Serum Institut ca. 20 minutter før mødet. Som han husker det, var bagtæppet, at der i det hele taget skulle ske noget i forhold til den eskalerende minksmitte, som der siden september havde været talrige vurderinger af og drøftelser om, og som de var ganske bekymrede over. Han husker ikke, at de traf beslutninger på det møde. Det handlede om den brændende platform og specifikt om, hvordan man skulle forstå resultaterne, der var fremkommet i Anders Fomsgaards laboratorium. Det var Per Okkels, der førte ordet. Det var et kort telefonmøde. Anders Fomsgaard blev vist bedt om kort at præsentere resultaterne, og så skulle de kommentere på dem. Der kom ikke nogen anbefalinger til regeringen ud af mødet. Han advarede på telefonmødet om morgenen den 3. november 2020 kraftigt mod at lægge disse data om cluster 5 til grund for en yderligere risikovurdering.

Der blev endvidere afholdt et "coronastatusmøde" den 3. november 2020 kl. 9.00. Af Magnus Heunickes noter fra mødet fremgår bl.a. om departementschef Per Okkels indlæg: "Formiddagen: Anbefaling fra sundhedsmyndighederne om mink ud af DK".

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at han, Per Okkels og afdelingschef Lene Brøndum deltog i mødet. Noterne er ikke nødvendigvis udtryk for, at ordene faldt, som han har skrevet. Han skrev det relevante ned. Per Okkels havde mødtes med Statens Serum Institut, men havde ikke fået den nye risikovurdering. Han og Sundhedsministeriet havde ansvaret for det faglige grundlag.

5.4.2. Kontakt mellem Justitsministeriet og Rigspolitiet kl. 08.36 om delplan vedrørende mink

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, sendte den 3. november 2020 kl. 08.36 en enslydende sms til rigspolitichef Thorkild Fogde og departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet:

> "...
> Johan Legarth, kl. 08.36:
> Tænker umiddelbart at Mink planen ser sådan ud (medmindre der kommer mindre bekymrende meldinger fra SSI i dag – eller meldingen er, at der må forventes at være 100 mutationer med tilsvarende problemer rundt om i Europa/verden):
>
> Aflivning af Mink:
>
> - beslutning om hvorvidt minkavl skal forbydes i DK
>
> - politiet laver et nødplan for aflivning (som i nødvendigt omfang suspendere dyreværnsregler, miljøbeskyttelsesregler mv.)
>
> - iværksættelse af kompensationsordning, der belønner minkavlere for at pelse eller slå alle deres mink ned i løbet af [10] dage.
>
> Inddæmning blandt mennesker:
>
> - iværksættelse af systematisk sekventering af alle politive tests
>
> - beslutning om hvorvidt der skal meddeles påbud om isolation i særlige faciliteter
>
> - hvis spredning af varianten ser ud til at være geografisk begrænset, skal der træffes beslutning om at anbefale/påbyde, at der ikke rejses mellem den pågældende region og resten af landet.
>
> - Hvis spredningen er geografisk begrænset skal der gennemføres massiv testning af i området.
> ..."

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han antager, at sms'en kl. 08.36 var en opfølgning på mødet mandag aften den 2. november 2020, hvor der blev lagt nogle helt overordnede spor ud, som var afhængige af Statens Serum Instituts endelige risikovurdering. Parentesen, som indeholder et forbehold, angiver, at man skulle vente og se, hvad der skete. Hvis risikovurderingen viste sig i sin værste form, så var der oplagt også en operativ opgave for politiet. Derfor blev Thorkild Fogde holdt inde i loopet. Forespurgt, om han inddrog Miljø- og Fødevareministeriet i de samme overvejelser, som han havde redegjort for i sms'en kl. 08.36, herunder om forbud mod minkavl, forklarede han, at han er ret sikker på, at inputtet til det punkt i sms'en kl. 08.36, som angik minkerhvervet mere fremadrettet, må være modtaget udefra. Inputtet om forbud mod minkavl er nok mest sandsynligt kommet fra Sundhedsministeriet eller måske fra mødet mandag aften. Man skal ikke lægge for meget ind i hans formulering. Han havde ikke direkte kontakt med Miljø- og Fødevareministeriet tirsdag formiddag den 3. november 2020. Adspurgt hvorfor sms'en ikke blev sendt til Henrik Studsgaard, har han forklaret, at han sendte beskeden til Per Okkels, da det var baseret på en drøftelse med Per Okkels, som han siden marts havde kørt et relativt tæt parallelt forløb med. Det faldt ham ikke ind at sende det til Henrik Studsgaard, da det var en opsamling på en drøftelse, som han havde haft med Per Okkels. Han mener, at sms'en var baseret på drøftelserne på departementschefmødet aftenen før. Han mener ikke, at han var i kontakt med Miljø- og Fødevareministeriet om formiddagen, men det var andre i hans "hus", men han er usikker på, om det drejede sig om dette mulige scenarie. Han vil tro, at det enten var Anne-Mette Lyhne Jensen eller Lisbeth Gro Nielsen, der var i kontakt med Miljø- og Fødevareministeriet. Det var først i forlængelse af møderne midt på dagen, at der blev lavet en opgavefordeling, herunder at Justitsministeriet skulle koordinere sagen og samle materialet til KU-mødet. Han går ud fra, at Miljø- og Fødevareministeriet - udover at se på understøttelsen af det praktiske med aflivning af mink - ligeledes generelt så på minkavlen i Danmark. Det var ikke noget, som han gav sine departementschefskollegaer et opdrag til. Han har ikke beføjelse til at give opdrag til sine departementschefskollegaer. Der er ingen tvivl om, at det var en kæmpe beslutning, hvis det blev besluttet, at alle mink skulle aflives. Minkalven var en stor industri, der repræsenterede en betydelig økonomi. Det var hans indtryk, at Miljø- og Fødevareministeriet - og andre steder - havde den opfattelse, at man så vidt muligt skulle forsøge at bevare minkavlen, og at man afventede sundhedsmyndighedernes vurdering af, hvad dette ville indebære.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at gengivelsen af Johans Legarths forklaring svarer til hans egen erindring om forløbet. Han hæftede sig ved Legarths tilføjelse "medmindre der kommer mindre bekymrende meldinger fra SSI i dag", som flugtede med hans egen opfattelse fra aftenen før, om at man var i gang med at få verificeret oplysningerne fra Per Okkels, og at der var mulighed for, at der kom en mere optimistisk udmelding fra Statens Serum Institut. Planen, som blev skitseret af Johan Legarth, må være en opfølgning på tidligere telefonsamtaler mellem ham og Johan Legarth i forhold til, hvad politiet kunne bidrage med, hvis der skulle gennemføres en aflivningsoperation, og at det kunne være nødvendigt at udarbejde en politimæssig plan for aflivning af mink. Han mener, at han havde talt i telefon om dette med Johan Legarth om morgenen eller aftenen før, uden at han nærmere kan tidsfastsætte det. Hans kontaktperson i Justitsministeriet var næsten udelukkende Johan Legarth. Johan Legarth og han havde løbende en dialog parallelt mellem de forskellige møder.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke hørte om en minkplan den 3. november 2020 om morgenen. Per Okkels nævnte ikke noget herom. Som han husker det, blev planen ikke drøftet under departementschefmødet den 2. november 2020 om aftenen.

Om morgenen den 3. november 2020 skitserede politidirektør Lykke Sørensen og politiinspektør Uffe Stormly i Rigspolitiet en delplan, som beskrev en tværsektoriel myndighedsindsats i tilfælde af en eventuel beslutning om aflivning af alle mink i Danmark. Lykke Sørensen sendte et udkast til delplanen til Thorkild Fogde samme dag kl. 13.44.

Rigspolitiets NOST-delplan BN 284 endte med at blive vedlagt KU-sagen som bilag 4 og beskrev en plan for, hvordan en politisk beslutning om aflivning af alle mink i Danmark skulle håndteres i rammen af NOST.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at der var en dialog mellem ham og Johan Legarth om at udarbejde en plan. I NOST'en planlagde man ud fra et "worst case scenarie", hvis operationen skulle eskaleres, da det var nemmere at trække fra end at lægge til. Han fik den 3. november 2020 tilsendt planen [BN 284 NOST-delplan], som han har set. Han var bekendt med, at mink ville være på dagsordenen på et KU-møde samme aften, men han var ikke bekendt med, at delplanen blev delt med Justitsministeriet og indgik som bilag i en KU-sag.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at de skulle være klar med en plan for, hvordan en eventuel beslutning om aflivning af alle mink operativt kunne eksekveres. Hun og Uffe Stormly var på dette tidspunkt i gang med at skitsere denne plan. De havde fået et klart oplæg fra Justitsministeriet om, at delplanen skulle rumme en operativ plan for aflivning af alle mink i Danmark.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han ikke havde kendskab til, at man i NOST'en var begyndt at udarbejde en delplan for det tilfælde, at regeringen besluttede, at alle mink skulle aflives. Han har også forklaret, at han ikke kan huske, om han og Thorkild Fogde talte om delplanen om formiddagen den 3. november 2020, men det kan sagtens være tilfældet. Han har videre forklaret, at Lykke Sørensens forklaring, hvorefter Rigspolitiet havde fået et klart oplæg fra Justitsministeriet om, at delplanen skulle rumme en operativ plan for aflivning af alle mink, giver mening. Han havde flere samtaler med Thorkild Fogde den 3. november 2020. Han så ikke et udkast til delplanen forud for KU-mødet den 3. november 2020.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at Johan Legarth ikke orienterede ham om, at Rigspolitiet var sat i gang med at udarbejde en delplan.

5.4.3. Direktionsmøde i Fødevarestyrelsen kl. 09.30

I Fødevarestyrelsen blev der afholdt direktionsmøde kl. 09.30 med deltagelse af blandt andre direktør Nikolaj Veje og veterinærdirektør Hanne Larsen.

Af et referat af mødet fremgår bl.a. om dagsordenspunkt 10, COVID-19:

> "...
> Kåre Mølbak havde på et møde med erhvervet oplyst, at test af antistoffer på menneskerne, der var smittet med mink-typen, viste, at her virkede antistofferne ikke, hvilket giver bekymret for en padami 2 (et nyt Wuhan) netop pga. mink-mutation.
>
> Det er endvidere vurderingen, at dansk mink er den største zoonotiske reservoir i verdenen.

> Efter mødet med erhvervet var der møde med ministeren og Henrik Studsgaard, og da de hørte om ovenstående, blev de meget bekymret. Der er ingen slinger i valsen nu.
>
> Kåre Mølbak skal hjælpe med at kommunikere oplysningerne til erhvervet, og forsøget skal "oversættes" via en vurdering i konsortiet.
>
> Senere var der møde med 6 departementschefer (Statsministeriet, Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet samt Erhvervsministeriet). Her blev der drøftet mange elementer, herunder en del vedr. situationen i Nordjylland.
>
> Der er ingen tvivl om, at sundhedsmyndighederne ikke længere vil have mink i Danmark. Det bliver dog ikke meldt ud, da man er bekymret for, at det vil påvirke motivationen til at hjælpe med aflivning.
>
> Strategien er ind til videre, at aflivningen i zoner fortsætter med fuld kraft, og at der opfordres til at pelse uden for zonerne.
> ..."

Direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at han deltog i direktionsmødet den 3. november 2020 kl. 09.30. Han husker ikke drøftelsen, men det er korrekt, at opfattelsen hos styrelsen var, at sundhedsmyndighederne var længere fremme i overvejelserne om aflivning af mink. Sundhedsmyndighederne havde ikke et generelt ønske om at slå alle mink ned. Der var en drøftelse af, at man kunne beholde avlsdyr, og Kåre Mølbak havde tilkendegivet, at det nok ikke var nødvendigt at slå alle mink ned.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har herom forklaret, at baggrunden for bemærkningen om, at sundhedsmyndighederne ikke længere ville have mink i Danmark, var, at de sad med en opfattelse af, at der var et stort pres i forhold til de nyeste resultater, og at Styrelsen for Patientsikkerhed havde den opfattelse, at minkene helt skulle aflives.

5.4.4. Mail fra Miljø- og Fødevareministeriet til en række ministerier kl. 09.35 om plan

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, sendte den 3. november 2020 kl. 09.35 til sin afdelingschefkollega i Finansministeriet, Martin

Ulrik Jensen, og med kopi til sine øvrige afdelingschefkollegaer i Erhvervsministeriet, Sundhedsministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet og sin kollega, kontorchef Paolo Drostby, en mail, hvori han redegjorde for en ØU-sag med to scenarier i forhold til mink: a) en dvalemodel og b) en model, som indebar lukning af minkbranchen og tilkendegav, at begge scenarier ville kræve retlig hjemmel:

> "...
> Som opfølgning på vores samtale i går, og så alle er opdaterede på planen herfra.
>
> Vi arbejder aktuelt på en ØU-sag, som skal være i ØU i denne uge. Jo før jo bedre.
>
> Den aktuelle ØU-sag vil indeholde kompensationssystem samt tempo tillæg, jf. bullit 1 i nedenstående. Denne del eksekverer vi dog på inden sagen rammer ØU, så det vil være ren orientering.
>
> I sagen vil også indgår også en konsolidering af, at alle minkavlere inden for zonerne (smittede samt ikkesmittede) skal slå alle sine dyr ned, inkl. avlsdyr, på trods af branchens ønske om at bevare avlsdyr på ikkesmittede besætninger i zonerne. Derudover indstilles, at alle minkavlere uden for zonerne i første omgang kan nøjes med at pelse ned, så de kun har avlsdyrene tilbage. I samme sag indstilles det, at regeringen melder ud, at der i 2021 kun kan forventes at være avlsdyr i Danmark. Af kapacitetshensyn i aflivningerne meldes der ikke noget ud om evt. hel nedlukning af branchen.
>
> Imens ovenstående ØU-beslutninger eksekveres og der slås ned, og pelses ned, udarbejdes der en ny ØUsag, så regeringen kan tage stilling til minkbranchens generelle fremtid. Umiddelbart er der to sce- narier, som skal beskrives i denne sag:
>
> a. Kun avlsdyr i 2021, med dvalekompensation (bullit 3 nedenfor) og en omstillingspulje (bullit 4) til de minkavlere, som alligevel bliver nødt til at forlade erhvervet som følge af situationen.

I spor a vil der bl.a. skulle tages stilling til, hvor mange avlsdyr der i givet fald skal have lov at være i 2021, hvordan de mest forsvarligt opbevares mv.

b. Minkbranchen lukkes helt, med ekspropriation og dertilhørende erstatning (bullit 2), samt større omstillingspulje (bullit 4).

Uanset om man bevæger sig af spor a eller b vil der skulle skabes retlig hjemmel til at eksekvere beslutningen. Vi er enige i, at det vil skulle ind i epidemiloven. Regeringen vil så skulle tage stilling til, om man vil lukke helt for muligheden for at starte op igen senere, eller om det skal være åbent. Et totalforbud mod minkproduktion vil skulle ind i MFVM-lovgivning.

Alle sejl sættes nu på at få den første sag klar, og så starter vi op på den uddybende fremtidssag, så snart den akutte sag er færdig.
..."

Tejs Binderup videresendte mailen fra kl. 09.35 til Henrik Studsgaard kl. 09.55 med bemærkning: "Også t.o. til dig, så du ved hvad planen er".

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at hans mail sendt kl. 09.35 var udtryk for hans opfattelse af, hvad der skulle ske nu og her; dels fuldt tempo på aflivning, dels "alle mand på dæk, i forhold til zone 1 og 2" og endelig et økonomisk incitament for ordinær pelsning i zone 3. I mailen kl. 09.35 skrev han tillige meget eksplicit, at der ikke var hjemmel. Ingen afdelingschefer vendte tilbage i anledning af hans mail, hverken den 3. eller 4. november 2020.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet har forklaret, at de på det tidspunkt var begravet i arbejde, og at han ikke mener, at han talte med Tejs Binderup om de to scenarier i løbet af dagen. Det, som Tejs Binderup skrev, var ikke noget, som kom bag på ham. Det var klart, at man måtte overveje, hvad man skulle gøre fremadrettet. Han tænkte, at Tejs Binderup arbejdede inden for mandat. Tejs Binderups mail rimede 1:1 på det, som var Miljø- og Fødevareministeriets tilgang til sagen; én del, som gik på, hvad man skulle gøre her og nu for at få tempoet op, og én del, som handlede

om, hvad man skulle gøre med minkerhvervet fra 2021 og frem, hvori var skitseret henholdsvis en dvalemodel og en ekspropriationsmodel.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hun ikke erindrer, at hun registrerede, at Tejs Binderups mail kom ind tirsdag den 3. november 2020. Hun opdagede den først senere. Der var rigtig mange ting under opsejling tirsdag den 3. november 2020, hvor hun havde fået nogle opgaver, bl.a. om tests i Nordjylland. Allerede på tidspunktet for mailens modtagelse kl. 09.35 havde hun rigtig travlt. Det havde mange andre også. Allerede med mailens overskrift "Mink og kompensation", ville hun den pågældende dag have fra-screenet mailen. Det var Erhvervsministeriet og Finansministeriet, som sammen med relevante fagministerier skulle koordinere. Hun læste ikke mailen tirsdag den 3. november 2020.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret, at hun ikke læste mailen ved modtagelsen, da hun var hos tandlægen. Da hun kom tilbage på kontoret, var verden i brand på grund af Statens Serum Instituts nye risikovurdering om, at der var fundet mutationer, som kunne mindske fremtidige vacciners effekt, men hun læste Tejs Binderups mail efterfølgende.

5.4.5. Ministermøde og gruppemøde om formiddagen

Der blev afholdt et virtuelt ministermøde den 3. november 2020 kl. 10.00, hvor bl.a. situationen med smittede minkfarme blev drøftet. Der er ikke udarbejdet officielt referat af mødet, men af sundhedsminister Magnus Heunickes noter fra mødet fremgår bl.a. følgende:

> "...
> Mogens J
> Jeg har haft tekniske problemer. Mink: I de zoner skal alt slåes ned nu. Pelsningssæsonen. Slås ned. Kapacitet, forbrænding... Der gøres alt! Rigtig mange tons!
>
> Vanvittigt at opleve hvordan V agerer: Snævre erhvervsinteresser og mink sætter de over.

> Mette F
> Vi har behov for at indsatsen accelereres nu! Der er ikke mere tid nu. Det må nogen af os se til sker i løbet af dagen. Vi går en hård tid i møde, det skal alle indstille sig på.
> ..."

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at hun kan forestille sig, at mink var til drøftelse på ministermødet, men hun husker ikke drøftelsen.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har om mødet forklaret, at der om formiddagen var et ministermøde blandt næsten alle ministre. Mink var et punkt på dagsordenen. Han mener, at det kom ind, da Mogens Jensen tog ordet. Mange af ministrene havde deltaget i ØU- og/eller CU-møderne nogle dage før, så det var rimelig present. Mogens Jensen nævnte, at nedslagningerne i zonerne ikke blev gennemført. Om sine noter har han forklaret, at det anførte handlede om den allerede trufne beslutning om nedslagning af smittede mink og mink i zonerne. Mogens Jensen talte vist om, at minkene uden for zonerne skulle pelses. Han opfattede Mette Frederiksens kommentar som om, at der nok kom et KU-møde senere samme dag. Det havde han allerede hørt om morgenen. Han havde en stor opgave foran sig med at få fuldstændig styr på den sundhedsfaglige vurdering, herunder Statens Serum Instituts risikovurdering. Hans noter omhandler udelukkende mink. Han husker ikke hvert et ord på mødet, men det er hans fortolkning af mødet. Det var ikke et definerende møde.

Den 3. november 2020 om formiddagen, formentlig kl. 11.15, blev der afholdt et gruppemøde i Socialdemokratiets folketingsgruppe, hvor mink blev bragt op.

Der er ikke udarbejdet officielt referat af mødet, men af Magnus Heunickes noter fra mødet fremgår bl.a. følgende:

> "...
> Mogens Jensen
> Mink: Alle står på mål for at slå de smittede mink + omkredse ned nu. Pelse de steder, hvor der ikke er smitte! Ellers DK et ny Wuhan, der er nye mutationer i gang.
> ...

Mette F
Mink: De skal slåes ned. Underminerer vaccine, 10-fold alvorligt, det haster.

Alle sejl.
..."

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret bl.a., at hun ikke erindrer eksakt, hvad der blev drøftet. Hun kan godt have sagt, at der var risiko for, at vaccinerne kunne blive undermineret, og at det handlede om tempo med nedslagning af mink i zonerne.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har om sine noter forklaret, at Mogens Jensens kommentar adresserede beslutningen fra tidligere om at slå smittede mink ned samt mink i zonerne. Mette Frederiksens kommentar opfatter han som den samme som på ministermødet. Den henviser til Mogens Jensens kommentar om beslutningen om, at smittede mink og mink i zonerne skulle aflives hurtigt. Det ville have været meget, meget usædvanligt, hvis man på et gruppemøde ville træffe vidtgående beslutninger.

5.4.6. Finansministeriets notat om tempobonus

Idéen om tempobonus til minkavlere, som aflivede deres mink hurtigt, blev som nævnt præsenteret af Miljø- og Fødevareministeriet under departementschefmødet den 2. november 2020 kl. 21.30. På den baggrund udarbejdede Finansministeriet natten mellem den 2. og 3. november 2020 et notat om tempobonus, som foreløbigt konkluderede, at det var hensigtsmæssigt at indføre en tempobonus for hurtig aflivning, idet dette ville give minkavlerne incitament til at foretage aflivningerne hurtigere. Det blev vurderet, at en tempobonus på 20 kr. pr. aflivet dyr, hvilket udgjorde ca. 10 procent af markedsprisen, ville skabe det rette incitament for minkavlerne.

Om formiddagen den 3. november 2020 blev notatet godkendt af finansminister Nicolai Wammen. Notatet fra Finansministeriet, der havde titlen: "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink", og hvor indstillingen var, at "Miljø- og Fødevareministeriet afsøger mulighederne for en "tempo-bonus" på mødet med branchen d. 3. november". Forinden finansministerens godkendelse havde Peter Stensgaard Mørch gennemgået notatet og foranlediget ændringer heri.

Den 3. november 2020 kl. 10.54 sendte Asbjørn Brink notatet "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink" til kontorchef Paolo Drostby i Miljø- og Fødevareministeriet, med oplysning om, at det var godkendt af finansminister Nicolai Wammen. Af mailen fremgik således: "Finansministeren har godkendt vedlagte notat om "tempo-bonus" og dermed at vi kan arbejde videre med en sådan".

Notatet kom til at indgå i KU-sagen som bilag 3 efter visse tilpasninger fra Miljø- og Fødevareministeriet.

Finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at tempobonus var en idé, som fødtes i Miljø- og Fødevareministeriet. Han hørte om tempobonus den 3. november 2020, hvor der kom en sag over til Finansministeriet. Miljø- og Fødevareministeriet havde brug for en positiv tilkendegivelse fra Finansministeriet, før man gik videre med det, da sagen omhandlede økonomi, Det, som han hæftede sig ved, var økonomidelen, og af en anden udgave af notatet "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink" fremgik, at der var et omkostningsskøn på mellem 80 mio. kr. og 300 mio. kr. Det var store beløb, som det var helt naturligt, at Miljø- og Fødevareministeriet rettede henvendelse til Finansministeriet om. Om sin godkendelse af notatet har han forklaret, at man i forhold til bevillinger skal gennem to låse: den første lås er, om regeringen vil prioritere økonomien til en given sag. Først når den nøgle er drejet om, kan man gå til lås nr. 2 hos fagministeriet, som må tage hånd om lovgivning, aktstykker mv. Hvis ØU siger nej til en minister, så stopper sagen der. Hvis ØU giver grønt lys, skal sagen på plads hos fagministeriet, som skal sørge for at få alt på plads, herunder det juridiske. I ØU står man for den politiske prioritering, hvor fagministeriet står for udmøntning samt for, at hjemler og andet er på plads. Med Finansministeriets godkendelse af notatet om tempobonus var der givet grønt lys til, at Miljø- og Fødevareministeriet kunne arbejde videre, herunder afsøge mulighederne med branchen, undersøge hjemmel mv. Ved hans godkendelse af notatet om tempobonus var den første lås blevet låst op, og han gav herved grønt lys til, at Miljø- og Fødevareministeriet kunne afsøge mulighederne for tempobonus 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 til udbetaling af tempobonus.

Departementschef i Finansministeriet, Peter Stensgaard Mørch, har forklaret, at tempobonus var et værktøj, der kom på banen den 2. eller 3. november 2020,

hvilket Finansministeriet syntes var et egnet beredskab at bringe i anvendelse, da der skulle skrues op for tempoet. Avlerne efterspurgte sådanne tiltag. Alle havde en forventning om, at kompensationsordninger skulle forhandles, og at der efterfølgende skulle skabes hjemmel. Han havde ikke hørt, at der manglede hjemmel til tempobonusordningen. Det var normalt, at der var en dialog om efterfølgende godkendelse i Folketinget.

Afdelingschef Kent Harnisch, Finansministeriet, har forklaret, 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 Miljø- og 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 til at udbetale tempobonus, eller om der var tale om ulovlig statsstøtte, da dette skulle håndteres af ressortministeriet.

Afdelingschef Martin Ulrik Jensen, Finansministeriet, har forklaret, at det er ressortministeriets opgave at vurdere og afgøre, om de har bevillingsmæssig hjemmel. 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. 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. I godkendelsen ligger, at en minister ikke vil 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.

Souschef Asbjørn Brink, Finansministeriet, har forklaret, at notatet skulle tjene som beslutningsgrundlag for, at Finansministeriet ville afsætte midlerne til tempobonusmodellen. Tempobonussen skulle dog først udbetales, når der forelå en bevillingsmæssig hjemmel f.eks. i form af et aktstykke.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har om tempobonus forklaret bl.a., at han fik idéen om tempobonus mandag aften den 2. november 2020, men at der var drøftelser om tempobonus mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Finansministeriet allerede før departementschefmødet den 2. november 2020 kl. 21.30. Finansministeriet udarbejdede notatet om tempobonus henover natten fra mandag den 2. november 2020 til tirsdag den 3. november 2020, og om tirsdagen godkendte finansministeren, at man kunne igangsætte en tempobonus. Miljø- og Fødevareministeriet tog herefter kontakt til branchen. Det var et tilbud, som ikke kunne trækkes tilbage. Spørgsmålet var, om man tillige kunne give avlerne et økonomisk incitament til at fremrykke den ordinære pelsning for herved at mindske biomassen. Der skulle udarbejdes en skriftlig sag til regeringen herom. Det var ikke entydigt, om det var Miljø- og Fødevareministeriet eller Finansministeriet, som havde ansvaret for hjemmel til tempobonus.

5.4.7. Statens Serum Instituts risikovurdering

Statens Serum Institut fremsendte den nye risikovurdering til Sundhedsministeriet ved mail af 3. november 2020 kl. 13.37. Konklusionen i risikovurderingen var, at "En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner". Sundhedsstyrelsen tilsluttede sig risikovurderingen. Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020 blev vedlagt KU-sagen som bilag 1.

5.4.8. Departementschefmøde kl. 13.30

Kl. 12.15 udsendte departementschefsekretær, Malene Lejbach, Justitsministeriet, opkaldsinfo til brug for et "opfølgende DC-møde om mink i dag kl. 13.30".

I departementschefmødet, som blev afholdt virtuelt kl. 13.30, deltog blandt andre departementscheferne Johan Legarth, Justitsministeriet, Lars Gert Lose, Udenrigsministeriet, Per Okkels, Sundhedsministeriet, Michael Dithmer, Erhvervsministeriet, og Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, samt afdelingscheferne Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, og Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet. Endvidere deltog rigspolitichef Thorkild Fogde. Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, deltog ikke i mødet.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at på det første departementschefmøde blev det ikke besluttet, at der skulle indkaldes til et FKU-møde, men det lå i luften, at pilen meget muligt pegede i retning af et senere KU-møde. Så vidt han husker, var der var ikke nogen drøftelse af hjemmel på mødet.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har om mødet forklaret, at stemningen var alvorlig. Der var to ben; hvordan man kom hurtigere igennem aflivningen, og hvordan man undgik smitte af mennesker. Hun lyttede efter de emner, som kunne ramme hende arbejdsmæssigt, så hun er ikke skarp på, hvad der i øvrigt blev talt om, men der blev talt om tempobonus og pelsningssæson, så der blev også talt om aflivning uden for zoner.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at han vil tro, at mødet varede en halv time. Han tænkte, at de nærmede sig worst case scenariet. Han havde ikke ordet på mødet, og han ved ikke, om der deltog afdelingschefer på mødet. Da mødet var færdigt, skulle ministerierne i gang med at forberede et beslutningsoplæg til regeringen, hvorfor politiet var ude af loopet, indtil der forelå en beslutning. Han mener ikke, at det på departementschefmødet kl. 13.30 blev drøftet, hvilke scenarier der skulle danne grundlag for beslutningsoplægget til KU-mødet. Det var på dette tidspunkt uafklaret, hvor sagen endte, og hvor stor opgaven blev for politiet.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det var et virtuelt møde. Sundhedsministeriets oplæg til Nordjyllandsdelen var ret offensivt. Johan Legarth tilkendegav, at han ikke troede, at Statsministeriet ville indføre så skrappe initiativer, som Sundhedsministeriet lagde op til. Sundhedsministeriet var i gang med at forberede en sag om Nordjylland. Miljø- og Fødevareministeriet var i gang med at forberede en sag om mink. Der var drøftelse af de forskellige tiltag. Det blev tilkendegivet, at Statsministeriet ikke var vild med at gå helt så kraftigt til værks i forhold til Nordjylland, således som Sundhedsministeriet havde indstillet. Sundhedsministeriet skulle således skrue ned for kraften i initiativerne.

Departementschef Michael Dithmer, Erhvervsministeriet, har forklaret, at på det uformelle departementschefmøde kl. 13.30 kiggede man på de to modeller, som også indgik i det skriftlige materiale til KU-mødet den 3. november 2020. Der var ingen tvivl om, at Miljø- og Fødevareministeriet var optaget af at beva-

re minkavlernes avlsdyr, mens Sundhedsministeriet var optaget af hensynet til den humane sundhed, hvilket efter hans opfattelse var baggrunden for de to modeller. Fokus på mødet var ligeledes på, hvordan det internationale samfund ville reagere på den nye risikovurdering fra Statens Serum Institut. På mødet drøftede de primært fremdriften af materialet til KU-mødet og de forskellige indstillede modeller, hvor man enten bevarede avlsdyr eller nedlagde minkerhvervet. På mødet var der et 'kissejav', og alt skulle gå rigtigt stærkt.

Departementschef Lars Gert Lose, Udenrigsministeriet, har forklaret, at både risikovurderingen og regeringens håndtering heraf efter Udenrigsministeriets vurdering ville have betydelige udenrigspolitiske konsekvenser. Det var vurderinger og rådgivning herom, som Udenrigsministeriet skulle bidrage med til regeringssagen. De frygtede bl.a. indrejserestriktioner. Der var i udlandet stor bekymring for mutationer. Han redegjorde for nogle af disse synspunkter på departementschefmødet kl. 13.30.

5.4.9. Departementschefmøde kl. 14.45

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, besluttede, at der skulle afholdes yderligere et departementschefmøde kl. 14.45. Mødeindkaldelse blev udsendt kl. 13.49 fra Statsministeriet.

I departementschefmødet, som blev afholdt virtuelt kl. 14.45, deltog departementscheferne Barbara Bertelsen, Statsministeriet, Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, Johan Legarth, Justitsministeriet, Michael Dithmer, Erhvervsministeriet, Per Okkels, Sundhedsministeriet, og Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet. Herudover deltog blandt andre afdelingscheferne Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, og Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, samt departementsråd Pelle Pape og chefkonsulent Johan Philip Zilmer-Bülow, begge Statsministeriet. Nogle af mødedeltagerne deltog i mødet over telefon og uden billede.

På departementschefmødet blev det meddelt, at den nye risikovurdering fra Statens Serum Institut skulle på et KU-møde samme aften. Mødet kom herefter til at fungere som forberedelse til KU-mødet samme aften. Beslutningen om afholdelse af KU-møde var truffet af statsministeren på Barbara Bertelsens initiativ. Mødet skulle afholdes kl. 21.00, men det blev senere rykket til kl. 21.30. Samtidig med beslutningen om, at der skulle afholdes KU-møde, be-

stemte Barbara Bertelsen, at Justitsministeriet skulle koordinere sagen, som skulle danne grundlag for KU-mødet. Sagen omfattede både behandlingen af mink og den humane smitte i Nordjylland, hvor smitten blandt minkfarme var særlig udbredt.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at hun ikke mener, at der var drøftelse af aflivning af alle mink. Hendes fokus var "menneskedelen", altså Nordjylland. Hun husker forløbet sådan, at man på det andet departementschefmøde "ikke var klar nede i maskinrummet". Departementschef Peter Stensgaard Mørch sagde på et tidspunkt, at "det lyder til, at vi ikke er klar på tiltag". Hun, Per Okkels, Johan Legarth og Peter Stensgaard Mørch var meget opmærksomme på den klare ordlyd i risikovurderingen. De var meget klar på, hvilket ansvar de stod med i et worst case-scenario. Hun var bekendt med, at der blev arbejdet på en ØU-sag, men ikke med processen. Pointen med at sætte dem fagligt sammen tirsdag eftermiddag var, at det var vigtigt at få udboret, hvad der var op og ned. Der var allerede et handlebehov i forhold til smitten. Fornemmelsen i forhold til Statens Serum Instituts risikovurdering var: "Hold da op, det kan kun betyde én ting". Hun kan ikke huske, hvem der besluttede, at der skulle afholdes et KU-møde, men der var nok en fælles opfattelse af, at det var nødvendigt, da der skulle ske orientering af Folketinget, ligesom der ville være en indberetningspligt til WHO og ECDC. Man ønskede ikke at komme i en situation, hvor der ikke skete indberetning i rette tid. Kina blev jo kritiseret for, at Kina havde siddet med oplysningen om covid-19 for længe. Der var en stor bekymring fra Finansministeriet og Erhvervsministeriet om, hvad der ville ske, hvis oplysningen kom ud, i og med at Kåre Mølbak på et møde med minkavlerne den 2. november 2020 havde brugt formuleringer om Wuhan. Tiden var derfor vigtig. Det var vigtigt, at regeringen fik kendskab til risikovurderingen samme aften. Beslutningen om afholdelsen af et KU-møde træffes af statsministeren. Hun tog statsministeren i ed på, at der skulle afholdes et KU-møde samme aften.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at det var Barbara Bertelsen, som indstillede, at KU-mødet skulle afholdes, og Mette Frederiksen var enig heri. Hun godkender enhver indkaldelse til møder i regeringens koordinationsudvalg (KU), og det er Statsministeriet, som har ansvaret for at udsende dagsorden og materiale til brug for et KU-møde. Det er hendes departementschef, der beslutter, hvem der skal koordinere et KU-møde. Hun kan ikke forklare,

hvorfor Justitsministeriet konkret blev valgt i denne sag, men det skyldtes måske, at der indgik bilag fra NOST.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at da risikobilledet var tegnet op, var konklusionen, at man var langt fra at være i mål i forhold til tiltag. Mødet blev derfor afbrudt, så folk kunne fare videre med de enkelte spor. På mødet var der ikke en konkretisering af, at alle mink skulle slås ned. Da man rundt omkring i ministerierne fik læst Statens Serum Instituts nye risikovurdering, bredte der sig en opfattelse af, at det var nødvendigt at slå alle mink, inkl. avlsdyr, ned. Det var den fornemmelse, som spredte sig i løbet af eftermiddagen på bagkant af mødet. Han tør ikke sige, om det blev italesat på mødet kl. 14.45. Han tror, at det var oplagt, at aflivning af alle mink var et muligt udfald, idet en forbudsmodel ligeledes indebar, at alle mink skulle aflives. Hans egen indsigt i minkavl var på daværende tidspunkt relativt begrænset. Han har derfor ikke haft et klart billede af, hvad det ville ende med, og kan derfor heller ikke sige, hvilke scenarier Henrik Studsgaard eller andre måtte have set for deres indre blik. Under pandemien blev det naturligt, at det var Justitsministeriet, som samlede sagen, hvis der var tale om "en bred sag". Justitsministeriet havde under pandemien fået tilført ressourcer med det formål at kunne koordinere tværgående sager, og det var i Beredskabsafdelingen med afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen og kontorchef Lisbeth Gro Nielsen, at koordinationen skete. Den konkrete pakke berørte mange ministerier. Det var sandsynligvis Statsministeriet, som besluttede, at det var Justitsministeriets opgave at samle sagen. Udgangspunktet er, at Justitsministeriet laver en overordnet disposition over, hvad coveret skal indeholde. Det vil være sædvanligt, at ressortministerierne leverer bidrag til den ramme, som man i fællesskab er blevet enige om. Koordinationsopgaven handler om, at der skal være en sammenhængende måde at skrive på. Stemningen på departementschefmødet kl. 14.45 var, at det hastede. Der var ingen, som stillede spørgsmål til, at KU-mødet skulle afholdes samme aften. Der var ingen, som syntes, at det var mærkeligt. Det var Justitsministeriet, der blev sat til at koordinere den samlede sag til KU-mødet om aftenen. Han gjorde sig ikke tanker om hjemmelsgrundlaget på daværende tidspunkt. De havde i Justitsministeriet mere fokus på retsgrundlaget, som havde tilknytning til tiltag under deres område, som primært var Nordjyllandspakken. I forhold til mink er det hans opfattelse, at opgaven med at sikre, om de holdt sig inden for rammerne, lå hos de ressortmyndigheder, der havde ansvaret for de forskellige tiltag. Det vil sige i vid udstrækning Miljø- og Fødevareministeriet. Det var

ikke noget, som han gjorde sine kollegaer i de andre ministerier opmærksom på. Det er ikke ministeriet, der står øverst på coveret, der har til opgave at efterlæse andre myndigheders særlovgivning mv.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at stemningen ikke var blevet mindre alvorlig end på det første møde. Det var naturligt, at det var Barbara Bertelsen, som tog initiativ til, hvem der skulle tale. Barbara Bertelsen var bekymret, og hun italesatte, at "omverdenens øjne lå på os", og at det var vigtigt at få kommunikeret hurtigt, ligesom det var vigtigt hurtigt at have et svar på, hvad regeringen ville gøre. Forevist Tejs Binderups gengivelse af sin opfattelse af det andet departementschefmøde har hun forklaret, at det lyder rigtigt, at Barbara Bertelsen sagde, at resten af mødekredsen ikke havde forstået hvor stor en potentiel katastrofe, man stod overfor. Barbara Bertelsen sagde, at der skulle samles en sag, og det var Justitsministeriet, som fik ansvaret herfor. Barbara Bertelsen sagde, at KU-sagen skulle på samme aften. Hastighed var rigtig vigtigt.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at Barbara Bertelsen på dette møde var meget bekymret over situationen og over, om tiltagene var tilstrækkelige. Da han forlod mødet, havde han en klar opfattelse af, hvad Miljø- og Fødevareministeriet skulle bidrage med til det senere KU-møde, hvilket fortsat var en øgning af tempoet for aflivning i zone 1 og 2 samt øgning af tempoet for pelsning i zone 3, selv om Miljø- og Fødevareministeriet ikke fik en præcis beskrivelse af opdraget. I Miljø- og Fødevareministeriet arbejdede de videre hermed, hvilket afspejlede sig i den kommenterede dagsorden, som der blev udarbejdet til miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, såvel som i Miljø- og Fødevareministeriets bilag 2a til KU-sagen. De gode folk, som han havde på sagen, havde været meget opmærksomme på hjemmelsspørgsmålet, og det fremgår også af bilag 2 [a] til KU-sagen, at "her- og nu indsatsen" i zone 1 og zone 2 kunne rummes inden for eksisterende hjemmel, hvorimod en dvalemodel (scenarie a) eller en nedlægning af erhvervet (scenarie b) ikke var dækket af eksisterende hjemmel og ville kræve lovændring. Der blev ikke på departementschefmødet nævnt noget om manglende hjemmel til scenarie a og b. Det fremgik, at der kunne eksekveres inden for bilag 2's formål. Derfor tog han heller ikke hjemmelsspørgsmålet op på mødet. Han var ikke selv inde over forberedelsen af materialet fra departementschefmødet kl. 14.45 og frem til materiale til KU-mødet blev udsendt til deltagerne kl. 20.24 og kl. 21.24.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det ikke var unaturligt, at departementschef Barbara Bertelsen ønskede et departementschefmøde for at få afklaring af, om der skulle afholdes et KU-møde. Der var drøftelse af en Nordjyllandspakke, som indebar nedlukning mv. På mødet drøftede man ikke yderligere aflivning af mink ud over den aflivning, som pågik i zone 1 og 2, men man drøftede, at der skulle tempo på aflivningerne. Der var således ikke en drøftelse af aflivning af mink uden for zonerne. Da departementschefmødet var afsluttet, var det hans indtryk, at man fortsat kun arbejdede med en model, som handlede om at få aflivningstempoet op inden for zonerne. Der var dog også et ønske om, at tempoet med pelsningen i zone 3 skulle bringes i vejret. Den allerede igangværende nedslagning i zonerne var allerede håndteret rent statsstøttemæssigt, da den skete med hjemmel i lov om hold af dyr. Det var meget tydeligt på mødet, at Statsministeriet var meget bekymret over den nye risikovurdering, herunder minkmutationen. På mødet blev det besluttet, at Justitsministeriet skulle overtage de to sager fra Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet og forberede en KU-sag til om aftenen. Det var på dette møde, at det stod klart, at man ikke ville kunne køre et forløb med to ØU-sager, men at sagen overgik til at blive en KU-sag. Der var ikke nogen af mødedeltagerne på mødet kl. 14.45, som tilkendegav, at det ikke var fagligt forsvarligt at udarbejde et oplæg inden for 3 timer. Det var stemningen ikke til. På departementschefmødet kl. 14.45 fremlagde Miljø- og Fødevareministeriet et bilag om muligheden for få bragt aflivningsindsatsen i vejret, herunder om tempobonus. Der var ligeledes et bilag fra Sundhedsministeriet, som angik Nordjylland. Det blev hverken på departementschefmødet kl. 13.30 eller kl. 14.45 nævnt, at det var nødvendigt at slå alle mink ned. Det blev ikke drøftet mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet. Om sine noter fra mødet, hvoraf fremgår bl.a. at Barbara Bertelsen mente, at "det er alt for lempeligt, kalder oplægget provinsielt og fremfører, at resten af mødekredsen slet ikke har forstået hvor stor en potentiel katastrofe det er vi står over for", har han forklaret, at bølgerne gik lidt højt, og at han havde en oplevelse af, at Statsministeriet var overordentlig bekymret over situationen i Nordjylland. Han havde efter mødet ikke opfattelsen af, at det var nødvendigt at slå alle mink ned. Der var ingen, der sagde til Miljø- og Fødevareministeriet, at der skulle have bredt sig en opfattelse af, at det var nødvendigt at slå alle mink ned.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har forklaret, at de på mødet drøftede, 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 særlig 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.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at det var på det møde, at Barbara Bertelsen bad Justitsministeriet om at overtage koordineringen af KU-sagen. Normalt er det sådan, at den, der har sagen, koordinerer sagen med de andre relevante ministerier. KU-sagen var rigtig voldsom, da de alle havde noget i den, og der var jo én, som skulle koordinere den. Han synes, at det var godt, at Justitsministeriet koordinerede sagen, idet de bl.a. havde NOST'en og havde et sekretariatssamarbejde med Sundhedsministeriet. Man kunne have valgt mange forskellige ministerier til at koordinere sagen. Han tilslutter sig, at Justitsministeriet var et naturligt valg i forhold til at koordinere sagen. Det centrale ved at koordinere sagen var at få alle de elementer ind i sagen, der var nødvendige for, at regeringen kunne træffe en beslutning samme aften. De kom med hver deres ting.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har om mødet forklaret, at Barbara Bertelsen klart meldte ud, at Statsministeriet ikke anså den hidtidige håndtering for tilstrækkelig, og at man derfor nu skulle gå mere drastisk til værks.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at han ikke deltog i det senere departementschefmøde kl. 14.45, idet han i stedet afholdt et internt møde i Rigspolitiet, formentlig for at afrapportere, hvad Per Okkels havde oplyst på departementschefmødet, herunder orientere Lykke Sørensen og Uffe Stormly om, at de nærmede sig worst case scenariet.

Departementschef Michael Dithmer, Erhvervsministeriet, har forklaret, at på mødet blev de fremlagte modeller drøftet. Den ene model indebar aflivning af alle mink med undtagelse af avlsdyrene. Avlsdyr udgjorde omkring 20 pct. af minkbestanden, hvilket svarede til omkring 3 millioner mink. Den anden model indebar en nedlæggelse af minkerhvervet i Danmark. Disse to

modeller repræsenterede ydermodellerne, mens den model som senere blev besluttet på KU-mødet den 3. november 2020, indebar aflivning af alle mink, inklusive avlsdyr, men modellen indebar ikke et forbud mod minkproduktion i fremtiden. Den besluttede model lå således i midten af de to indstillede ydermodeller. Den model, som regeringen besluttede, blev ikke drøftet på departementschefmødet den 3. november 2020 kl. 14.45. Hvis man havde drøftet en sådan model, ville man have indarbejdet den i KU-sagen.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at der i hans kontor blev arbejdet på coveret til ØU-sagen, men at arbejdet blev stoppet, da det samme eftermiddag kom frem via Tejs Binderup, at Justitsministeriet havde overtaget sagen, som skulle behandles på et KU-møde samme aften.

5.4.10. Forberedelse af KU-sagen

I forlængelse af departementschefmødet kl. 14.45 modtog afdelingschef i Justitsministeriet Anne-Mette Lyhne Jensen kl. 15.13 en sms fra departementsråd i Statsministeriet Pelle Pape, som indeholdt en bestilling på KU-sagen. Sms'en blev tillige sendt til afdelingschef i Sundhedsministeriet Dorthe Eberhardt Søndergaard. Af sms'en fremgik følgende:

> "...
> Pelle Pape:
>
> KU i aften tentativt kl. 21.
>
> Der skal være en sag med en klar fælles indstilling fra myndigheder (ssi, fødevare, politi og evt øvrige)
>
> Absolut frist kl. 19.30
>
> Indhold
>
> 1) risikovurdering
>
> 2) tiltag ift at aflive mink (herunder indstilling om at sætte det i dvale/lukke lortet)
>
> 3) tiltag ift smittespredning blandt mennesker

4) politisk håndtering

5) ft håndtering

6) udenrigspolitisk håndtering
..."

Justitsministeriet blev herefter penneører på coveret til den sag, som skulle behandles på KU-mødet, og det var Justitsministeriet, der indsamlede bidrag og bilag fra andre ministerier, heriblandt Miljø- og Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet. Opgaven med udarbejdelse af cover og indsamling af bilag blev tildelt kontorchef Lisbeth Gro Nielsen.

Tejs Binderup sendte kl. 15.49 en mail til Anne-Mette Lyhne Jensen og Lisbeth Gro Nielsen med den seneste version af det af Miljø- og Fødevareministeriet udarbejdede udkast til cover til en ØU-sag: "2021 håndtering af COVID-19 smitterisiko i mink", som indeholdt en beskrivelse af to forskellige modeller: en dvalemodel og en model for aflivning af alle mink. Udkastet, som indeholdt flere kommentarbokse, indeholdt et afsnit om hjemmel, hvoraf det fremgik at der ikke var hjemmel i den nuværende lovgivning til scenarierne. Kl. 17.01 fremsendte Tejs Binderup den seneste version af samme bilag. Bilaget: "2021 håndtering af COVID-19 smitterisiko i mink" endte med at blive vedlagt KU-sagen som bilag 2 a.

Anne-Mette Lyhne Jensen sendte kl. 15.53 en mail med titlen "KU sag til i aften" til bl.a. afdelingscheferne i Sundhedsministeriet og Erhvervsministeriet om rammerne for et KU-cover. Mailen angav ikke de af Pelle Pape to skitserede tiltag om dvale og om at "lukke lortet", men alene tiltaget: "Aflivning af mink". Mailen blev ved en ekspeditionsfejl ikke sendt til afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup, men han fik den eftersendt kl. 16.40 med bemærkningen: "Kæmpe fejl herfra – nu er den mest centrale AC (Tejs) også med på tråden".

Justitsministeriet modtog fra Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, kl. 16.18 det af Finansministeriet udarbejdede notat: "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink", som endte med at blive vedlagt KU-sagen som bilag 3. Miljø- og Fødevareministeriet havde forinden foretaget visse tilpasninger af notatet.

Kl. 16.45 fremsendte politiinspektør i Rigspolitiet Uffe Stormly delplan BN284 til Lisbeth Gro Nielsen emnet: "Plan vedrørende mink". Delplan BN284 blev vedlagt KU-sagen som bilag 4.

5.4.11. Materiale udsendt kl. 17.43

Kl. 17.43 udsendte kontorchef i Justitsministeriet Lisbeth Gro Nielsen det første udkast til KU-sagens cover, som var godkendt af afdelingschef i Justitsministeriet Anne-Mette Lyhne Jensen. Udsendelsen omfattede ligeledes Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020, Rigspolitiets delplan BN 284 og Finansministeriets notat om tempobonus.

Coveret med de tre bilag blev sendt til blandt andre afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, afdelingschef Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, direktør Line Nørbæk, Erhvervsministeriet, afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet og afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet. Lisbeth Gro Nielsen bad modtagerne om at gennemgå og kvalificere de dele, som havde relevans for modtagerne.

Ved mail sendt kl. 18.59 fremsendte afdelingschef Tejs Binderup Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger til notatet om tempobonus samt KU-coveret, hvori Tejs Binderup havde indsat ændringsmarkeringer. Af mailen fremgik:

> "...
> 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... Hvorvidt avlsdyr uden for zonerne også skal slås ned mangler der vel en beslutning omkring
>
> 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?
> ..."

Lisbeth Gro Nielsen svarede kl. 19.10:

> "...
> 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 og sørge for, at bilaget er klar, så der ikke er kommentarbokse osv. i det.
> ..."

Miljø- og Fødevareministeriet færdiggjorde herefter udkastet som et bilag til KU-sagen, men vendte ikke i den sammenhæng tilbage i forhold til coveret. Udkastet blev vedlagt KU-sagen som bilag 2a.

Specialkonsulent i Sundhedsministeriet Ida Krems fremsendte Sundhedsministeriets bemærkninger til det første coverudkast i en mail sendt kl. 19.06 til Lisbeth Gro Nielsen og med kopi til blandt andre Dorthe Eberhardt Søndergaard og Katrine Kaldahl.

Afdelingschef Tejs Binderup fremsendte kl. 19.34 bemærkninger til KU-coveret til Justitsministeriet, ligesom han fremkom med bemærkninger til notatet om tempobonus og delplan BN 284.

Kontorchef Lisbeth Gro Nielsen, Justitsministeriet, har forklaret, at det var Miljø- og Fødevareministeriet, der havde den fornødne viden om hjemmelsspørgsmålet i forhold til aflivning af mink. Hun var ikke bekendt med, at der ikke var hjemmel til at aflive samtlige mink. Hun fik ikke noget bidrag fra Miljø- og Fødevareministeriet til coveret, som vedrørte problematikken om, at der ikke var hjemmel til at aflive samtlige mink. Hun havde lidt svært ved at være helt med på, hvad der blev skrevet om i mailene. Hun mener godt, at hun kunne ses som "den nye i klassen" i forhold til håndteringen af coronasmitte blandt mink. Vedrørende Miljø- og Fødevareministeriets fremsendelse af udkast til et ØU-cover har hun forklaret, at hun hurtigt kunne konstatere, at dokumentet var ufærdigt, idet dokumentet indeholdt kommentarbokse og gule markeringer. Hun var ikke klar over, hvorvidt dokumentet var tiltænkt som et cover eller et bilag. Hun vidste ikke, hvad hun skulle bruge dokumentet fra Miljø- og Fødevareministeriet til. Hun sendte herefter sit eget udkast til cover rundt til de relevante ministerier. Hun og Anne-Mette Lyhne Jensen opfordrede Miljø- og Fødevareministeriet til at skrive deres ønskede formuleringer ind i KU-coveret

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at hvis der var skrevet et cover, hvor der var lagt op til, at regeringen skulle træffe beslutning om at aflive alle mink, ville han være gået ud fra, at der ville være skrevet, hvad der skulle til for at træffe denne beslutning. I dette tilfælde angik KU-coveret spørgsmålet om at øge aflivningstempoet. Det var derfor ikke relevant at skrive, at der skulle etableres en hjemmel, hvis der blev truffet en helt anden beslutning. Supplerende adspurgt af en bisidder, hvorfor han ikke nævnte noget om hjemmel i forbindelse med forelæggelsen af coveret, 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.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet har forklaret, at der tidligt på aftenen den 3. november 2020 var en del trafik via e-mail, hvor Tejs Binderup afgav bemærkninger til KU-sagens cover, men at han ikke husker, hvor meget han selv var inde over kommenteringen af KU-sagen.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har om coveret til KU-mødet forklaret, at det var Justitsministeriet, som stykkede dokumentet sammen med bidrag fra andre ministerier. Det var Justitsministeriet, som sidst havde fingrene i det. Det var Justitsministeriet, som skrev dokumentet med input fra andre. Han havde nogle kommentarer til coveret ad flere omgange. Han fik et udkast forelagt om eftermiddagen, hvor han havde nogle mere strukturelle bemærkninger, bl.a. om aflivningshastighed. Hans bemærkninger "gik ned i kontoret", og han kunne se, at bemærkningerne i nogen grad fandt vej i dokumentet.

5.4.12. Materiale udsendt kl. 20.12

Kontorchef i Justitsministeriet Lisbeth Gro Nielsen fremsendte kl. 20.04 KU-cover sammen med bilag 1 (risikovurderingen), 3 (notat om tempobonus), 4 (NOST-delplan), 5 (notat om peroral aflivning) og 6 (kommunikation af regeringsudmelding) til chefkonsulent Johan Philip Zilmer-Bülow i Statsministeriet. Det fremgik af hendes mail, at KU-sagen var baseret på input fra de relevante ministerier, og at den ikke havde været sendt i clearing, ligesom det fremgik, at bilag 2 udestod. Johan Philip Zilmer-Bülow udsendte kl. 20.12 materiale til KU-mødet til mødedeltagerne. Mailen blev udsendt med bemærkning om, at bilag 2 fortsat udestod. Mailen blev ikke modtaget af Henrik Studsgaard og Tejs Binderup, da mailen blev sendt til en hovedpostkasse i Miljø- og Fødevareministeriet.

I KU-coveret, som Statsministeriet udsendte kl. 20.12, var indarbejdet Miljø- og Fødevareministeriets og Sundhedsministeriets ændringsforslag fremsendt henholdsvis kl. 18.59, kl. 19.06 og kl. 19.34.

Coveret fremstod uden ændringsmarkeringer, og indeholdt den af Miljø- og Fødevareministeriet foreslåede sætning: "En total nedslagtning, inkl. af alle avlsdyr, vurderes at være fatal for branchen".

Kl. 20.16 sendte Lisbeth Gro Nielsen en mail om, at sagen var sendt over i Statsministeriet. Mailen blev sendt til blandt andre afdelingschef Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, direktør Line Nørbæk, Erhvervsministeriet, samt kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet. Mailen blev ikke sendt til Tejs Binderup på trods af, at mailen indeholdt en besked til ham.

5.4.13. Materiale udsendt kl. 21.21

Ministersekretær i Miljø- og Fødevareministeriet Ask Lyno-Hansen fremsendte kl. 20.41 dokumenterne "Bilag X. Kompensation til minkavlere" og bilaget "2021 håndtering af COVID-19 smitterisiko i mink" til Johan Philip Zilmer-Bülow i Statsministeriet til brug for KU-sagen. De to bilag blev medtaget som KU-sagens bilag 2 og bilag 2a.

Kontorchef i Justitsministeriet Lisbeth Gro Nielsen udsendte kl. 21.21 et revideret KU-cover med ændringsmarkeringer samt KU-sagens bilag 2 og 2a til blandt andre afdelingschef Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, direktør Line Nørbæk, Erhvervsministeriet, og afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet – og med kopi til blandt andre afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet. Ved en fejl blev mailen med vedhæftning ikke sendt til afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup.

I det reviderede cover var bl.a. sætningen "En total nedslagning, inkl. af alle avlsdyr, vurderes at være fatal for branchen" blevet slettet af Justitsministeriet efter anmodning fra departementschef i Statsministeriet Barbara Bertelsen. Sætningen udgik, uden at der blev taget kontakt til Miljø- og Fødevareministeriet.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han omkring kl. 21.00 havde en dialog med Barbara Bertelsen. Barbara Bertel-

sen ønskede en afklaring af, hvorvidt han og Peter Stensgaard Mørch havde set det endelige udkast til cover. Barbara Bertelsen havde en bekymring for vægtningen i dokumentet. Barbara Bertelsen var af den opfattelse, at det rent sundhedsfaglige var beskrevet meget nøgternt med begrænsede vurderinger, hvorimod der var lagt en markant patosfyldt vurdering ind i forhold til minkbranchen. Justitsministeriet afstemte nok ikke tilpasningen af coveret med Miljø- og Fødevareministeriet, da der ikke var tid hertil. Coveret blev nok kun udsendt til orientering.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at man i en regeringssag ikke gør brug af et ord som "fatal". Ønsket om at ordet "fatal" skulle udgå af coveret kom fra hende, idet hun mente at ordvalget var for følelsesladet. Man bruger kun ord, som har en faglig betydning. Sætningen "strittede". Pointen i den slettede sætning; at det netop ville blive meget vanskeligt for branchen, var imidlertid omdrejningspunktet på KU-mødet. Den normale procedure ville have været, at ressortministeriet havde fået rettelserne i coveret til gennemsyn, men det var det muliges kunst for alle. KU-sagens indhold var endvidere ikke afgørende for drøftelserne på KU-mødet den 3. november 2020. Miljø- og Fødevareministeriet skulle, frem for at skrive at aflivning af samtlige mink ville være fatal, have skrevet, at hvis man ville aflive alle mink, ville det kræve ny lovgivning, herunder at man skulle bede Folketinget om hastebehandling.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hun, Johan Legarth og Lisbeth Gro Nielsen gennemgik coveret telefonisk, og at Johan Legarths og Barbara Bertelsens bemærkninger her blev indarbejdet i coveret. De drøftede ikke bilagene til KU-sagen. Hun briefede ikke Johan Legarth i KU-sagen forud for KU-mødet. Hun overvejede ikke at nævne noget om hjemmel til aflivning af mink i coveret til KU-sagen.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han kl. 21.39 – 9 minutter efter, at KU-mødet var startet – fik tilsendt det endelige cover, da han ved en fejl ikke var optaget på maildistributionslisten. Det var Anne-Mette Lyhne Jensen, som videresendte materialet til ham. Han gennemlæste coveret, som fremstod med ændringsmarkeringer, og han fremkom med bemærkninger i form af kommentarbokse. Han forstod ikke, hvorfor Justitsministeriet havde udtaget nogle oplysninger, ligesom han heller ikke forstod, hvorfor man havde fremrykket fristen for endelig nedslagning. Han

havde en korrespondance med Anne-Mette Lyhne Jensen herom i forhold til at få tilrettet coveret, når sagen skulle på nyt udvalgsmøde. Han sms'ede også til Henrik Studsgaard om, at sagen var blevet en smule misvisende.

5.4.14. Opdateret materiale udsendt kl. 21.24

Kl. 21.24 udsendte Johan Philip Zilmer-Bülow opdateret materiale til KU-mødet kl. 21.30 med bemærkningen:

> "...
> Kære alle
>
> Hermed opdateret materialet til KU i aften om mink.
>
> Der er justeret i coveret samt tilføjet bilag 2 og bilag 2a
> ..."

Det samlede mødemateriale bestod nu af:

Et cover: "Håndtering af COVID-19-smitte blandt mink"

Bilag 1: Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020

Bilag 2: Kompensation til minkavlere [UDKAST: Bilag X. Kompensation til minkavlere mv.]

Bilag 2a: Kompensationsmodel [UDKAST: 2021 håndtering af COVID-19 smitterisiko i mink]

Bilag 3: Notat om "tempo-bonus" [Finansministeriets notat: "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink]

Bilag 4: NOST delplan for myndighedernes tværsektorielle indsats i forhold til aflivning af mink i forbindelse med COVID-19

Bilag 5: Notat om aflivning ved gift [Notat om: "Peroral aflivning af mink med gift"]

Bilag 6: Kommunikation (udkast) [UDKAST: Kommunikation ifm. regeringsudmelding om mink]

5.4.14.1. KU-sagens endelige cover - Håndtering af COVID-19-smitte blandt mink

KU-sagens endelige cover, udarbejdet i Justitsministeriet med input fra bl.a. Miljø- og Fødevareministeriet, Erhvervsministeriet, Statsministeriet og Sundhedsministeriet, angav bl.a. følgende om mink:

"**Håndtering af COVID-19-smitte blandt mink** 3. november 2020

Problem

Statens Serum Institut (SSI) har fundet en ny mutation i virus påvist i test udtaget i september 2020 og opdateret sin risikovurdering i forhold til minkavl under epidemien. Foreløbige undersøgelser viser, at mutationen kan påvirke vacciners effekt. Dette vil i givet fald kunne have markante negative konsekvenser for håndteringen af den igangværende epidemi.

Baggrund

Den nye variant af virus er konstateret i prøver fra 5 minkfarme i Nordjylland og prøver fra 12 personer i alt, hvoraf 4 har kendt tilknytning til minkbranchen. SSI arbejder på at afdække mutationer yderligere. Der henvises desuden til *bilag 1*.

Af sundhedsmyndighedernes risikovurdering af 3. november 2020 fremgår, at sundhedsmyndighederne vurderer, at fortsat minkavl under en igangværende COVID-19-epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner.

Endvidere vurderes, at fortsat minkavl under epidemien indebærer en betydelig risiko for gentagelse af smittespredning blandt mink og mennesker som i Vestdanmark i 2020. Det vurderes dels at ville medføre en større sygdomsbyrde blandt mennesker, dels et stort virusreservoir i mink, hvilket øger risikoen for, at der *igen* opstår nye virusmutatio-

ner, som aktuelle vacciner(kandidater) ikke giver optimal beskyttelse i mod. Samlet set kan den flokimmunitet, der opnås ved vaccination eller overstået infektion, risikere at blive svækket eller udeblive, jf. *bilag 1*.

Løsning

Tiltag i forhold til aflivning af mink

Der er i den seneste tid arbejdet intenst på at skrue op for tempoet og kapaciteten i forhold til aflivning af mink. Det har med den nuværende ressourceallokering, den begrænsede medvirken fra erhvervet og med de metoder, der er tilgængelige inden for rammerne af de gældende regler mv., ikke været muligt at komme op over 100.000 aflivede mink pr. døgn. En aflivningshastighed på 100.000 mink i døgnet medfører en uacceptabel tidshorisont til håndtering af situationen, idet minkene i Nordjylland først forventes at være slået ned pr. 1. december 2020.

Baseret på sundhedsfaglige vurderinger skal biomassen reduceres mest muligt, hvilket ligger til grund for beslutning om, at alle besætninger inden for zonerne (smittede og ikke-smittede) skal slås ned. Det inkluderer ligeledes avlsdyr i zonerne. For at reducere risikoen for yderligere COVID-19-smittespredning i de danske minkfarme kan der vælges mellem helt at afvikle minkproduktionen i Danmark eller at tillade, at branchen under restriktioner, fastsat af sundhedsmyndighederne og veterinærmyndighederne, kan fastholde en meget begrænset mængde avlsdyr mhp. at kunne genetablere en betydeligt reduceret sektor, når der er udrullet en vaccine. Det vurderes centralt, at en beslutning om branchens fremtid ikke påvirker hastigheden i aflivningsindsatsen negativt, jf. *bilag 2*.

Med henblik på at øge aflivningshastigheden lægges der på den baggrund **for det første** op til, at der iværksættes en incitamentsordning, der giver minkavlere en ekstra kompensation pr. dyr, hvis de lever op til særligt fastsatte kriterier for hurtig aflivning af dyrene ("tempo-bonus"). Der henvises til *bilag 3*.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker, at det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at ordningen ikke vil have effekt, hvis det

officielt meldes ud, at erhvervet skal lukkes med udgangen af 2020. For at ordningen kan have fuld effekt er det desuden afgørende, at andre personalegrupper også begynder at arbejde med tilsyn på de smittede besætninger. Pt. er det i praksis kun MFVM's styrelser samt Beredskabsstyrelsen, som er villige til at arbejde i de smittede besætninger.

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 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*.

...

Politisk håndtering, herunder i forhold til Folketinget

Folketingets partier orienteres forud for udmeldingen. Folketingets partier skal desuden konsulteres, hvis forsamlingsforbuddet skal sænkes til under 10 personer.

Desuden orienterer sundheds- og ældreministeren borgmestrene i Hjørring, Frederikshavn, Brønderslev, Jammerbugt, Vesthimmerland, Thisted, Læsø kommuner samt regionrådsformanden i Region Nord. Øvrige relevante interessenter orienteres af relevante ministerier.

Udenrigspolitisk håndtering

Kommunikationen i Danmark om de sundhedsmæssige risici forbundet med minkproduktionen og regeringens beslutninger i den forbindelse vil formentlig vække opsigt uden for landets grænser. Ikke mindst risikoen for mutation og deraf følgende manglende effekt af vacciner vil kunne skabe opmærksomhed. Jf. erfaringerne forbundet med den kinesiske håndtering af udbruddet i Wuhan vil fokus i værste fald kunne blive kritisk, såfremt der danner sig et indtryk af svag håndtering givet de eventuelle globale implikationer af mutationer – ikke mindst fordi Danmark er verdens største producent af minkskind. I så fald kan det også få konkrete konsekvenser såsom forbud mod indrejse af f.eks. danske erhvervsrejsende.

De danske ambassader vil blive instrueret om at følge evt. mediemæssig og politisk opmærksomhed i opholdslandet nøje i forlængelse af regeringens udmelding. I den forbindelse vil der blive udsendt talepunkter/faktamateriale, som kan bringes i anvendelse med henblik på at understrege regeringens beslutninger og håndtering af de sundhedsmæssige risici.

Indstilling

Det *indstilles*, at ovenstående tiltag og tidspunkt for udmelding drøftes.

Det *indstilles*, at regeringen proaktivt kommunikerer om håndtering af sagen i form af et pressemøde samt relevant kommunikationsmateriale, jf. *bilag 6*.

Forventet modtagelse

Der forventes at være betydeligt fokus på tiltagene fra en række interessenter og befolkningen.

Procedure

Hvis det på baggrund af den stikprøvesekventering i resten af landet, som SSI udfører, konstateres, at den nye variant af virus er spredt til andre dele af landet, vil der som nævnt være behov for at ændre tilgang.

Regeringen vil blive forelagt en ny sag om håndteringen.

Kommunikation

Der lægges op til, at regeringen kommunikerer proaktivt om situationen, jf. *bilag 6*.

Kommunikationsstrategien har været vendt i den nyoprettede Task Force for Covid-19-kommunikation. Task Force'en vil i samarbejde med de ansvarlige ministerier have fokus på håndtering af kritiske vinkler i forberedelsen og dagene efter regeringens udmelding. Givet det korte

aftræk kan det blive nødvendigt at prioritere i forhold til produktionen af faktaark og øvrige kommunikationsmaterialer.
..."

5.4.14.2. KU-sagens bilag 1 - Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020

Bestillingen af en ny risikovurdering for den humane sundhed ved fortsat minkavl i Danmark blev, på anmodning fra Miljø- og Fødevareministeriet, fremsendt af Sundhedsministeriet til Statens Serum Institut den 31. oktober 2020 kl. 15.36. Sundhedsministeriet opdaterede bestillingen den 2. november 2020, da oplysningen om cluster 5-varianten var kommet frem, så risikovurderingen også skulle tage højde for fundet af cluster 5.

Risikovurderingen fra Statens Serum Institut skulle alene vurdere risikoen ved fortsat minkavl og ikke foreslå mulige løsninger.

Af Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020 fremgår bl.a.:

"...
MFVM har anmodet SUM om en risikovurdering ift. human sundhed, hvis minkavlere efteraflivning af smittede dyr eller pelsning i 2020-sæsonen, fortsætter minkproduktionen ind i 2021som normalt. Der er alene brug for en vurdering af risiko, ikke forslag til mulige løsninger.

Opsummering

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. 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 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. Derudover forventes der stadigt at være SARS-CoV-2 i omløb blandt mennesker og ingen betydende immunitet i befolkningen før størstedelen af befolkningen er vaccineret. 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 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.

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.
..."

Sundhedsstyrelsen tilsluttede sig Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020, og risikovurderingen blev vedlagt KU-sagen som bilag 1.

5.4.14.3. KU-sagens bilag 2 - Kompensation til minkavlere mv.

Miljø- og Fødevareministeriet og Erhvervsministeriet arbejdede den 2. og 3. november 2020 på en ØU-sag vedrørende mink, og afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup havde ved mail af 3. november 2020 kl. 09.35 oplyst, at ØU-sagen skulle indeholde to scenarier for minkerhvervet i form af en dvalemodel og en model for nedlukning af minkerhvervet. På den baggrund påbegyndte Erhvervsministeriet arbejdet med notatet "bilag X. Kompensation til minkavlere mv." Notatet indgik senere som bilag 2 i KU-sagen.

KU-sagens bilag 2 blev således udarbejdet i samarbejde mellem Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet. Bilaget beskrev en kompensationsordning for henholdsvis en dvalemodel og en model for nedlukning af minkerhvervet. Den i bilaget foreslåede kompensationsordning for dvalemodellen bestod af en udvidelse af den eksisterende selvstændige ordning, mulighed for 100 procent dækning af faste omkostninger og oprettelse af en omstillingspulje på 150 millioner kr. Kompensationsordningen ved nedlukning af minkerhvervet bestod af kompensation til minkavlere via selvstændigordningen og dækning af faste omkostninger, ekspropriation og en omstillingspulje.

Af bilaget fremgår bl.a.:

> "...
> **Problem**
>
> På baggrund af yderligere sundhedsfaglige tiltag til inddæmning af smitte blandt minkbesætninger skal der tages stilling til evt. yderligere kompensation, herunder muligheden for genstart af minkavl i Danmark på et senere tidspunkt.
>
> **Løsning**
>
> Afhængigt af det sundhedsfaglige valg af model for inddæmning af covid-19-smitte på minkbesætninger kan følgende to modeller for kompensation overvejes:
>
> 1. Hjælpepakke ved dvale-model
>
> Hensigten med denne model er, at det danske mink-erhverv primo 2023 kan begynde at genstarte sin produktion. Modellen forudsætter således opretholdelse af et vist antal avlsdyr. Modellen søger at lægge danske minkbesætninger i dvale indtil primo 2023 under den forudsætning at det sundhedsfagligt er holdbart at opretholde en hvis bestand af avlsdyr. Dette kan ske ved brug af følgende instrumenter:
> ...

2. Hjælpepakke ved nedlukning af erhvervet

Denne model tages i anvendelse såfremt mink-erhvervet må nedlukkes i Danmark.

I så fald tages følgende instrumenter i brug:

- Kompensation til minkavlere og medarbejdende ægtefæller i en overgangsperiode på fx 3 måneder (via selvstændigordningen og kompensationsordningen for faste omkostninger)

- Ekspropriation

- Omstillingspulje (indgår i sag om regionale indsatser på FKU/KU denne uge)

Ekspropriation

Erhvervets omkostning ved et permanent forbud mod hold af mink forventes at blive kompenseret af staten, idet aflivning af raske dyr vil udgøre en sådan begrænsning af ejendomsrettet, at der kan være tale om ekspropriation. Når der er tale om ekspropriation vil kompensationssatsen være sat således, at erstatningen svarer til handelsværdien og yderligere 8 pct. af dyrenes værdi for at kompensere driftstabet, under antagelse af at hjemlen i BEK 1323/2015 vil udvides til at omfatte alle mink. Fødevarestyrelsen vurderer, at erhvervet vil skulle kompenseres med ca. 2,4 mia. kr. svarende til handelsværdien af minkene, såfremt det ikke er muligt at time aflivningen med pelsningssæsonen. Fødevarestyrelsen vurderer i samme scenarie, at staten vil skulle dække cirka 200 mio. kr. af branchens driftsomkostninger som kompensation for ekspropriation.

...

Hjemmels- og statsstøtteforbehold knyttet til begge modeller

Der tages et generelt forbehold for statsstøttegodkendelse af de foreslåede løsninger.

...

Der tages samtidig forbehold for, hvorvidt og hvordan den juridiske hjemmel til at gennemføre de foreslåede løsninger kan findes. Det er umiddelbart vurderingen, at det hverken er muligt at tvangslukke eller lægge minkerhvervet i dvale med hjemmel i epidemiloven eller Sundheds- og Ældreministeriets forbudsbekendtgørelse, da minkavlere ikke er levnedsmiddelsproducenter. Et forbud vil således skulle hjemles i Miljø- og Fødevareministeriets *Bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr* eller ved lov. Miljø og Fødevareministeriet og Justitsministeriet er ved at afklare dette spørgsmål samme scenarie, at staten vil skulle dække cirka 200 mio. kr. af branchens driftsomkostninger som kompensation for ekspropriation.
..."

Bilag 2 var i KU-sagen vandmærket med "udkast".

5.4.14.4. KU-sagens bilag 2 a - 2021 håndtering af COVID-19 smitterisiko i mink

Som tidligere nævnt arbejdede man i Miljø- og Fødevareministeriet den 2. og 3. november 2020 på et cover til en ØU-sag indeholdende to modeller for håndtering af coronasmitte blandt mink. Da det stod klart, at sagen skulle behandles på et KU-møde den 3. november 2020 om aftenen, fremsendte afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup kl. 15.49 og kl. 17.01 udkastet "2021 håndtering af COVID-19 smitterisiko i mink" i udkastformat til afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen og kontorchef Lisbeth Gro Nielsen i Justitsministeriet. Dokumentet kom til at indgå som KU-sagens bilag 2 a.

Model 1 i KU-sagens bilag 2 a angik en dvaleordning, hvor minkavlere uden for zonerne skulle pelse ned, mens minkavlere i zone 1 og 2 fik forbud mod at genindsætte mink i 2021. Model 2 indebar en aflivning af alle mink i Danmark.

Af bilaget fremgår bl.a.:

"...
Model 1: Dvale

I parallel fortsættes den nuværende strategi med aflivning af smittede besætninger, besætninger inden for en radius af 7,8 km heraf. Bedste

scenarie for aflivningsindsatsen i Nordjylland med de nuværende aflivningsmetoder og med minkavlernes deltagelse er omkring 1. december. Derudover fastholdes det nuværende overvågningsprogram, hvor minkavlere indsender prøver til test hver tredje uge.

Modellen der medfører, at alle minkavlerne uden for zonerne pelser ned, således at kun avlsdyr bevares. Derudover gives ikke tilladelse til, at indsætte og avle nye mink i de besætninger, der er blevet aflivet som følge af COVID-19 smitte eller fordi, at de har været beliggende inden for en radius 7,8 km fra en smittet besætning i 2021, *jf. bilag xx.* Dette vil for de berørte besætningsejere betyde, at de i 2021 ikke vil have mulighed for at generere en indtægt fra minkavl, og derfor vil skulle ydes kompensation for dette tab. Der er ikke hjemmel til håndtering af et sådant scenarie i den nuværende lovgivning, hvorfor der meget hurtigt vil skulle tilvejebringes en lovmæssig hjemmel for dette. SUM tilvejebringer hjemmel i lovgivningen til at forhindre genindsættelse af mink.

...

Model 2: Aflivning af alle dyr

Dette scenarie vil medføre ekspropriation og dermed erstatning samt en mere omfattende omstillingspulje end model 1.

Indstilling

Det **indstilles**

- at model 1 tiltrædes.

- at regeringen i uge 47 forelægges en ny sag, hvor der skal tages stilling til den valgte model eller en evt. udfasning af minkproduktion i Danmark.

..."

5.4.14.5. KU-sagens bilag 3 – Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.4.6 udarbejde Finansministeriet et notat om "Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink". Notatet blev godkendt

af finansministeren om formiddagen den 3. november 2020. Efter visse tilpasninger foretaget i Miljø- og Fødevareministeriet kom notatet til at indgå i KU-sagen som bilag 3. Af den endelige udgave af notatet og dets indstilling fremgår bl.a.:

> "...
> **Mulig "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink**
>
> **Problem**
>
> Der er konstateret mutationer i mink, som muligvis er resistente for COVID-19 antistoffer. Det kan i værste fald føre til, at evt. kommende vacciner ikke vil være anvendelige. Regeringen forelægges snarest beslutningsoplæg mhp. stillingtagen til generel håndtering, inkl. kompensationspakker mv.
>
> Der er dog hastende behov for at tage stilling til en model, som kan skabe incitament til kraftigt at øge tempo for aflivning af mink.
>
> **Baggrund**
>
> Statens Serum Institut (SSI) har fundet en mutation i virus, som foreløbige undersøgelser viser, kan påvirke vacciners effekt, jf. *bilag 1*.
>
> Miljø- og Fødevareministeriet mødes d. 3. november med branchen mhp. at orientere om den alvorlige udvikling og bl.a. præsentere ideer til, hvordan tempo for aflivning af mink kan øges. Der arbejdes parallelt på kompensationspakker mv.
>
> **Løsning**
>
> Det vurderes hensigtsmæssigt, at alle muligheder for at øge mandskabet til aflivning af mink afsøges hurtigst muligt mhp. at øge tempoet. Det gælder fx fuld mobilisering af beredskabsstyrelsen, samt evt. hjemmeværn mv. NOST er i færd med at se på muligheder for at øge mandskabet.

Det kan endvidere overvejes, at indføre en "tempo-bonus" mhp. at skabe incitament til, at minkavlerne selv øger hastigheden for aflivning af mink.

MFVM oplyser, at markedsprisen for en minkpels er ca. 200 kr., som er den kompensation, der i gennemsnit ydes til minkavlere pr. mink. Det kan på den baggrund overvejes at indføre en bonus på f.eks. 20 kr. pr. dyr, som minkavleren selv afliver inden for f.eks. 10 dage (5 dage for besætninger under 7.500 individer). MFVM vurderer ikke realistisk at gennemføre på kortere tid, da aflivning normalt tager ca. tre uger.

MFVM oplyser, at der skønnes at være mindst ca. 4,8 mio. mink i de berørte områder, mens der er omkring 13,4 mio. mink i Danmark. Det er tidligere skønnet, at aflivning af alle mink i Danmark kan føre til udgifter for op til 11 mia. kr. Herudover kommer en evt. "tempo-bonus".

Såfremt "tempo-bonus" for hurtig aflivning af mink indføres som beskrevet ovenfor i de relevante områder, skønnes udgifterne hertil umiddelbart at beløbe sig til ca. 96 mio. kr.

Indføres "tempo-bonus" i hele landet, øges udgiften til skønsmæssigt 270 mio. kr.*, jf. tabel 1*. Det understreges, at der er endog særdeles stor usikkerhed forbundet med alle tal, og at der udestår konsolidering heraf.
...
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. En bonus på ca. 10 pct. af markedsprisen svarende til skønsmæssigt 20 kr. vurderes umiddelbart at kunne skabe det rette incitament.

Indstilling

Det *indstilles*, at Miljø- og Fødevareministeriet afsøger mulighederne for en "tempo-bonus" på mødet med branchen d. 3. november."

5.4.14.6. KU-sagens bilag 4 – NOST-delplan BN 284

Rigspolitiet skitserede den 3. november 2020 om morgenen en delplan, som beskrev en tværsektoriel myndighedsindsats i tilfælde af en eventuel beslut-

ning om aflivning af alle mink i Danmark. Delplanen beskrev, hvordan en politisk beslutning om aflivning af alle mink i Danmark skulle håndteres i rammen af Den nationale operative stab.

Af bilaget fremgår bl.a.:

> "...
> På den baggrund er det politisk besluttet, at alle mink i Danmark skal aflives hurtigst muligt. 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.
> ...
> Den samlede myndighedsindsats skal sikre en samlet hurtig, koordineret og konsekvent aflivning af mink i Danmark. Det betyder, at udmøntningen af denne operationsplan skal kunne iværksættes straks efter, at der er truffet politisk beslutning herom.
> ..."

NOST-delplan BN 284 blev vedlagt KU-sagen som bilag 4.

5.4.14.7. KU-sagens bilag 5 – Peroral aflivning af mink med gift

KU-sagens bilag 5 var et notat om aflivning af mink med gift. Fødevarestyrelsen havde udarbejdet bilaget.

Bilag 5 beskrev de juridiske og praktiske forhold omkring anvendelsen af gift som metode for aflivning af mink. Det fremgår af KU-sagens bilag 5, at:

> "...
> I en situation, hvor folkesundheden er udfordret af, at aflivning af mink ikke kan ske tilstrækkeligt hurtigt med de almindeligt anvendte aflivningsmetoder, vil man imidlertid ud fra en nødretsbetragtning, kunne skride til en aflivningsmetode, som ikke nødvendigvis tilgodeser alle elementer i aflivningsforordningens artikel 3.
> ...
> Efter § 30 i lov om hold af dyr kan ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smittestoffer og visse alvorlige husdyrsyg-

domme, fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger, hvorved forstås bl.a. behandling og aflivning af dyr, herunder i et område omkring et udbrudssted.

Det er således efter loven myndighederne, som bestemmer, at et dyrehold skal aflives som led i bekæmpelse af en husdyrsygdom, og der er en myndighedsopgave foretage aflivningen og bortskaffe de aflivede dyr. Det er derfor også myndighederne, der bestemmer, hvilken metode der skal anvendes til at aflive.
..."

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har om KU-sagens bilag 5 forklaret bl.a., at hun var involveret i arbejdet med notatet om anvendelse af gift som aflivningsmetode. Hun husker ikke, at hun blev involveret i det øvrige KU-materiale. Notatet var oprindeligt blevet udarbejdet den 27. oktober 2020 på baggrund af en bestilling fra Miljø- og Fødevareministeriet. Departementet ønskede en vurdering af, hvorvidt tempoet for aflivningsprocessen kunne øges ved anvendelse af bedøvelsesmidler under aflivningerne. Hun husker ikke, om bestillingen også angik overvejelser om aflivning med gift, men i notatet tog de stilling til begge dele. De konkluderede, at der ikke kunne anvendes alternative aflivningsmetoder, da der ikke var hjemmel hertil. I deres første udgave af notatet stod der, at der var et hjemmelsmæssigt problem ved aflivning med gift.

5.4.14.8. KU-sagens bilag 6 – Kommunikation ifm. regeringsudmelding om mink

KU-sagens bilag 6 omhandlede regeringens og myndighedernes efterfølgende kommunikation af beslutningen om håndteringen af mink.

Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet var angivet i bilaget "hoved" i skarpe parenteser. Bilaget blev koordineret af Udenrigsministeriet. Bilag 6 var i KU-sagen vandmærket med "udkast". Af bilaget fremgår bl.a.:

"...
Kommunikation ifm. regeringsudmelding om mink

Problem

Der skal tages stilling til regeringen og myndighedernes kommunikation i forlængelse af beslutning om [håndtering af mink].

Løsning

Det indstilles, at regeringen udmelder på et pressemøde i Egtveds Pakhus [onsdag d. 4. november kl. 11.00], at [beskrivelse af problemets alvor] og i forlængelse heraf, at det er besluttet at [indsæt politisk løsning].

Det indstilles, at regeringen proaktivt på pressemødet adresserer risikoen for mutation af virus, idet dette spørgsmål tidligere har været fremme ifm. mink og deraf forventeligt vil komme op på pressemødet eller i den journalistiske opfølgning. Hvis informationen "skal trækkes ud" af sundhedsmyndighederne, risikerer regeringen at komme i defensiven og møde kritik for manglende gennemsigtighed.

Den politiske kommunikation varetages af [sundhedsministeren], [ministeren for fødevarer] og [erhvervsministeren], der deltager på pressemødet. Fokus vil være på de sundhedsmæssige og økonomiske aspekter. ..."

5.4.15. Intern forberedelse i ministerierne

Med hensyn til håndakter og talepapirer til brug for KU-mødet er det oplyst, at der blev udarbejdet håndakter, kommenterede dagsordener og lignende til brug for finansministeren, erhvervsministeren og miljø- og fødevareministeren. 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. Der blev efter det for kommissionen oplyste ikke udarbejdet håndakter eller lignende til brug for statsministeren eller Justitsministeriets departementschef. Barbara Bertelsen har forklaret, at hun givet talte med statsministeren inden KU-mødet.

5.4.15.1. I Finansministeriet

Finansminister Nicolai Wammen fik kl. 18.17 af sin departementschef tilsendt Statens Serum Instituts risikovurdering, og kl. 18.29 svarede Nicolai Wammen mailen med: "Ret klar tale".

Nicolai Wammen fik kl. 19.37 tilsendt en håndakt til KU-mødet samme aften, hvoraf fremgår:

> "...
> Statens Serum Institut konkluderer i risikovurdering af 3. november, at *"En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner."*
>
> Der lægges op til at iværksætte følgende initiativer til håndtering på den korte bane:
>
> 1. Incitamentsordning for hurtigere aflivning ("tempo-bonus") til anslået ca. 100-300 mio. kr.
>
> 2. Såfremt det ikke efter [10] dage er konstateret, at incitamentsordningen er tilstrækkelig, iværksættes en nødplan.
>
> 3. En række lokale tiltag i de berørte områder for at sikre at menneskene ikke spreder smitte (øget testkapacitet, forsamlingsforbud ned på 5, nedlukning mv.)
>
> FM er enig i disse tiltag, og i at der er behov for hurtig handlen. Det er dog vurderingen, at det mest hastende er behovet for markant at øge tempo for aflivning i de berørte områder. Det kan sikres ved at 1) øge incitamentet for at minkavlerne selv afliver mink hurtigere. Det kan samtidig sikres ved at 2) øge mandskabet til at bistå Fødevarestyrelsens aflivning. Eksempelvis kan forsvaret, hjemmeværnet, beredskabsstyrelsen, politi mv. i højere grad mobiliseres. Det vurderes afgørende at disse to tiltag iværksættes hurtigst muligt.
>
> Øvrige tiltag såsom fuld aflivning af mink i hele Danmark samt stillingtagen til om der fortsat skal være minkproduktion i enten 2021 eller nogensinde er af lidt mindre hastende karakter, men har dog betydning for tilrettelæggelsen af aflivningen af minkene. Men en beslutning om fremtiden for mink i Danmark kan med fordel belyses grundigere forud for stillingtagen.

Det forventes, at MFVM fsva. den fremadrettede håndtering af mink vil argumentere for en såkaldt dvale-model, der indebærer at alle mink inden for zonerne pelses og kun avlsdyr bevares. Derudover gives ikke tilladelse til at indsætte nye mink i de besætninger, hvor der er konstateret COVID-19. Der vil skulle skabes lovhjemmel til tiltaget. Økonomiske konsekvenser af dvale-modellen foreligger endnu ikke.

STM's position er uklar, men der er fuld fokus på at Danmark skal gå offensivt til værks.

En mere vidtgående vej er fuld aflivning af alle mink i Danmark. Udgifter hertil er tidligere estimeret til i størrelsesordenen 11 mia. kr. Hertil kommer evt. omstillingspuljer, efteruddannelse mv. Det vil være afgørende, at der ifm. evt. hjælpepakker sikres parallelitet ift. tidligere tiltag, idet det bemærkes, at de nuværende hjælpepakker vurderes tilstrækkeligt robuste til at kunne håndtere situationen.

Hovedbudskaber

- Først og fremmest skal vi øge tempoet for aflivningerne markant.

- Det kan vi gøre ved at godkende "tempo-bonussen" nu. Det vil give minkavlerne incitament til at øge hastigheden. Samtidig skal vi sende mere mandskab til Nordjylland for at hjælpe med aflivningerne. Vi kan ikke vente 10 dage. Kan vi fx mobilisere beredskabsstyrelsen, hjemmeværnet, politiet mv.?

- Der kan være et problem med at sikre værnemidler til dem der skal aflive minkene. Kan vi række ud til fx EU og nabolande for at bede om hjælp?"

Finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at han blev underrettet af sin departementschef om Statens Serum Instituts faglige vurdering og fik den også tilsendt. Det var meget klart, hvad der fremgik af risikovurderingen. Det var meget klar tale. Han opfattede det som en risikovurdering, som kunne lægges til grund for de politiske beslutninger, og som satte en markant ramme for det forestående KU-møde. Han havde også en kort samtale med sin departementschef før KU-mødet. Risikovurderingen var det absolut afgørende

omdrejningspunkt for KU-mødet. Der var selvfølgelig også cover og håndakt, men risikovurderingen var "bøffen". Herudover var der Kåre Mølbaks udtalelser om, at Danmark kunne blive det nye Wuhan. Det var en dybt alvorlig situation. Han læste risikovurderingen, coveret og håndakten forud for mødet. Om håndakten har han forklaret, at han fokuserede på hovedbudskaberne om, at de først og fremmest skulle øge tempoet på aflivningerne markant, herunder ved brug af tempobonus.

5.4.15.2. I Sundhedsministeriet

Til brug for sundhedsminister Magnus Heunickes deltagelse i KU-mødet blev der udarbejdet håndakt "Håndakt om mutation i mink til KU d. 3. november".

Af håndakten fremgår bl.a.:

> "...
> **Baggrund for sagen**
>
> Sundhedsmyndighederne vurderer i en risikovurdering af 3. november 2020, at en fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en *betydelig* risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner.
>
> Siden primo juni 2020 er der i alt konstateret smitte med SARS-CoV-2 på 191 minkfarme [pr. 2. november 2020]. Disse er primært beliggende i Region Nordjylland, men der er også et mindre antal smittede farme i Midt- og Vestjylland.
>
> SUM har ud over risikovurderingen fra sundhedsmyndighederne leveret forslag til tiltag i Nordjylland på humansiden, som fremgår af KU-sagen.
>
> SUM har ikke set MFVM endelige forslag til udfasning af minkproduktionen/sætte den på pause."

Håndakten indeholdt ingen oplysninger om lovhjemmel til aflivning af mink.

Sundhedsminister Magnus Heunicke var i telefonisk kontakt med faglig direktør på Statens Serum Institut forud for KU-mødet. Samtalen angik forståelsen af den nye risikovurdering.

Magnus Heunicke har under sin afhøring for kommissionen oplyst, at han havde to telefonsamtaler med miljø- og fødevareminister Mogens Jensen i løbet af den 3. november 2020.

Af Magnus Heunickes noter fra den ene af samtalerne fremgår:

> "Tlf m Mogens
>
> Mogens Jensen
>
> Masser af aktivitet ift aflivning, køre væk mm. Minkavlere med, men deres forhåbning om avlsdyr... Men så siger Kåre Mølbak at de har fundet variant. Mølbak udlagde det som om: Ny variant af virus, ny pandemi, "Nyt Wuhan i Danmark".
>
> Beslutning: Ned med hele lortet! Det kræver, vi kan få det kommunikeret ud fra Serum."

Af Magnus Heunickes noter fra hans anden telefonsamtale med Mogens Jensen kl. 17.30 fremgår:

> "...
> Mogens
> Hvad anbefaler sundhedsmyndighederne? Avlsmateriale, ikke-smittede uden for zonerne!
> Slå ned, hvor er kapaciteten?
> Hente NATO-materiel ind eller andet tager jo tid.
> Nedslagtning kommer ikke op at køre med det samme.
> Containere, forbrænding mm.
> ..."

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at det var den amerikanske valgnat, og de havde i den anledning i ministeriet spist burgere, mens de ventede på, at KU-sagen kom. De gik til et forberedende internt møde, hvor

udover ham selv også deltog Per Okkels og måske nogle flere. KU-mødet begyndte kl. 21.30. Mette Frederiksen var lige gået i gang, da deres sekretærer kom løbende ind med materialet printet i to eksemplarer. De nåede at skimme en tidligere version af KU-sagen. De syntes, der var noget, der var ændret i den nye sag. De så, at der stod noget om mundbind i den nye sag. De spurgte til det, og Johan Legarth svarede, at mundbindene var kommet ind i sagen, men ville blive taget ud.

Departementschef Per Okkels , Sundhedsministeriet, har om forløbet forud for KU-mødet forklaret, at han og Magnus Heunicke inden KU-mødet sad og spiste burgere i anledning af det amerikanske valg. De sad længe sammen. De drøftede bl.a. risikovurderingens konklusion. Denne konklusion var klar, og det var en naturlig konsekvens heraf, at alle mink i Danmark skulle aflives. Der var ikke så meget at snakke om. Det var op til regeringen at træffe beslutningen. Han kunne ikke se, at hans minister og regeringen i lyset af risikovurderingen havde noget alternativ til at aflive alle mink.

5.4.15.3. I Miljø- og Fødevareministeriet

Til brug for miljø- og fødevareminister Mogens Jensens deltagelse i KU-mødet blev der i departementet udarbejdet et cover, som var vedlagt en kommenteret dagsorden ("KD") samt seks bilag.

Af coveret fremgår bl.a.:

> "...
> **Indstilling**
>
> Til ministerens godkendelse er vedlagt KD (bilag 1) til brug for møde i Koordinationsudvalget (punkt om mink) vedrørende ny virusmutation i mink tirsdag den 3. november 2020 kl. 21.00, samt bilag til brug for mødet (Cover + bilag 1-6), samt tilsagn om adgang til øget destruktionskapacitet (bilag 7).
>
> **Sagen kort inkl. politisk landskab**
>
> På baggrund af notat indsendt fra Sundhedsministeriet om fund af en ny virusmutation i mink, jf. parallelle forelæggelse "2020-21500 Forelæggelse - Orientering om fund af ny virusvariant i mink", er der med

kort varsel blevet indkaldt til drøftelse heraf i Koordinationsudvalget tirsdag den 3. november 2020 kl. 21.00.

Strategi og proces

Justitsministeriet vil præsentere problematikken overordnet, hvorefter vedhæftede KD (bilag 1) kan anvendes til at redegøre for den igangværende aflivningsproces, samt planerne for at accelerere denne.

Materiale fra Justitsministeriet til brug for mødet vil blive eftersendt, forventeligt omkring kl. 19.
..."

Af den kommenterede dagsorden fremgår bl.a.:

"...
Dagsordenspunkt og evt. bilag
...
Tiltag i forhold til aflivning af mink
...
Budskaber:

• I lyset af den seneste vurdering fra SSI er det tydeligt, at vi må gøre alt hvad vi kan for at øge tempoet i aflivningerne endnu mere, så smittereservoiret i mink reduceres så hurtigt som overhovedet muligt.

• Jeg støtter derfor forslaget om, at den igangværende aflivningsindsats suppleres med en incitaments-ordning, der giver minkavlere en ekstra kompensation pr. dyr for hurtig aflivning af dyrene.

• Det er en ordning vi kan sætte i gang allerede i morgen, og tempo i indsatsen er helt afgørende. Vi har i løbet af i dag også været i kontakt med forbrændingsanlæggene, og der er god velvilje på de kommunale forbrændingsanlæg til at bidrage med yderligere destruktionskapacitet, hvilket har været en af barriererne for tempoet på de ikkesmittede farme.

• Hvis vi så også kunne få indsat ekstra mandskab til at overvåge de smittede besætninger vil det også hjælpe på at øge tempoet betragteligt.

• Det sidste stykke tid har den primære begrænsning været manglen på mandskab, som var villige til at gå ind i de smittede besætninger. Det har kun været Miljø- og Fødevareministeriets medarbejdere, som sammen med Beredskabsstyrelsen, har været villige hertil.

• Skulle det efter 10 dage konstateres, at denne opskalerede indsats er utilstrækkeligt, støtter jeg ligeledes op om, at der iværksættes en nødplan for aflivning udarbejdet i regi af NOST, som indebærer, at også andre enheder, inkl. Politiet og Forsvaret, indsættes i indsatsen.

• Forberedelsen af denne fase kan med fordel foregå imens der aflives med ejernes mellemkomst.

...

Minkbranchens fremtid

• Ift. minkbranchens fremtid generelt tror jeg vi alle er enige om, at udgangspunktet er folkesundheden. Derfor er det jo også helt afgørende, hvilken vurdering, som sundhedsmyndighederne kommer med. Hvis mink er totalt uacceptabelt, så er det jo sådan det er, men der er jo tit nuancer, og dem mener jeg vi bør have frem.

• Tidligere har meldingen jo i hvert fald været, at der nok ikke var noget i vejen for, at man havde en mindre pulje af avlsdyr i 2021, som blev holdt under særlige forskrifter. Men det kan jo have ændret sig.

• Dog er det vigtigt at bemærke, at bilag 1 med risikovurderingen kun forholder sig til en situation med uændret, fuld produktion i 2021.

..."

5.4.15.4. De involveredes overvejelser om forberedelse af KU-mødet

De mødedeltagere, som har afgivet forklaring for kommissionen, har gennemgående forklaret, at de ikke forud for mødet havde nået at læse KU-sagens bilag ud over risikovurderingen.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at normalvis udsendes mødemateriale til koordinationsudvalgsmøde ikke kun seks minutter før mødestart. Det er ikke en god måde at arbejde på. Det har under pandemien adskillige gange været nødvendigt at fravige de af hende fastsatte frister på 2 dage før mødets afholdelse for bilagsmateriale. Det er sket i tilfælde, hvor det har været nødvendigt at træffe en beslutning, før et fuldstændigt materiale kunne tilvejebringes; altså i sager, hvor hastighed har været afgørende. KU-sagens cover tog ikke direkte højde for den situation, hvor man traf beslutning om aflivning af alle mink. Hendes kalender for den 3. november 2020 blev ryddet, hvilket var udtryk for, hvor alvorlig situationen var. Det var først om aftenen, at hun var fuldt bekendt med alvoren. Det meste af dagen handlede om mink og corona. Hun forberedte sig til KU-mødet i løbet af dagen; også rent mentalt, da der potentielt kunne blive tale om en svær beslutning. Hun husker, at hun læste coveret fremsendt kl. 20.12 samt risikovurderingen (sagens bilag 1) inden KU-mødets start. Hun nåede ikke at læse det endelige cover, som blev udsendt kl. 21.24, inden mødet.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har om forberedelsen af KU-mødet den 3. november 2020 forklaret, at det var det muliges kunst. Det var ikke muligt at trykke på en pauseknap. Risikovurderingen lå der. Det var nødvendigt at handle, fordi der skulle ske indberetning til WHO og ECDC. Der var også en risiko for, at Kåre Mølbaks udsagn om "et nyt Wuhan" den 2. november 2020 ville komme ud i pressen. Hun kan ikke huske, om det ved KU-mødets start stod hende klart, at alle mink skulle slås ned. Hun tror, at alle tænkte, at det ville blive meget, meget vanskeligt. Hun så først den endelige risikovurdering fra Statens Serum Institut relativt kort tid forud for KU-mødet. Hun kan ikke huske, hvornår hun tænkte, at nedslagning af alle mink var en nødvendig følge af risikovurderingen. Hun forstår ikke, at Miljø- og Fødevareministeriet kunne være overrasket over, at man den 3. november 2020 besluttede, at alle mink skulle aflives. Det var et scenarie, som man på skriftligt grundlag havde forberedt, og da Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020 landede, stod det klart for de fleste på Slotsholmen, at man ikke kunne have levende mink i Danmark.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at grundlaget for regeringens beslutning ikke var optimal. Han er dog af den opfattelse, at man - henset til sagens karakter og alvor - alligevel nåede at få tilvejebragt et relativt gennemarbejdet materiale. Han medgiver, at det selvfølgelig ikke

var optimalt, at materialet kom ud så sent, som det var tilfældet. Overordnet set synes han dog ikke, at materialet var uforsvarligt. Under pandemien har alt været presset.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at stemningen var hektisk. De var imidlertid vant til stress. Det hektiske kom ikke fra Sundhedsministeriet. Der var meget tryk på fra Statsministeriet.

Departementschef Michael Dithmer, Erhvervsministeriet, har forklaret, at det er hans vurdering, at yderligere forberedelsestid nok havde givet et bedre beslutningsgrundlag.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at rammerne for udarbejdelse af beslutningsgrundlaget til KU-mødet ikke var ideel. De var underlagt et stort tidspres, og der var ikke tid til at læse dokumenterne i KU-sagen forud for KU-mødet den 3. november 2020. Alle sædvanlige processer var sat på speed, og materialet, der blev udsendt seks minutter før KU-mødet startede, blev ikke læst. Det var Statsministeriet, som lagde det tidsmæssige pres på sagsbehandlingen af KU-sagen. Statsministeriet besluttede, hvornår KU-sagen skulle gå i gang, hvornår materialet skulle sendes ud og de rykkede for materialet til KU-sagen.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret bl.a., at der var forfærdeligt meget arbejde. Der var en hektisk stemning frem og tilbage. Miljø- og Fødevareministeriet fik kun ca. et kvarter til gennemgang af coveret med bilag. Den sag, som kom for regeringen, var på ingen måder perfekt, og den levede ikke op til de standarder, som man normalt ville iagttage for regeringssager.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har om forløbet op til KU-mødet forklaret, at de endelige versioner af bilag 2 og 2 a kom et par minutter før KU-mødet gik i gang, og at hun ikke nåede at læse disse bilag. Lige op til KU-mødet sad hun på et forberedende møde sammen med Magnus Heunicke, Per Okkels og Katrine Kaldahl, hvor Magnus Heunicke blev briefet om den nye risikovurdering og Nordjyllandspakken. På det forberedende møde med Magnus Heunicke skimmede de materialet til KU-sagen, som blev sendt ud kl. 20.15.

5.4.16. KU-mødet kl. 21.30

5.4.16.1. KU-mødets forløb

I KU-mødet den 3. november 2020 kl. 21.30, der blev afholdt virtuelt, deltog statsminister Mette Frederiksen, udenrigsminister Jeppe Kofod, finansminister Nicolai Wammen, erhvervsminister Simon Kollerup, forsvarsminister Trine Bramsen, sundhedsminister Magnus Heunicke og miljø- og fødevareminister Mogens Jensen samt blandt andre departementscheferne Barbara Bertelsen, Lars Gert Lose, Peter Stensgaard Mørch, Johan Legarth, Michael Dithmer, Per Okkels og Henrik Studsgaard. Endvidere deltog departementsråd Pelle Pape og de særlige rådgivere Martin Justesen, Sara Vad Sørensen og Søren Andersen. Justitsminister Nick Hækkerup var fraværende på grund af sygdom.

Mødedeltagerne sendte sms'er til statsminister Mette Frederiksen undervejs i mødet, når de ønskede at komme på talerlisten. Flere af mødedeltagere sendte også sms'er til hinanden. Ligesom nogle departementschefer tillige sendte sms'er til deres kolleger i de respektive ministerier undervejs i mødet.

Mette Frederiksen ledede KU-mødet, og det var Mette Frederiksen, der besluttede, at KU-mødet skulle gennemføres, selvom at mødedeltagerne ikke havde læst alle sagens bilag. På mødet blev det besluttet, at alle mink skulle aflives, inkl. avlsdyr, og at beslutningen skulle meldes ud på et pressemøde dagen efter med deltagelse af statsministeren. Ordningen om en tempobonus blev ligeledes besluttet.

Statsminister Mette Frederiksen har om mødet forklaret bl.a., at hun ikke nåede at læse det endelige KU-cover inden mødet. Den 3. november 2020 om aftenen sad man således i en situation, hvor risikovurderingen viste, at epidemikontrollen, som var det eneste våben, man havde på det tidspunkt, var ude af kontrol. Dertil kom, at der var risiko for, at de kommende vacciner blev undermineret. Samtidig var der stærkt stigende smitte i samfundet. Hertil kom, at ingen kunne forklare, hvordan minksmitten flyttede sig fra farm til farm. Videre var der en potentiel risiko for, at omverdenen og det globale samfund mente, at Danmark ikke håndterede situationen korrekt. 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. Undervejs i KU-mødet spurgte hun 3-4 gange, om det var nødvendigt at slå alle mink ned. På mødet tilkendegav Sundhedsministeriet meget klart, at der ikke var noget

at gøre; det var nødvendigt at slå alle mink ned, herunder avlsdyrene, fordi avlsdyrene udgjorde 20 pct. af den samlede minkbestand. Hun gjorde ved mødestart opmærksom på, at materialet var udsendt sent. Hun indskærpede, at hun havde en forventning om, at ministrene gennemgik de elementer, som KU skulle være opmærksomme på. Hun foreslog ikke en kort læsepause, fordi det var hendes klare overbevisning, at der var behov for at reagere. Det betyder, at den enkelte minister havde ansvaret for at "bringe det op på bordet", som regeringen skulle være bekendt med. Hun har truffet mange svære beslutninger under håndteringen af pandemien, men KU-beslutningen den 3. november 2020 har været en af de sværeste beslutninger. Hun husker, at der på mødet var en drøftelse om handlepligt og et pressemøde dagen efter. Handlepligten gik på, at man – som tidligere forklaret – skulle orientere WHO og ECDC. Man var bekymret for dansk eksport. Det var på mødet fremme, at "det ville koste store milliardbeløb". De var meget bevidste om, at der ville være tale om et meget stort beløb. Udbetaling af penge vil altid kræve lovhjemmel. Coveret tog ikke direkte højde for den situation, hvor man traf beslutning om aflivning af alle mink. Coveret håndterede nogle andre forslag, og der var en omtale af nogle hjemmelsspørgsmål i nogle bilag. Der blev ikke skrevet noget sted eksplicit om hjemmelsudfordringer – selv ikke i forhold til de modeller, som var beskrevet i coveret. I coveret stod der blot, at Folketinget skulle orienteres. Hun kan med sikkerhed afvise, at hjemmelsspørgsmål i forhold til aflivning af mink, blev drøftet på KU-mødet. Det hang sammen med, at det af coveret som nævnt bl.a. fremgik, at Folketingets partier alene skulle orienteres. Der kan godt på KU-mødet have været nogle tekniske diskussioner, hvor ordet hjemmel indgik, men ikke i forhold til aflivning. Hun gik ud fra, at hjemmelsspørgsmålet var vurderet og håndteret, når sagen bringes op i et regeringsudvalg. En regering skal "up front" have at vide, om der er hjemmel til at træffe en beslutning. Hun tror, at årsagen til, at hjemmelsspørgsmålet ikke var omtalt i coveret, skyldtes travlhed. Der var meget travlt, og hun ønsker ikke at bebrejde nogen, at hjemmelsspørgsmålet ikke kom frem. 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, har hun forklaret, at hun er blevet foreholdt andre sager, hvor hun er blevet gjort opmærksom på, at der manglede lovhjemmel, og at hun ikke mener, at man kan forvente, at skiftende regeringer kan forventes at skulle indlede ethvert møde med en drøftelse af, om der foreligger den fornødne hjemmel til det, som skal drøftes/besluttes.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at han ikke husker meget fra forløbet omkring KU-mødet den 3. november 2020. Hans oplevelse af KU-mødet var, at det meget hurtigt stod klart for alle mødedeltagere, at det var nødvendigt at aflive samtlige mink. Han husker ikke, hvem der forelagde sagen. Magnus Heunicke blev gentagne gange spurgt til risikovurderingen. Han gennemgik ikke bilag 2 og 2 a på mødet og han brugte ikke sine talepunkter. Han ville kunne huske, hvis han selv havde fremlagt noget. Hjemmelsspørgsmålet blev slet ikke diskuteret på KU-mødet. Det var hans opfattelse, at hvis der var et hjemmelsproblem, så skulle det fremgå af indstillingen i coveret. Han havde derfor slet ikke nogen tanker om, at der kunne være et hjemmelsproblem. Han havde ingen grund til at tro, at mødet ikke var ordentligt forberedt. Beslutningen, der blev truffet på KU-mødet, var en tredje model, hvor alle mink inkl. avlsdyr skulle aflives samtidig med, at der ikke var tale om et forbud mod minkavl. Der ville normalt have været fremsat en ny KU-sag i de efterfølgende uger, men situationen muliggjorde ikke dette. Der var på KU-mødet fokus på, hvordan de kunne få standset smitten og mutationerne. Hjemmel var ikke til diskussion, og der stod ikke noget om det i coveret.

Erhvervsminister Simon Kollerup har forklaret, at i KU-sagen var indstillingen en drøftelse – det er det, de kalder en "drøfte-indstillingen". Det er et meget åbent rum. Der er ikke en begrænsning, når man indkalder til en drøftelse, idet man ikke har en specifik indstilling, som man skal tage stilling til. Man skal drøfte, hvilken vej der er bedst at gå. På mødet blev det undervejs i drøftelsen et mere lukket handlerum, idet der var flere, der spurgte til, om avlsdyrene kunne beholdes, men det blev klart afvist af Sundhedsministeriet, og dermed endte diskussionen med, at man ikke kunne ende med en dvalemodel, heller ikke en skaleret dvalemodel. Han spurgte Mogens Jensen, om man kunne beholde lidt færre avlsdyr, end der var lagt op til i dvalemodellen, men det var der ikke mulighed for. De foreviste punkter, var punkter, som var oplagte drøftelsespunkter. Han ønskede så skånsomt som muligt at sikre folkesundheden under hensyn til samfundets og erhvervslivets økonomi. Statsministeren sagde som en del af indledning til mødet, at da materialet først lige var kommet, så lagde hun til grund, at de relevante ministre sørgede for at få det præsenteret, som var det væsentlige for drøftelsen på mødet. Han husker, at statsministeren spurgte ind til, om det var nødvendigt at aflive alle mink. Han husker ikke, om nogen sagde, at man skulle gå mere radikalt til værks, end det som fremgik af coveret. Han husker, at drøftelsen gik på, at det eneste ansvarlige var at

nedslå samtlige mink, inklusive avlsdyr, risikoen taget i betragtning; ikke blot nationalt, men også internationalt. Man måtte tage hånd om sagen forsvarligt.

Finansminister Nicolai Wammen har forklaret bl.a., at statsministeren bød velkommen og understregede sagens alvor, og at der var brug for handling. Statsministeren konstaterede, at materialet var kommet sent, og sagde, at de forskellige ministre/departementschefer kunne give deres materiale nogle ord med på vejen. Derefter fik Magnus Heunicke ordet, som han husker det, og derefter Mogens Jensen. Han mener, at Magnus Heunicke blev suppleret af Per Okkels. De tog udgangspunkt i den alvorlige risikovurdering og den potentielle risiko, man stod med. Man kom herunder ind på behovet for nedslagning af mink for at beskytte den danske befolkning bedst muligt. KU-mødet tog han flere gange ordet, herunder tidligt i forløbet, fordi han gerne ville give en økonomisk vinkling på, hvad det ville betyde, hvis man skulle slå alle mink ned. Hjemmelsspørgsmål i forhold til kompensation og erstatning ikke blev berørt, som han husker det, selvom det fremgår af Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse af 18. november 2020. Omvendt kan han ikke anfægte, om det blev nævnt. 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.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret bl.a., at hun kan ikke huske, om det ved KU-mødets start stod hende klart, at alle mink skulle slås ned. Hun tror, at alle tænkte, at det ville blive meget, meget vanskeligt. Hun mener, at spørgsmålet om, hvorvidt det var nødvendigt at slå alle mink ned, blev stillet ikke mindre end 3 gange. Det er ikke usædvanligt, at man i et regeringsudvalg har en "drøftelse i rummet" på et ufuldstændigt grundlag. Der var ingen i rummet, som var i tvivl om, at det var alvorligt for minkerhvervet. En stor del af mødet handlede om minkbranchen. Sundhedsministeren fremlagde risikovurderingen, sekunderet af sin departementschef. Fødevareministeren fremlagde det, som angik minkerhvervet. Flere gange spurgte statsministeren, om det ikke var muligt at bevare avlsdyr. Det samme gjorde flere andre ministre. Fødevareministerens klare svar var, at det ikke var muligt at bevare avlsdyr, da branchen kun var interesseret i at bevare avlsdyr, hvis det var muligt at bevare ca. 20 pct. af avlsdyrene. 20 pct. af avlsdyrene ville udgøre flere millioner dyr. Sundhedsministeren sagde, at det ikke ville være muligt at bevare et så stort antal dyr med den foreliggende risikovurdering.

Derfor traf man den tunge beslutning. Ingen af mødedeltagerne sagde noget om hjemmel i forhold til aflivning. Man var bevidst om, at ekspropriation og kompensation skulle udbores. Alle mødedeltagere var enige om, at det var nødvendigt. Det hastede. Der var en fælles bevidsthed om, at der var meget på spil i forhold til eksporten. Der var enighed om, at man kun tog stilling til det rent akutte, og at alt om erhvervet og kompensation blev overladt til det videre forløb. Det hastede som "død og helvede" for Danmark i forhold til mink. Der skulle ske indberetning dagen efter om mutationen. Man var bange for at blive kritiseret for at komme for sent. 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, og 4) man var nødt til at kommunikere til Folketinget og offentligheden. Hun kan ikke forstå, at nogen blev overrasket over regeringens beslutning på KU-mødet den 3. november 2020. Særligt i krisesituationer overhaler virkeligheden en skriftlig regeringsudvalgssag. Regeringsudvalgets beslutninger udgøres ikke af den pågældende skriftlige regeringssag, men derimod af den trufne politiske beslutning. Når den politiske beslutning er truffet, så går embedsværket i opgaveløsningsmode. Det ville være en helt ny måde at arbejde på, hvis man i regeringsudvalg blev nødt til at spørge, hvorvidt der var hjemmel til et givent tiltag. Man er derimod nødt til at gå ud fra, at fagministeriet har styr på dette. Regeringen gjorde ikke noget forkert ved at træffe beslutningen om at aflive alle mink uden at have kendskab til hjemmel, men det skulle være kommet frem efterfølgende, så man kunne have oplyst herom. Hun mener, at det var Johan Legarth, som nævnte, at ekspropriation og kompensation ville kræve hjemmel. Ingen af mødedeltagerne sagde noget om hjemmel i forhold til aflivning. Man var bevidst om, at ekspropriation og kompensation skulle udbores.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret bl.a., at han ikke var forberedt i forhold til et scenarium, som indebar aflivning af alle mink. Han nævnte ikke spørgsmål om hjemmel til aflivning af mink og tempobonus på KU-mødet eller i den efterfølgende tid op til pressemødet. Det var kun 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. Han erindrer ikke, at Johan Legarth bragte spørgsmålet om ekspropriation og kompensation op på KU-mødet. Der blev heller ikke drøftet noget om hjemmel til ekspropriation og kompensation.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har om KU-mødet forklaret, at han og Magnus Heunicke deltog sammen i KU-mødet den 3. november 2020. Ingen bad om en læsepause, da bilagene kom ind, og at han og sundhedsministeren ikke selv havde behov for det, da de havde styr på deres egne ting. Magnus Heunicke tog ordet et par gange og fremlagde risikovurderingen og blev spurgt ind hertil og til cluster 5, ligesom han også selv blev spurgt ind til risikovurderingen. Magnus Heunicke sagde, at en naturlig konsekvens af risikovurderingen var, at alle mink skulle aflives. Han husker, at Mogens Jensen tog ordet og pegede på, at minkene skulle aflives. Han husker ikke, at der var nogen på mødet, der pegede på den tredje løsning og sagde, at alle mink skulle aflives. Det var noget, som opstod under mødet. Han husker ikke, hvorvidt nogen præsenterede coverets to løsningsmodeller. Den valgte model opstod på mødet. Begrebet "den tredje løsning" er noget, han efterfølgende kalder det. Det er den løsning, som blev udfaldet på KU-mødet, og den opstod i rummet og blev konkluderet af statsministeren til sidst. Der var ikke nogen diskussion om hjemmel til beslutningen om at aflive alle mink. Han ville kollegialt have råbt op, hvis han havde haft viden om det.

Departementsråd Pelle Pape, Statsministeriet, har forklaret, at han deltog i KU-mødet, idet hans fokus var på de tiltag, som han selv skulle sætte i værk i forhold til pressemøde med videre. Da justitsministeren var syg, fik Justitsministeriets departementschef i stedet ordet kort og fortalte overordnet om sagen. Sundhedsministeriet var central for sagen og gennemgik risikovurderingen fra Statens Serum Institut.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han er i tvivl om, hvorvidt han kortvarigt fik ordet, da det vil være sædvanligt, at det ministerium, som står øverst i coveret, "får ordet, flyver sagen ind og redegør for delelementer". Det er ikke givet, at han fik ordet, netop fordi hans minister var fraværende. Sundhedsministeriet redegjorde for situationen og bagtæppet i form af Statens Serum Instituts risikovurdering. Der er et skærpet hjemmelskrav i forhold til den trufne beslutning, da der var tale om en indgribende beslutning. Ressortministeriet var til stede i rummet, og hans forventning var, at det var ressortministeriet, som skulle have rakt fingeren i vejret. Han husker ikke, at han skulle have nævnt hjemmel i forhold til spørgsmål om ekspropriation og kompensation. Der var ikke nogen tvivl om, at der blev kigget dybt på sundhedsmyndighederne under mødet, da de blev spurgt, om det var nødvendigt at aflive alle mink. Der var ingen tvivl om, at det hastede

som død og djævel, og derfor var der ingen drøftelse af, om det skulle være nu eller om 12 timer. Der var et hastighedselement. Statsministeren spurgte afslutningsvis, om det virkelig var nødvendigt at træffe denne beslutning, men spørgsmålet var oppe fra flere vinkler undervejs

5.4.16.2. Magnus Heunickes noter fra mødet

Sundhedsminister Magnus Heunicke har undervejs i kommissionens arbejde - kort forud for sin afhøring den 26. november 2021 - den 22. november 2021 indleveret en kopi af sine håndskrevne noter fra bl.a. KU-mødet den 3. november 2020.

Af noterne fremgår bl.a.:

> "...
> Mette
> Der er nogen, der ikke tager det alvorligt nok.
> Hvis vi har vaccine i vores hænder, så skal de mink slåes ned.
>
> Johan JU
> Min minister er hjemme...
> Mink slåes ned.
> Iværksæt Nordjylland + genomsekvens på tværs af landet
>
> Mette F
> Hvorfor først opdaget nu?
>
> MH
> Genomsekventer 20%, 10.000 prøver
> Opdyrket virus, i går resultatet.
> Indrapporteringspligt WHO, ECDC
>
> Wammen
> Ekstremt alvorlig situation i DK og for DK. Gør vi nok? Slå alle mink ned i det her land! Vi kan ikke løbe risikoen med, at det spreder sig samt verdenssamfundet ser på os, svært at forklare, også for dk befolkning. Hvor hurtigt kan de slåes ned? Hurtigere end 5 dage, beredskab, forsvar mm.

Økonomi i det: Ift potentiel skadevirkning for DK og de tab, vi kan lide. Det her er et kritisk øjeblik. Bekymret hvis ikke fuld styrke til at slå mink ned.
Minkerhvervet vil bevare 20% at avle på næste år, er det klogt? Sundhedsmæssig vurdering? Enorm beslutning, men det rigtige at gøre.

Simon
Deler vurderingen at det er ekstremt alvorlig læsning, flammeskrift-konklusion hos Serum.
Alvorlig viden, vi har, men vi kan skabe verdensmarkedsproblemer, SSI kommunikation på internt møde med ekstern deltagelse "WUHAN", hjælp til lokalområderne. Giv dem noget andet, der sætter gang i hjulene.
Verdens spotlys på os kan koste på fødevareproblemerne.

Mette F
Global pandemi, ikke en option ikke at dele viden om vores beslutningsbaggrund, hvis Kina havde gjort det samme, havde vi undgået meget. Grundlæggende forpligtelse til at dele den viden. Knap så malerisk.

Mogens Jensen
Ingen tvivl om folkesundhed. DK ikke skabe et nyt Wuhan. Slå minkene ned.
Henvise til ny viden fra sundhedsmyndighederne. Vi skal have politi og forsvar ud på de smittede farme.
Avlerne skal medvirke, derfor nok ikke melde ud fra starten at avlsdyr skal slåes ned.

Trine Bramsen
Nøgle er at minkavlerne selv slår ned. Vi vil kunne sætte beredskabsstyrelsen og forsvaret ind relativt hurtigt + samarbejde mm partnerlande.

Johan
Brug for materiel fra Tyskland og Sverige. Rulle ned nordfra. Tager dage og uger.

Wammen
Hvor lang tid tager det ad frivillighedens vej?
Avlsmink, ganske mange?

Mette
Hvis man sidder i et andet rum: Hvis pågået i 2 med i DK, hvad er risikoen ved at du gir 2 md ekstra?

MH
Avlsdyr: Et par millioner – vil jo blive smittet + de nye hvalpe vil blive modtagelige. Esbjerg smitte kommer fra østeuropa. Så hvis vi i DK vaccineres i 2021 men får ny østeuropæisk streng ind i mink, så potentielt mutere og ind i DK befolkning.
Og 2 mdr ekstra... jo, i Nordjylland ½ af smitte blandt mennesker fra mink!
Tid er en faktor.

Mette F
Desværre slå alle mink ned. Empati. Smertefuldt. Det er deres livsværk. Arbpladser der har lokal betyd-ning.
Avlsdyr også slåes ned. Jeg vil anbefale at kommunikationen: Slå alt ned nu, men det betyder ikke, at når det er sundhedsfagligt forsvarligt på den anden side afcovid-19, så ja. Men det kan også være en provokation.
Kombi-model: Forsvaret slå ned. Minavlerne gulerod! i mellemtiden...
Hvorfor gå hurtigt? Vigtigt hvor ligger argumentationen hvorfor det haster?
Hvis man lægger en forklaring i forhold til Nordjylland, så for spinkelt, men vægten kommunikativt på vaccinen!
Vigtigt. I har styr på fakta ift det Magnus redegjorde for før.
Afgørende vigtigt for verdenssamfundet.
Skal kommunikeres i morgen. Kan beskyldes for i ly af præsidentvalget, men is i maven.

Mogens J
Værdifuld minkstamme i DK.

Simon Kol
Vigtigt at gi mulighed for ny mink.

Mette F
Kommunikation: Vi er helt bekendt med, at når avlsdyr skal væk så ikke det samme som at om 2 år har vi minkproduktion igen i DK. Derfor ikke pol beslutning om ikke mink.

Økonomidelen

Wammen
Pris 11 mia kroner estimeret.
...
Mette F
Vi kan ikke vente. Handlepligt! Pressemøde i morgen?

Justesen
Vidtrækkende. Kommunikeres i morgen. Du, Mette, bør have en rolle i det.
Potentielt virtuelt pressemøde. FT-salen til kl. 13?
Forudgående orientering af partier: Relativt tidligt i morgen formiddag?
..."

Sundhedsminister Magnus Heunicke har om sine noter mere overordnet forklaret, at noterne udelukkende er til hans eget brug. Han skriver det ned, som er relevant for hans arbejde. Formålet med hans noter er ikke at tage referat af møder. Han skriver ikke alt ned, men kun det, som han har fokus på. Han bruger bl.a. noterne til at give essensen af møder videre til medarbejderne. Hans noter om talerækkefølgen på KU-mødet den 3. november 2020 mener han er korrekt, men det kan sagtens være, at en mødedeltager har haft ordet uden, at han har nået at notere det ned, eller hvis han har syntes, at indlægget ikke var vigtigt for hans arbejde. Johan Legarth fik ordet først, idet Justitsministeriet havde skrevet for på sagen. Johan Legarths konklusion var, at alle mink skulle aflives. Johan Legarth fremlagde først sagen og talte på vegne af sin minister.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at talerækken sagtens kunne være en normal rækkefølge på et KU-møde. Mogens Jensen kom på lidt sent. Hvis miljø- og fødevareministeren havde været den koordinerende, så havde han startet. Der er permanente medlemmer og gæster, og der er lidt med, hvem som tager ordet først.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret bl.a., at hun tager Magnus Heunickes noter som udtryk for én mands meget kortfattede notesystem. Hun mener ikke, at noterne er retvisende.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret bl.a., at Magnus Heunickes noter ikke er fuldt dækkende for det passerede på KU-mødet den 3. november 2020. Hun ser mere noterne som en stikordsgennemgang af KU-mødet. Noterne gengiver dog meget klart rådgivningen fra sundhedsmyndighederne og Statens Serum Institut.

Erhvervsminister Simon Kollerup har forklaret bl.a., at han hverken kan bekræfte eller afkræfte Magnus Heunickes noter om rækkefølgen af indlæg andet end, at de fik risikovurderingen beskrevet ret tidligt på mødet.

5.4.16.3. Kommunikation under mødet

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen modtog under mødet kl. 21.37 en sms fra sin særlige rådgiver Søren Andersen: "Hun kommer simpelthen til at kalde os uansvarlige og sige at vi ikke tager det alvorligt nok, når du foreslår vores linje. Det er altså vildt".

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har herom forklaret, at han ville sikre, at Mogens Jensen ikke begyndte at tale om dvalemodellen under mødet.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, der ikke deltog i KU-mødet og først modtog det endelige cover efter, at mødet var gået i gang, har forklaret, at han under sin gennemgang konstaterede, at der var foretaget ændringer i coveret. Det var lidt mærkeligt at modtage et KU-cover efter mødestart, og hvori der var rettet i Miljø- og Fødevareministeriets tekst. Han undrede sig over, at man havde slettet oplysninger om nogle givne ressourcer. Den indsats, som Miljø- og Fødevareministeriet havde designet, havde til formål at aflive de besætninger, som udgjorde den største trussel for smitte. Budskabet var blevet ændret væsentligt i de modtagne cover. Det var faktuelt forkert. Han forstod heller ikke, hvorfor Justitsministeriet havde udtaget sætningen: "En total nedslagtning inkl. alle avlsdyr, vurderes at være fatal for branchen". Han havde en mailkorrespondance med Anne-Mette Lyhne Jensen herom. Under KU-mødet sendte han endvidere en sms til Henrik Studsgaard

om, at coveret indeholdt faktuelt forkerte oplysninger. Han var i løbende dialog med Henrik Studsgaard.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, deltog heller ikke KU-mødet, men hun modtog under mødet fra Per Okkels en sms om, at alle mink skulle aflives af hensyn til vaccinerne.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har herom forklaret, at da hun blev præsenteret for udfaldet af KU-mødet, tænkte hun, at det ikke var en af de to indstillede modeller, men derimod en ny tredje model, hvor alle mink i Danmark skulle aflives, men hvor minkavl ikke blev forbudt. Dette var ifølge Dorthe Eberhardt Søndergaard ikke en model, som embedsværket havde lagt op til.

5.4.17. Forløbet efter KU-mødet

I forlængelse af KU-mødet orienterede deltagerne fra mødet deres respektive departementer og styrelser om den trufne beslutning, og der pågik drøftelser om, hvordan beslutningen skulle kommunikeres videre samt, hvad der derefter skulle ske.

5.4.17.1. Statsministeriet

I forlængelse af KU-mødet sendte finansminister Nicolai Wammen kl. 23.31 en sms til statsminister Mette Frederiksen, hvori han skrev: "Rigtig vigtigt møde. Vi traf den rigtige beslutning på minkene. Sværere hvad de rette skridt er i fht Nordjylland... "

Efter KU-mødet begyndte forberedelsen af pressemødet, der skulle afholdes den 4. november 2020, og stabschef Martin Justesen sendte den 4. november 2020 kl. 00.07 en mail til blandt andre Barbara Bertelsen, Pelle Pape og Sara Vad Sørensen, hvori han bl.a. fremkom med input til statsministerens tale under det forestående pressemøde den 4. november 2020.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret bl.a., at efter KU-mødets afslutning skulle embedsværket arbejde videre i maskinrummet med at operationalisere regeringens beslutning. Hun havde ikke noget at gøre med denne operationelle håndtering. Regeringens beslutning på KU-mødet den 3. november 2020 var en relativ konkret beslutning, og hun gik ud

fra, at deltagerne var klar over, hvad de skulle gå hjem og arbejde videre med. Det var et scenarie, som embedsværket havde kendt til siden september 2020.

Stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, har om mailen sendt kl. 00.07 forklaret bl.a., at formålet med hans mail var at give taleskriverne en retning for Mette Frederiksens tale til pressemødet. Mailen var hans umiddelbare forslag til talens indhold. Han mener, at mailen ret præcist opsummerer regeringens beslutning fra KU-mødet den 3. november 2020.

5.4.17.2. Justitsministeriet

Departementschef Johan Legarth underrettede afdelingschef Anne-Mette Lyhne-Jensen om udfaldet af KU-mødet.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har herom forklaret, at han underrettede Anne-Mette Lyhne Jensen telefonisk om regeringsbeslutningen efter KU-mødet, og han sendte nok også et par sms'er til hende undervejs i KU-mødet.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hun fik en telefonisk tilbagemelding umiddelbart efter KU-mødet af Johan Legarth. For så vidt angik mink var Johan Legarths tilbagemelding kort og overordnet, og meldingen var, at der skulle være en hård linje om, at alle mink skulle aflives. Man skulle være hurtig samt indtænke en nødplan med alternative aflivningsmåder.

I forlængelse af KU-mødet sendte Anne-Mette Lyhne Jensen en mail den 4. november 2020 kl. 00.21 til blandt andre Lisbeth Gro Nielsen og Mads Møller Langtved og med kopi til Morten Holland Heide, alle Justitsministeriet, hvori hun gav en tilbagemelding fra KU-mødet:

> "...
> Kære alle tre
>
> Kort tilbagemelding fra KU, jf. vedhæftede sag.
>
> **Proces**
>
> Der arbejdes på pressemøde i morgen eftermiddag (efter spørgetimen)

Der skal være en ordfører- eller partileder orientering forinden, navnlig hvis sænkelse af forsamlingsforbuddet indgår (hvilket det dog ikke tyder på).

Jeg forstår det sådan, at STMn er hovedfigur på pressemødet, men at MFVMn og FMn tager partilederorienteringen.

Jeg samler AC-kredsen i morgen tidlig. Mit bud ville være, at vi koordinerer udmeldingspapir, FM selve pressemøde og procesplan, UM kommunikation i øvrigt (sammen med DCOK)

Plan A er at udmelde den samlede pakke i morgen med hurtig ikrafttrædelse

Plan B er udmelding om minkindsat + varsling om kommende restriktioner for befolkningen i de pgl. kommuner (for egen regning vil jeg foreslå, at man min medtager opfordring om test og geografisk mobilitet)

Indhold

Mink

Overordnet en meget hård linje – alt skal slagtes bortset fra evt. en meget lille mængde genpulje-mink (Jhan talte om 1.000) og iø iværksættelse af følgende tre spor

1) skrue op for nuværende set-up (MFVM)

2) udmelding om bonusordning (MFVM, EM, FM)

3) iværksættelse af nødplan - (FMN – men koordineres i regi af NOST)

[Intern bemærkning ad 3: Opgaven er lagt hos forsvaret alene. Der skal afklares en række elementer: dragter, rette hjemler, den rigtige gift – dvs. forud for iværksættelse kan der være sket så store fremskridt i den øvrige aflivningsindsats, at der er behov for at indhente fornyet mandat, inden gift fordeles.]
..."

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han vil tro, at Anne-Mette Lyhne Jensen skrev denne mail på baggrund af hans telefoniske tilbagemelding umiddelbart efter KU-mødet.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har om mailen forklaret, at hun nedskrev indholdet af mailen på baggrund af den mundtlige tilbagemelding fra Johan Legarth. Hun tilføjede også noget for egen regning, jf. formuleringen "for egen regning". Hun er ret sikker på, at hun nedskrev det, mens hun fik tilbagemeldingen fra Johan Legarth.

5.4.17.3. Rigspolitiet

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at han ikke fulgte med i KU-mødet den 3. november 2020, men ventede på at få en besked fra Johan Legarth, når der var truffet en beslutning på mødet, som han fik ret hurtigt efter KU-mødet, enten samme aften eller næste morgen. Der var lidt uklarheder efter KU-mødet i forhold til, hvad der var besluttet, hvilket embedsværket var ved at få afklaret. I politiet havde de behov for at få dette klarlagt, men det var svært at få fat i Johan Legarth, der sad i forskellige møder. Johan Legarth sagde senere til ham, at de kunne kontakte Anne-Mette Lyhne Jensen for at få detaljerne fra KU-mødet, hvilket han videregav til Lykke Sørensen. Det var Lykke Sørensen, der havde kontakten til Anne-Mette Lyhne Jensen, og som fik oplyst, hvad der var besluttet på KU-mødet.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at hun den 3. eller 4. november 2020 fik en tilbagemelding fra KU-mødet af Thorkild Fogde. Han videregav, at regeringen have besluttet, at alle mink i Danmark skulle aflives. Hun er usikker på, hvornår hun fik denne tilbagemelding.

Politiinspektør Uffe Stormly, Rigspolitiet, har forklaret, at han vil tro, at han hørte om beslutningen fra KU-mødet om formiddagen den 4. november 2020, men det kan også have været meget sent den 3. november 2020.

5.4.17.4. Sundhedsministeriet

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at efter KU-mødet den 3. november 2020 fik han ikke den tanke at læse bilag 2 og bilag 2 a til KU-sagen. Han gennemgik senere på aftenen KU-mødet med sin departementschef og en sekretær, og de fik sendt en mail ud til huset herom. Hjemmelsspørgsmålet kom ikke op i forbindelse hermed. Det var tæt på midnat, og de havde masser

af arbejde foran sig. Han var fuldt optaget af de opgaver, som Sundhedsministeriet skulle tage sig af. Sundhedsordførerne, i hvert fald fra "BØF-partierne", dvs. Det Radikale Venstre, Enhedslisten og SF, skulle have en hurtig briefing, og der skulle være et møde med ordførere og partiledere dagen efter. Han kontaktede de tre ordførere fra BØF-partierne allerede om aftenen/natten den 3. november 2020 og tidligt næste morgen den 4. november 2020.

Chef for ministersekretariatet Stine Sønderby Bonde udsendte den 4. november 2020 kl. 00.05 en mail til blandt andre kontorchef Katrine Kaldahl, Dorthe Eberhardt Søndergaard og Per Okkels med emnet: "Kort opsamling fra KU om mink", hvori bl.a. var skitseret plan for kommunikation onsdag den 4. november 2020:

> "...
> Kære alle
>
> **Kort opsamling fra KU om mink:**
>
> - Beslutning om at slå alle mink ned nu og hurtigt
>
> - Bekymring for en vidensasymmetri ift. kommunerne i Nordjylland
>
> - I kommunikationen vigtigt med forståelse for situationen lokalt og minklandbrugets betydning
>
> - Vigtigt med en koordineret udmelding til de internationale organer/fora (ECDC mv.)
>
> - "For nuværende" ingen mink i DK – ikke endegyldigt slut med minkproduktion
>
> - Slå ned i en kombimodel = forsvar + tempo belønning
>
> - Frame smitteopsporingen ift. vaccinen og dennes effekt
>
> - STYR PÅ FAKTA!
>
> - Hvor mange mutationer ift. hvor mange gensekventeringer?

- Er det kun 12 – eller er man holdt op med at tælle?
- ...

- Detektivarbejde ift. smittekæderne i Nordjylland og resten af DK

- Skal vi nu gensekventere alle test i hele Danmark – eller kun stikprøver?

- Vigtigt at kunne svare på, hvorfor kun i Nordjylland og ikke andre områder med mink. Og hvorfor netop disse nordjyske kommuner

Plan for kommunikation onsdag den 4. november:

- SUMen ringer til SF, EL og RV sundhedsordførere i morgen tidlig

- Orientering af partilederne bredt - skal koordineres med MFVM og STM (følger af L 158 -

"konsultation")

- Møde med borgmestrene – overvejelse om MFVM og EM kan dække med deltagelse af

Per+SST/SSI

- STMen i spørgetimen i salen i morgen eftermiddag – skal kunne sige noget om sagen

- Pressemøde med EM, MFVM og SUM i Eigtveds Pakhus sent eftermiddag
..."

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har om mailen forklaret bl.a., at der opstod tvivl blandt ministerierne om, hvad regeringen havde besluttet på KU-mødet den 3. november 2020. Flere havde fået en opfattelse af, at minkerhvervet skulle afvikles. Det stod klart for hende, at regeringen havde besluttet, at alle mink skulle aflives, og at denne aflivning

skulle gå hurtigt, men at det ikke var en afvikling af minkerhvervet. Hun modtog ikke efterfølgende andet materiale, som beskrev regeringens beslutningen fra KU-mødet den 3. november 2020.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at Stine Sønderby Bonde er ministersekretær i Sundhedsministeriet. Hun har formentligt sendt det ud efter aftale med ministeren.

Per Okkels besvarede kl. 00.42 mailen fra Stine Sønderby Bonde, hvori han skrev bl.a. at "STM ønsker at der i morgen udelukkende kommunikeres at minkene slåes ned og at vi torsdag udkommer med sundhedsdelen".

Kontorchef Katrine Kaldahl, Sundhedsministeriet, har hertil forklaret, at "STM" er statsministeriet. Per Okkels ville gerne have en ekstra dag til at afklare forskellige punkter, således at sundhedsdelen først skulle udmeldes om torsdagen den 5. november 2020. Hun fik også en sms fra Per Okkels. Hun husker ikke, om de fik anden orientering fra ham.

5.4.17.5. Miljø- og Fødevareministeriet og Fødevarestyrelsen

I Miljø- og Fødevareministeriet blev der afholdt et virtuelt debriefingmøde i forlængelse af KU-mødet, hvori deltog blandt andre miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, særlig rådgiver Søren Andersen, ministersekretær Ask Lyno-Hansen, departementschef Henrik Studsgaard, afdelingschef Tejs Binderup og kontorchef Paolo Drostby.

Af en mail, som Ask Lyno-Hansen sendte den 3. november 2020 kl. 23.59 til Søren Andersen, Paolo Drostby, Tejs Binderup, Katja Goodhew, Anders Kroman Liin og Bjarke Kamstrup med emnet "Noter fra KU-tilbagemelding, fremgår:

> "...
> Hermed mine noter fra møde intern tilbagemelding fra KU. Noterne er til **internt** brug i departementet.
>
> **Debrief fra møde i KU om mink den 3. november 2020**
>
> Til stede er ministeren, DC, SR, Tejs, Paolo, Bjarke og ministersekretær

· Ministeren orienterer om, at pba. sundhedsmyndighedernes indstilling, at alle mink skal slås ned hurtigst muligt. Dette gælder også avlsdyr. Dette fordi, sundhedsmyndighederne vurderer, at fastholde mindre mængder avlsdyr også vil være en risiko for folkesundheden.

· Dette betyder dermed også, at branchen de facto vil blive lukket.

· Denne opgave vil blive løftet ved at man kører videre med den nuværende indsats og opruster indtil NOST'en vurderer, at forsvaret kan tage over med en form for aflivning formentlig ved gift.

· Dette offentliggøres i morgen. STM skal deltage. Derfor bliver det formentlig først efter spørgetiden. Forinden dette skal partierne og relevante aktører (avlerne, L&F mv.) samt borgmestre orienteres. Dette vil STM gerne tage sig af.

· Det blev på KU gjort klart, at sundhedsmyndighederne skulle kunne stå på mål for denne meget vidtgående beslutning. Det bekræftede de 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.

· På den korte bane ser vi ind i en regning på ca. 11 mia. kr. På længere sigt kan man se ind i endnu større regninger pba. søgsmål mv. Der skal ligeledes afsættes midler til at understøtte de områder, som rammes hårdt af nedlukningen af erhvervet.

· Herudover pålægges flere områder i Nordjylland hårde restriktioner fsva. Forsamlingsforbud mv.

· Søren nævner, at det også er besluttes, at tempo-bonussen implementeres for de avlere, som slår deres mink ihjel.

· BØF-partierne orienteres fra morgenstunden. STM orienterer Carsten-Nielsen og Ellemann i aften. Holdopstillingen til pressemødet er ikke helt afklaret.

· Det er endnu uafklaret, hvem der orienterer parlamentarisk grundlag. SR undersøger.

· Ministeren ringer til Tage Pedersen. Der skal leveres talepinde hertil ASAP.

· Der kommer en melding fra STM vedr. ordførerorientering. Vi afventer så længe.

· Ordførermødet aflyses og vi meddeler samtidig, at de indkaldes til et nyt møde i løbet af dagen.

· Borgmesterorientering står SUMen for.

· Ministeren deltager formentlig ikke på KU i morgen vedr. punkt om covid-19. Det er aftalt, at STM vender tilbage herom.
..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om debriefingmødet forklaret, at det godt kan være ham, som har sagt, at "branchen de facto vil blive lukket". Det var hans opfattelse, at der var tale om en de facto lukning af minkerhvervet for en periode.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at der blev afholdt et virtuelt debriefingmøde i forlængelse af KU-mødet tirsdag den 3. november 2020, hvori deltog Mogens Jensen, Søren Andersen, Tejs Binderup, Paolo Drostby og ham selv. Han opfattede generelt Mogens Jensen som en fattet minister. Når regeringen har truffet en beslutning, så er det ministeriets opgave at være med til løfte og implementere. Det gik man i gang med dagen efter.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har om debriefingmødet forklaret, at Henrik Studsgaards tilbagemelding var, at der var truffet beslutning om, at alle mink skulle slås ned. Det skulle meldes ud dagen efter. Fødevarestyrelsen skulle fortsætte indsatsen i zone 1 og 2, mens politiet og forsvaret skulle stå for aflivningen af de resterende mink i Danmark. Dagen efter blev det besluttet, at forsvaret alligevel ikke skulle stå for operationen men arbejde under Rigspolitiets ledelse. Det fik han at vide af Justitsministeri-

et. På debriefingmødet rakte han ikke hånden op og sagde noget om hjemmel. Der var ingen drøftelse af hjemmel; der er i princippet ikke noget i vejen for politisk at træffe en beslutning om nedslagning af alle mink, selvom der ikke er den fornødne hjemmel, hvis det vurderes, at det er nødvendigt. Henrik Studsgaard sagde, at sundhedsministeren eller dennes departementschef under KU-mødet tre gange havde sagt, at der ikke var nogen anden udvej end en aflivning af alle mink. Ingen af deltagerne på debriefingmødet havde set KU-beslutningen komme, og i forberedelsen til KU-mødet var det slet ikke der, de var. Beskeden skulle lige sænke sig.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke husker, hvorvidt han deltog i et virtuelt møde med Tejs Binderup, Henrik Studsgaard og miljø- og fødevareminister Mogens Jensen om aftenen efter KU-mødet den 3. november 2020.

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke husker, hvem der sagde, at branchen de facto ville blive lukket. Det var den klare indstilling på KU-mødet, som resulterede i en politisk beslutning om, at man skulle gøre, hvad man kunne for, at erhvervet kunne fortsætte. Der blev ikke talt om, hvilke tekniske muligheder der var herfor. Ingen rejste spørgsmålet om hjemmel på mødet, eller om hvordan der skulle eksekveres på beslutningen. Det handlede mere om, hvordan de fik kommunikeret beslutningen. Det ville ikke have være naturligt for en minister at spørge ind til hjemlen bag beslutningen. Der var ingen under debriefing-mødet, der talte om, at en lovproces skulle igangsættes.

Ministersekretær Ask Lyno-Hansen, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det var Mogens Jensen, der under mødet havde henvist til sundhedsmyndighedernes vurdering om avlsdyrenes risiko for folkesundheden. Han vil tro, at ministeren havde brugt vendingen "at branchen de facto vil blive lukket". Ingen var i tvivl om, hvad dette betød. De havde fået besked fra fagkontoret om, at såfremt avlsdyrene forsvandt, ville det være svært for branchen at komme op og køre igen. Han studsede ikke over, at det var Statsministeriet, der ville orientere partierne, de relevante aktører og borgmestrene. Han mindes ikke, at ministerens bemærkning om, at sundhedsmyndighederne kunne stå på mål for beslutningen, blev uddybet. Hjemmelsspørgsmålet blev ikke drøftet under debriefingen.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, blev orienteret om regeringsbeslutningen ved midnat. Hanne Larsen har i eget udateret notat skrevet følgende:

> "...
> 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.
> ..."

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har herom forklaret, at den besked kom som en overraskelse for hende. Det var en besked, som hun blev berørt af. Hun opfattede det således, at beslutningen var truffet på KU-mødet om aftenen den 3. november 2020. Hun tænkte, at det var den foreløbige risikovurdering, som Kåre Mølbak havde sendt, og den efterfølgende endelige risikovurdering fra Statens Serum Institut, der var grundlaget for beslutningen. På det tidspunkt, ved midnatstid, hvor hun fik beskeden, tænkte hun ikke på at drøfte hjemmelsspørgsmålet. Hun var i granatchok. Da Tejs Binderup orienterede hende om KU-beslutningen, blev hun ikke overrasket over, at der havde været et KU-møde, men hun blev overrasket over selve beslutningen om aflivning. De talte ikke om hjemmelsgrundlaget for beslutningen. Hun var meget berørt af beslutningen og over, at det fortsat ikke var udelukket, at der kunne komme andre aflivningsmetoder på tale. Hendes indtryk var, at beslutningen også var kommet bag på Tejs Binderup. Den 4. november 2020 om morgenen fik hun kaldt direktøren og nogle få andre sammen. Selv om det var fortroligt, var hun nødt til at orientere sin direktør om beslutningen. 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. De fandt ikke grundlag for at ændre deres opfattelse af, at der ikke var hjemmel i lov om hold af dyr. Birthe Schubart gik i gang med at skrive nogle talepinde til dem, og Nikolaj Veje drøftede spørgsmålet med Tejs Binderup.

5.5. Forløbet den 4. november 2020

5.5.1. Afdelingschefmøde kl. 10.30

Onsdag den 4. november 2020 om formiddagen kl. 10.30 blev der på Justitsministeriets foranledning afholdt et virtuelt møde med deltagelse af afde-

lingscheferne Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, Dorthe Eberhardt Søndergaard og Lene Brøndum Jensen, Sundhedsministeriet, Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, Annemarie Lauritsen, Finansministeriet og Kasper Høeg-Jensen, Forsvarsministeriet, samt erhvervspolitisk direktør Line Nørbæk, administrationsdirektør Torben Skovgaard Andersen og teamleder Søren Bøllingtoft Knudsen, Erhvervsministeriet, og kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet. Kontorchef Katrine Kaldahl, Sundhedsministeriet, overværede tillige mødet.

Der var på mødet tvivl om, hvilke beslutninger der var truffet på KU-mødet den 3. november 2020, herunder om KU-beslutningen indebar et forbud mod minkavl eller en nedlæggelse af minkerhvervet. På mødet gjorde Tejs Binderup opmærksom på, at der ikke i lov om hold af dyr var hjemmel til at aflive alle mink, og han spurgte, om epidemiloven kunne anvendes som hjemmel, hvilket Dorthe Eberhardt Søndergaard afviste. Der blev ikke konkluderet noget på mødet, og i forlængelse af mødet skulle Anne-Mette Lyhne Jensen forsøge at afklare, hvad KU-beslutningen indebar i forhold til mink.

Anne-Mette Lyhne Jensen tog i den anledning samme dag, den 4. november 2020, kontakt til sin departementschef på sms som følge af tvivlen om, hvad der var truffet beslutning om på KU-mødet:

> "...
> Anne-Mette Lyhne Jensen kl. 10.56:
> Skal minkindustrien lukkes ned for bestandig eller skal alle dyr slås ned (med bemærkning om at regeringen ikke vil stille sig i vejen for fremtidig produktion) – det sidste er meget svært kommunikativt og erstatningsmæssigt.
>
> Anne-Mette Lyhne Jensen kl. 10.57:
> Dvs er det forbud vi taler om (som kræver lovhjemmel)
>
> Johan Legarth kl. 11.05:
> Det er ikke forbud. Regeringen vil ikke afskære muligheden for, at der efter Corona kan genopbygges en minkindustri i Danmark

> Anne-Mette Lyhne Jensen kl. 11.22:
> Tak – meget vigtig afklaring
> ..."

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hun "testede det af" og skrev til Johan Legarth, som det fremgår af hendes sms'er kl. 10.56 og kl. 10.57. Som det fremgår af korrespondancen, sagde Johan Legarth, at der ikke var noget forbud. Hun havde på mødet med afdelingscheferne lovet en afklaring herom. Som det fremgår, var hendes forståelse på dette tidspunkt, at forbud krævede ny lovhjemmel.

Morten Holland Heide udarbejdede efterfølgende, den 11. november 2020, et notat om forløbet af afdelingschefmødet, hvoraf fremgår bl.a.:

> "...
> På mødet blev bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt KU-beslutningen ville udgøre ekspropriation over for minkavlerne, bragt op, idet flere mødedeltagere mente, at dette var tilfældet. Jeg tilkendegav, at dette afhang af en afvejning af en række kriterier, herunder formålet med indgrebet, og at man ikke uden videre kunne lægge til grund, at indgrebet var ekspropriativt. Jeg nævnte, at denne vurdering skulle foretages af Justitsministeriets Stats- og Menneskeretskontor. Flere mødedeltagere understregede, at denne vurdering skulle foretages meget hurtigt. Jeg lovede, at vi ville vende hurtigt tilbage.
>
> Tejs Binderup rejste på mødet et spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for aflivning af mink, idet man hidtil kun havde aflivet mink i smittede farme og i risikozonerne omkring smittede farme. Dorthe Søndergaard spurgte, om dette ikke bare drejede sig om, at man ikke stillede de rigtige spørgsmål til sundhedsmyndighederne. Situationen var således markant anderledes med den nye risikovurdering fra SSI, end da det blev besluttet at aflive de smittede mink og minkene i risikozonerne. Hun nævnte også, at epidemiloven ikke gav hjemmel til aflivning. Der blev ikke konkluderet noget om, hvorvidt der var hjemmel til aflivning af alle mink.
>
> Da der på mødet var usikkerhed om, hvorvidt regeringen havde besluttet, at der skulle være et permanent forbud mod mink, konkluderede

> Anne-Mette Lyhne Jensen, at dette spørgsmål måtte afklares, før det gav mening at tale mere. Mødet blev herefter afsluttet.
> ..."

Kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet, har forklaret, at han under mødet talte lidt generelt om kriterierne for ekspropriation, og at det var noget, som Stats- og Menneskeretskontoret skulle se på. Det hastede, da der skulle være pressemøde samme dag. Han forstod, at det var beslutningerne vedrørende mink, der skulle meldes ud, men han deltog normalt ikke i forberedelsen af pressemøder. Det, der fik Dorthe Eberhardt Søndergaard til at reagere, var formentlig, at der forelå en ny risikovurdering fra Statens Serum Institut om smitte blandt mink, som betonede den betydelige risiko for folkesundheden. Han vil tro, at Dorthe Eberhardt Søndergaard mente, at det måtte betyde noget for vurderingen af hjemlen, hvilken sundhedsmæssig situation man stod i. Risikovurderingen var voldsomt skærpet på det tidspunkt. De talte om, at Danmark var det næste Wuhan. De skulle finde ud af, hvad der var besluttet, før der kunne laves et pressemøde, og før de kunne vurdere, hvad der var hjemmel til, og afklare problemstillingen vedrørende ekspropriation. Spørgsmålet handlede derfor om, hvorvidt der alene var tale om aflivning, eller om der skulle gælde et permanent eller midlertidig forbud mod minkavl. Han har om referatet forklaret, at han ikke havde noteret yderligere om mødet. Det var derfor en smule forvirrende, da han ikke kendte til sagen på forhånd, og ganske kort forinden var blevet bedt om at deltage i mødet, hvor der blev talt om mange ting. De embedsmænd, som havde været til stede under KU-mødet, forsøgte man at få oplysninger fra. Det blev drøftet, om det alene var besluttet at aflive alle mink, eller om der også skulle indføres et forbud, og i givet fald om det var et midlertidigt eller permanent forbud mod hold af mink. Udover hvad han har gengivet i notatet, husker han ikke, hvad de enkelte afdelingschefer gav udtryk for. Udover det refererede husker han ikke, hvad Tejs Binderup i øvrigt sagde under mødet. Han havde en opfattelse af, at Miljø- og Fødevareministeriet forud for mødet havde givet udtryk for hjemmelsgrundlaget, men at det var nogle interne vurderinger.

Tejs Binderup udarbejdede ligeledes efterfølgende den 19. november 2020 nogle noter om begivenhedsforløbet, hvori han skrev følgende om afdelingschefmødet:

> "...
> Hjemmelsspørgsmålet bringes op på møde i AC-gruppen. MFVM mener ikke det passer i MFVM lovgivning, men at det må ind i epidemiloven, da det er en sundhedsfaglig beslutning at slå mink ned. Det aftales, at JM må se på det.
> ..."

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at under mødet den 4. november 2020 kl. 10.30 var der en drøftelse af hele Nordjyllandspakken. Der var også en drøftelse af, hvad der egentligt var blevet besluttet om mink, herunder hvordan og hvornår den skulle meldes ud. Det var ikke alle deltagere, som havde samme forståelse af KU-beslutningen om mink. Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet og Finansministeriet tilkendegav, at der var tale om ekspropriation. Han husker ikke, hvad Justitsministeriet mente herom, men Anne-Mette Lyhne Jensen sagde, at Justitsministeriet måtte kigge på hele hjemmelsspørgsmålet. Flere mødedeltagere tilkendegav, at de ikke var i tvivl om, at der var tale om ekspropriation, jf. § 56 i lov om hold af dyr. Han mindede mødedeltagerne om, at de skulle huske på, at Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning ikke kunne udstrækkes til at omfatte aflivning af alle mink udenfor zone 1 og 2. Alle mødedeltagere var fuldt opmærksomme herpå. Det kom ikke som nogen overraskelse for nogen af deltagerne. Dorthe Eberhardt Søndergaard spurgte, om det var muligt at gøre brug af lov om hold af dyr som hjemmel i lyset af den nye risikovurdering. Han svarede, at det ikke var tilfældet. I Miljø- og Fødevareministeriet og Fødevarestyrelsen havde man haft overvejelser om, hvorvidt hele Danmark kunne udgøre én stor zone. Det var ikke muligt, idet lov om hold af dyr ikke kunne anvendes til nedslagning af alle mink, som ville resultere i lukning af et erhverv. Han rejste ikke et "spørgsmål" om hjemmel, men konstaterende blot, at der ikke var hjemmel. Han informerede mødedeltagerne om, at mødedeltagerne skulle huske på, at der ikke var hjemmel.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret, at der på mødet var tvivl om, hvorvidt minkbranchen skulle nedlægges. På mødet oplyste Tejs Binderup, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink i lov om hold af dyr, og han spurgte derfor om hjemlen kunne findes i epidemiloven. Hun svarede, at der ikke var hjemmel i epidemiloven. Der blev ikke konkluderet noget på afdelingschefmødet. Baggrunden for hendes ytring på mødet var, at hun spurgte, om Miljø- og Fødevareministeriet ved

vurdering af § 30 i lov om hold af dyr havde revurderet deres vurdering af hjemmel henset til den nye risikovurdering. Sundhedsministeriet ville gerne hjælpe med forklaring og fortolkning af risikovurderingen. Hun vidste ikke, om Miljø- og Fødevareministeriet allerede havde kombineret den nye risikovurdering med lov om hold af dyr og fortsat ikke mente, at loven hjemlede aflivning af samtlige mink. Miljø- og Fødevareministeriet havde tidligere tilbage i september 2020 skiftet holdning til, at lov om hold af dyr kunne give hjemmel til yderligere aflivning af raske mink i zonerne som følge af en ny risikovurdering. Hun opfordrede derfor Tejs Binderup til at foretage en ny vurdering ved at ministeriet foretog en ny proportionalitetsvurdering i lyset af en nyere risikovurdering fra Statens Serum Institut. Hun stillede derfor spørgsmål ved, om den nye risikovurdering kunne føre til et andet resultat, hvor § 30 i lov om hold af dyr kunne hjemle yderligere aflivning. Hun havde lært, at Miljø- og Fødevareministeriets første svar altid er, at de ikke kan håndtere det inden for deres lovgivning, og hun samtidig havde lært, at denne besked fra Miljø- og Fødevareministeriet godt kan flytte sig, når der kommer nye risikovurderinger. Drøftelsen på mødet om § 30 i lov om hold af dyr primært foregik mellem hende og Tejs Binderup. Der kom ikke input fra andre mødedeltagere.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at der blev indkaldt til mødet i forlængelse af et andet generelt møde omhandlende nedlukning af Nordjylland. Tejs Binderup bad om, at der blev indkaldt til et ekstra møde omhandlende minkdelen. Morten Holland Heide deltog også i mødet, fordi der var et ekspropriationsspørgsmål. Hendes erindring fra mødet var, at det var meget intenst. Hun talte selv i telefon under en del af mødet. Hun skulle efter sin erindring involveres i noget meget akut i tilknytning til et NOST-møde. Hun hørte derfor ikke dialogen mellem Tejs Binderup og Dorthe Eberhardt Søndergaard om hjemmel. Hun fik dog fornemmelsen af, at nogle ministerier forud for KU-mødet havde gjort sig nogle overordnede og mere langsigtede overvejelser om mink. KU-beslutningen matchede ikke disse overvejelser. Der var en uklarhed om, hvad der var besluttet på KU-mødet, og hun blev bl.a. af Erhvervsministeriet spurgt om, hvorvidt man kunne lukke minkfarme i medfør af epidemiloven, hvilket blev afvist umiddelbart. Hun påtog sig derfor opgaven at tale med sin departementschef Johan Legarth om, hvad der var truffet beslutning om på KU-mødet. Hun har under sin fortsatte forklaring for kommissionen forklaret supplerende, at det på dette møde kom frem, at det var Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at

der ikke var hjemmel til at gennemføre regeringens beslutning om at aflive samtlige mink. Hun hørte det ikke på selve mødet, men blev i forlængelse af mødet gjort opmærksom herpå, og hun fik et spørgsmål om, hvorvidt der kunne være hjemmel i epidemiloven til at gennemføre regeringens beslutning. Det blev på mødet stillet spørgsmål fra Sundhedsministeriet til, om Miljø- og Fødevareministeriet ved vurderingen af hjemmel i § 30 i lov om hold af dyr havde inddraget Statens Serum Instituts nye risikovurdering. Heller ikke dette hørte hun på mødet.

Teamleder Søren Bøllingtoft Knudsen, Erhvervsministeriet, har forklaret, at mødet var lidt ukoordineret, da mødedeltagerne sad hver for sig, og mange havde hovedet nede i computeren.

Erhvervspolitisk direktør Line Nørbæk, Erhvervsministeriet, har forklaret, at der på mødet var tvivl om, hvilke beslutninger, der var truffet på KU-mødet. Man var i tvivl om, hvilket scenarie regeringen havde valgt. Regeringen havde valgt en model, hvor alle mink inkl. avlsdyr skulle slås ned, men ikke et forbud mod erhvervet. Den model var ikke beskrevet i materialet. Ekspropriation fyldte meget, og hun kan godt have spurgt ind hertil under mødet. Hun husker ikke den præcise ordveksling mellem Tejs Binderup og Dorthe Eberhardt Søndergaard om hjemmel, men det er korrekt, at der var en drøftelse af, hvorvidt man kunne gøre brug af epidemiloven, hvilket Sundhedsministeriet var uenig i.

Afdelingschef Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, har forklaret, at Anne-Mette Lyhne Jensen indkaldte til et telefonmøde. Det er typisk Justitsministeriet, som indkalder, når puslespilsbrikkerne skal samles. De søgte forinden AC-telefonmødet den 4. november 2020 at afklare med deres departementschefer, hvad der var besluttet på KU-mødet. Hun deltog i mødet på telefon. Da Tejs Binderup nævnte spørgsmålet om hjemmel, tænkte hun, at det ikke var et spørgsmål for Finansministeriet, og at der var fokus på det i Miljø- og Fødevareministeriet, som også er ressortministeriet.

5.5.2. Telefonmøde mellem Justitsministeriet og Sundhedsministeriet kl. 11.15

I forlængelse af afdelingschefmødet kl. 10.30 tog afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, initiativ til et telefonmøde mellem hende, afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard og kontorchef Katrine Kaldahl,

begge Sundhedsministeriet, og kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet, samme dag kl. 11.15. Det skete, fordi afdelingschef Tejs Binderup i forlængelse af afdelingschefmødet kl. 10.30 bad Anne-Mette Lyhne Jensen om at undersøge, hvorvidt der eventuelt kunne være hjemmel til aflivning af alle mink i epidemiloven.

Under telefonmødet sendte Dorthe Eberhardt Søndergaard kl. 11.23 til Anne-Mette Lyhne Jensen og Morten Holland Heide en mail, hvori hun skrev: "En af vores jurister så på hjemmel til nedslagtning, se nedenstående". Der var i mailen indsat et klip fra den mail, som tidligere var sendt til Dorthe Eberhardt Søndergaard fra fuldmægtig i Sundhedsministeriet, Niels Torpegaard Christensen den 25. september 2020 kl. 13.48, jf. afsnit 5.2.20 ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgik:

> "...
> Så vidt jeg kan se, har MFVM hjemmel til aflivning i § 30 i lov om hold af dyr<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1>, jf. nedenfor.
> ..."

Anne-Mette Lyhne Jensen videresendte kl. 11.30 mailen til Tejs Binderup, som kl. 11.31 videresendte mailen til direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen.

Kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet, har forklaret, at mailen fra juristen i Sundhedsministeriet ikke gjorde særligt indtryk på ham, da den alene var tiltænkt som en hjælp til at de hurtigt kunne sætte sig ind i dyreholdslovens § 30. Han så ikke på juristens vurdering i mailen, men han kiggede alene på paragraffens ordlyd, da den blev fremsendt under telefonmødet. Udkommet af telefonmødet var, at det var relevant at se på § 30 i lov om hold af dyr, og at Anne-Mette Lyhne Jensen ville tage kontakt til Miljø- og Fødevareministeriet herom med henblik på, at Miljø- og Fødevareministeriet skulle afklare, om der var hjemmel i lov om hold af dyr. Han fik til opgave - sammen med Stats- og Menneskeretskontoret - at få skrevet en tekst om ekspropriation, som skulle sendes til kredsen af afdelingschefer.

Direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen, har om Dorthe Eberhardt Søndergaards mail af 4. november 2020 forklaret, at han modtog mailtråden under et statusmøde den 4. november 2020 på Skype med Tejs Binderup. Tejs Binderup nævnte sidst i mødet, at nogen mente, at der var hjemmel. Da han modtog

mailen, opfattede han først, at Justitsministeriet mente, at der var hjemmel i Fødevarestyrelsens lovgivning. Der er ikke nogen vurdering i mailen. Han mente, at juristerne skulle se på deres oprindelige vurdering og nu se på den i lyset af regeringens beslutning. Han sendte mailen videre til Hanne Larsen og Camilla Brasch Andersen. Hanne Larsen involverede herefter Birthe Schubart, som sagde, at der ikke var noget, der ændrede ved hendes juridiske vurdering. Tejs Binderup gik senere på eftermiddagen videre med den besked. Den 4. november 2020 om aftenen holdt han et møde med Henrik Studsgaard og Tejs Binderup, hvor de stadig vurderede, at der i deres lovgivning ikke var hjemmel til aflivning af alle mink.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har om telefonmødet forklaret, at det blev aftalt, at hun skulle ringe til Miljø- og Fødevareministeriet for at sikre sig, at der var taget højde for Statens Serum Instituts nye risikovurdering. På dette telefonmøde nævnte Dorthe Eberhardt Søndergaard, at Sundhedsministeriet tidligere havde været inde og kigge på lov om hold af dyr, og Dorthe Eberhardt Søndergaard kom med nogle fornuftige betragtninger, som hun videregav til Tejs Binderup. Tejs Binderup oplyste hende om, at dette ville han vende med Fødevarestyrelsen.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret, at efter afdelingschefmødet ringede Anne-Mette Lyhne Jensen til hende og spurgte, hvorfor Tejs Binderup pludselig talte om epidemiloven. På mødet blev det aftalt, at Miljø- og Fødevareministeriet fik til opgave at undersøge, hvorvidt § 30 i lov om hold af dyr kunne hjemle regeringens beslutning om aflivning af samtlige mink i Danmark, og Justitsministeriet fik til opgave at undersøge spørgsmålet om ekspropriation. Telefonmødet varede ikke lang tid. Både Morten Holland Heide og Anne-Mette Lyhne Jensen undrede sig over, hvorfor Tejs Binderup på afdelingsmødet den 4. november 2020 talte om epidemiloven i sammenhæng med aflivning af mink.

Kontorchef Katrine Kaldahl, Sundhedsministeriet, har forklaret, at det var Anne-Mette Lyhne Jensen, som ringede til Dorthe Eberhardt Søndergaard, og de talte om epidemiloven og om, at der ikke var hjemmel i den lov, og om, at Miljø- og Fødevareministeriet tidligere havde anvendt lov om hold af dyr til at aflive mink. De havde en gammel mail fra september, som de videresendte til Anne-Mette Lyhne Jensen. Dorthe Eberhardt Søndergaard sendte den videre til Anne-Mette Lyhne Jensen og en anden i Justitsministeriet under samtalen

eller lige, da de havde lagt på. Der blev ikke talt om, at Sundhedsministeriet skulle tage noget på sig. Hun forventede efter samtalen, at det lå ovre i Justitsministeriet. Det sidste hun hørte om hjemmel var, da der blev lagt på over for Anne-Mette Lyhne Jensen.

Morten Holland Heide udarbejdede efterfølgende den 11. november 2020 et notat om telefonmødet, hvoraf fremgår bl.a.:

> "...
> På mødet blev også spørgsmålet om hjemmel til aflivning af mink uden for smittede farme og risikozonerne, som var blevet rejst under mødet om opfølgningen på KU-mødet, drøftet. Hverken jeg eller Anne-Mette Lyhne Jensen var bekendt med reglerne i lov om hold af dyr, som var blevet brugt til at aflive dyrene på de smittede minkfarme og i risikozonerne. Dorthe Søndergaard videresendte under samtalen en mail fra en jurist i Sundheds- og Ældreministeriet om § 30 i dyreholdsloven. Dorthe Søndergaard gentog, at det måtte være et spørgsmål om, at man ikke stillede de rigtige spørgsmål til sundhedsmyndighederne. Situationen var markant anderledes med den nye risikovurdering fra SSI.
>
> Alle mødedeltagere gav udtryk for, at det umiddelbart var lidt svært at forstå, at man ikke kunne bruge de samme regler, som var blevet brugt til at aflive minkene i risikozonerne, idet situationen sundhedsmæssigt var markant anderledes og mere alvorlig nu med den nye risikovurdering fra SSI.
>
> Alle mødedeltagere gav udtryk for, at det umiddelbart var lidt svært at forstå, at man ikke kunne bruge de samme regler, som var blevet brugt til at aflive minkene i risikozonerne, idet situationen sundhedsmæssigt var markant anderledes og mere alvorlig nu med den nye risikovurdering fra SSI.
> ..."

5.5.3. Justitsministeriets mail om en arbejdstese

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen sendte kl. 12.08 en mail til mødedeltagerne, som havde deltaget i afdelingschefmødet kl. 10.30, hvori hun skrev, at hun havde fået bekræftet, at KU-beslutningen ikke indebar et forbud mod

minkavl. Hun skrev videre, at arbejdstesen var, at der var hjemmel til aflivning af alle mink i § 30 lov om hold af dyr, samt at "MFVM afklarer endeligt":

> "...
> Emne: Beslutning om og hjemmel til aflivning af mink
>
> Kære alle
>
> Har fået bekræftet, at beslutningen var, som Line udlagde det, dvs. der er ikke truffet beslutning om et forbud. Regeringen vil ikke afskære muligheden for, at der efter Corona kan genopbygges en minkindustri i Danmark
>
> Arbejdstesen ift hjemmel for aflivning af mink er følgende
>
> - MVFM har hjemmel til aflivning f alle mink i § 30 i lov om hold af dyr (MFVM afklarer endeligt)
>
> - der er ikke tale om ekspropriation (JM afklarer endeligt)
>
> Vi I lave bidrag til dagens udmeldingspapir og fælles talelinjer ud fra ovenstående.
>
> Som altid super.skaro bagkant.
> ..."

Forinden havde Anne-Mette Lyhne Jensen kl. 11.30 skrevet direkte til afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, at "Fødevarestyrelsen kigger lige på hjemlen igen".

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hendes mail, hvor hun skrev, at Justitsministeriet havde en arbejdstese om, at der var hjemmel i § 30 i lov om hold af dyr til at aflive samtlige mink i Danmark, blev sendt som opfølgning på afdelingschefmødet kl. 10.30, hvor mødedeltagerne forsøgte at afklare regeringens beslutning fra KU-mødet den 3. november 2020. Hun ringede efterfølgende til Tejs Binderup, og drøftede spørgsmålet om, hvorvidt der var taget højde for den nye risikovurdering. Tejs Binderup lovede, at han ville drøfte dette med Fødevarestyrelsen, og det

var hendes indtryk, at han ville tale med Fødevarestyrelsen med det samme. I mailen skrev hun endvidere, at arbejdstesen var, at der ikke var tale om ekspropriation, og at Justitsministeriet ville stå for at afklare dette endeligt. Det var en procesmail som opfølgning på et møde, hvor der blev fordelt nogle opgaver, og det var ikke en konkluderende mail. De personer, som modtog mailen, var nogle af hendes allernærmeste samarbejdspartnere, og det var derfor ikke en formel mail fra Justitsministeriet. Da hun havde sendt mailen, ringede hun til Tejs Binderup og gjorde ham opmærksom på mailen og på, at Justitsministeriet ikke havde foretaget nogen vurdering endsige kigget i forarbejderne til bestemmelsen.

Kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet, har forklaret, at han forstod Anne-Mette Lyhne Jensens mail kl. 12.08 således, at hun havde talt med andre end Line Nørbæk, hvor hun havde fået resultatet fra KU-mødet bekræftet. Arbejdstesen arbejdede de ud fra, indtil andet var besluttet. Han var ikke med til at fastsætte arbejdstesen, da han arbejdede på ekspropriationsspørgsmålet. Hvis der ikke var hjemmel i § 30 i loven om hold af dyr, ville det forsinke indsatsen i omegnen af en uge med udarbejdelsen af et lovforslag. Danmark stod i en meget voldsom situation, så det var vigtigt at finde ud af, om der var en hjemmel. Han talte ikke mere med Anne-Mette Lyhne Jensen om hjemmelsspørgsmålet før pressemødet, så han ved ikke, hvad hun talte med Tejs Binderup om. Han havde den opfattelse, at hjemmelsspørgsmålet blev håndteret af de to afdelingschefer, og ud fra mailen om arbejdstesen blev han bekræftet i, at afdelingscheferne var ved at finde en løsning. Der havde været samtaler mellem Tejs Binderup og Anne-Mette Lyhne Jensen, der førte til mailen om arbejdstesen. Man skulle finde ud af, om der var hjemmel i § 30 i lov om hold om dyr. Han havde ikke selv kigget på bestemmelsen på det tidspunkt. Han antager, at Anne-Mette Lyhne Jensen beskrev arbejdstesen på baggrund af drøftelser med den relevante afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet, og at Miljø- og Fødevareministeriet var med på, at det var en arbejdstese. Han var klar over, at der var pressemøde senere på dagen. Han mente ikke, at det var relevant for ham at overveje at orientere Statsministeriet om hjemmelsspørgsmålet. Det ville ikke være sædvanligt, da det vedrørte lovgivning på Miljø- og Fødevareministeriets område, og spørgsmålet blev håndteret af afdelingscheferne. Det var Tejs Binderup, der havde rejst spørgsmålet om hjemmel, og han vidste ikke, hvad Anne-Mette Lyhne Jensen havde talt med Tejs Binderup om. Han gik ud fra, at Tejs Binderup var med på arbejdstesen.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han medgiver, at Anne-Mette Lyhne Jensens mail sendt kl. 12.08 kan læses således, at Anne-Mette Lyhne Jensen skulle afklare, om der var truffet beslutning om et forbud. Indtil Anne-Mette Lyhne Jensen onsdag den 4. november 2020 kl. 12.08 meddelte, at man arbejdede med en arbejdstese om, at der var lovhjemmel, baserede han sig på Fødevarestyrelsens og Paolo Drostbys vurdering, hvorefter der ikke var lovhjemmel. Det ville være mærkværdigt, hvis departementet havde anfægtet Fødevarestyrelsens vurdering. Det mest udtrykkelige, som han modtog fra Justitsministeriet, var Anne-Mette Lyhne Jensens mail omhandlende en arbejdstese. Han akkviescerede ved Justitsministeriets arbejdstese; måske fordi Justitsministeriets jurister antages for at være de dygtigste. Dertil kom, at det var Justitsministeriet, som havde ansvaret for aflivningsindsatsen i og med, at den blev forestået af politiet. Justitsministeriets folk talte med en vis vægt, når de talte om hjemmel. Han tænkte, at de havde overvejet det. Der var ingen, der var i tvivl om, at bolden lå hos Justitsministeriet på det tidspunkt. Han opstillede ikke en arbejdstese om, at der var hjemmel. Han reagerede ikke på Justitsministeriets arbejdstese. Når Justitsministeriet kontaktede ham og sagde, at lov om hold af dyr kunne bruges, så havde han ikke grund til at stille spørgsmålstegn ved det. Det var også Justitsministeriets opfattelse, at der ikke var tale om ekspropriation, selvom det var hans opfattelse. Anne-Mette Lyhne Jensens mail blev skrevet på et tidspunkt, hvor Justitsministeriet og Anne-Mette Lyhne Jensen havde en viden om, at Miljø- og Fødevareministeriet var af den opfattelse, at der ikke var hjemmel i lov om hold af dyr. Det var ikke hans opgave at trumfe en afdelingschef i Justitsministeriet; i hvert fald ikke før han fået en yderligere betryggelse fra Miljø- og Fødevareministeriets og Fødevarestyrelsens jurister. Det var hans opgave at afklare med Fødevarestyrelsen, om der var måtte være hjemmel i lov om hold af dyr.

Afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, har forklaret, at hun ved arbejdstese forstår, at spørgsmålet om hjemmel i § 30 i lov om hold af dyr og ekspropriation skulle undersøges nærmere. Hun har ikke før oplevet, at man skulle arbejde ud fra en arbejdstese om, at der var hjemmel. Justitsministeriet gik her ind i sagen og påtog sig ansvaret for, hvordan man kom videre i forhold til hjemmelsspørgsmålet. Det er hendes opfattelse, at Anne-Mette Lyhne Jensen forud for afsendelse af mailen havde drøftet spørgsmålet om hjemmel med Miljø- og Fødevareministeriet. Sundhedsministeriet var ikke yderligere involveret i spørgsmålet om hjemmel.

Tejs Binderup videresendte Anne-Mette Lyhne Jensens mail til Fødevarestyrelsens direktør, Nikolaj Veje, som videresendte mailen til veterinærdirektør Hanne Larsen og enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen, begge Fødevarestyrelsen. Fødevarestyrelsen fastholdt, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink i lov om hold af dyr, hvilket Tejs Binderup meddelte Anne-Mette Lyhne Jensen ved en mail sendt kl. 15.32, som tillige blev sendt i kopi til Dorthe Eberhardt Søndergaard og Morten Holland Heide:

> "...
> Emne: Re: Hjemmel til aflivning af mink.
>
> Kære Anne-Mette
>
> FVST vil gerne have en kontakt til jer. De mener ikke, at hjemlen kan udbredes til hele landet
> ..."

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han tillige underrettede Anne-Mette Lyhne Jensen pr. telefon. Da han vendte tilbage til Anne-Mette Lyhne Jensen på mail kl. 15.32, henviste han til Fødevarestyrelsens opfattelse. Han skrev ret præcist, at Fødevarestyrelsen mente, at der ikke var hjemmel. Han har ikke uddannelsesmæssig baggrund til at anfægte Fødevarestyrelsens vurdering. I og med at Justitsministeriet samme dag havde meldt ud, at der muligvis kunne være hjemmel i § 30 i lov om hold af dyr, var han imidlertid mere åben for eventuelle alternative hjemler. Han skrev ikke noget om ekspropriation, da det var Justitsministeriet, som var ressortministerium på ekspropriation.

Samme dag kl. 15.43 sendte Morten Holland Heide følgende svar til Tejs Binderup: "Ok. Hvem skal vi tale med?" Tejs Binderup svarede ved mail af samme dag kl. 21.31 til Morten Holland Heide og Anne-Mette Lyhne Jensen med kopi til Dorthe Eberhardt Søndergaard og Birthe Schubart:

> "...
> Beklager sent svar. Indbakken har været lidt rødglødende.
>
> Du skal tale med Birthe Shubart fra Fødevarestyrelsen (cc).

> For god ordens skyld. Ift. om et forbud mod minkavl vil udgøre ekspropriation eller ej skulle U 2018.2501 Ø (ræveholdsdommen) være interessant, men det er I nok allerede opmærksomme på.
> ..."

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det først var om aftenen onsdag den 4. november 2020, at han fik sat Morten Holland Heide i kontakt med Birthe Schubart, som det ses af hans mail sendt den 4. november 2020 kl. 21.32 til Morten Holland Heide. Han læste først om aftenen Morten Holland Heides mail, som var sendt den 4. november 2020 kl. 15.43.

Af en intern mail i Fødevarestyrelsen fra den 17. november 2020 fremgår om forløbet den 4. november 2020 bl.a.:

> "...
> 4. november 2020:
>
> • På et internt møde i FVST (Nikolaj, Hanne, Camilla (?), Birthe og Malene) om morgenen/for-middagen (kl ca. ?) drøftes det, at der ikke er hjemmel til at aflive mink uden for 7,8 km zonerne
>
> • Nikolaj taler derefter med Tejs (kl ca.?) for at gøre opmærksom på den manglende hjemmel –Hertil sider Tejs, at JM siger at hjemlen kan findes i lov om hold af dyr
>
> • Møde i F265 (Nikolaj, Hanne, Camilla, (Birthe?)) – Tejs ringer under mødet og får helt klar besked – det kan ikke lade sig gøre at finde hjemlen i Lov om hold af dyr
>
> • Tejs skriver i en mail til JM (kl 15.32), at de skal kontakte FVST, da de ikke mener, at hjemlen (fra Lov om hold af dyr) ikke kan udbredes til hele landet
> ..."

5.5.4. Fastsættelse af pressemøde

Udkommet af KU-mødet den 3. november 2020 indbefattede, at beslutningen om aflivning af alle mink skulle præsenteres på et pressemøde dagen efter med deltagelse af statsministeren.

Det præcise tidspunkt for pressemødet ses ikke at være blevet fastlagt på KU-mødet, men ifølge en intern mail sendt fra afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, den 4. november 2020 kl. 00.21, blev der arbejdet på et pressemøde den 4. november 2020 om eftermiddagen. Det fremgår herudover af mailen:

> "...
> Jeg forstår det sådan, at STMn er hovedfigur på pressemødet
> ..."

Justitsministeriets kommunikationschef underrettede presse- og kommunikationsmedarbejdere i bl.a. Statsministeriet, Rigspolitiet, Miljø- og Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet og Erhvervsministeriet herom ved en mail sendt den 4. november 2020 kl. 11.57.

Statsministeriet indkaldte til pressemødet, som skulle afholdes den 4. november 2020, kl. 16.00. Det blev i indkaldelsen oplyst, at der på pressemødet ville blive givet en status på situationen med covid-19-smitte i mink samt håndteringen heraf. Det blev også oplyst, at statsministeren og de øvrige deltagere ville deltage virtuelt.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at det var naturligt, at hun var med. Hun kunne have undladt at deltage, men det ville være forkert, hvis hun ikke deltog i en så alvorlig krise – og det også selvom Statsministeriet er ressortministerium for meget få områder.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at beslutningen på KU-mødet var, at man blev nødt til at aflive samtlige mink, og at det hastede i forhold til indberetningspligten til udlandet. De ville gerne have et pressemøde så tidligt som muligt dagen efter. De måtte dog konstatere, at der var for mange løse ender, og derfor blev pressemødet først afholdt kl. 16 den 4. november 2020. Der var en lang række uafklarede spørgsmål, som ministerierne skulle

arbejde videre med. Det blev ikke sagt, hvad det var, man skulle arbejde videre med. Der var spørgsmål, som skulle afklares inden afholdelsen af pressemødet.

Departementschef Per Okkels, Sundhedsministeriet, har forklaret, at det var klart, at man bemærkede, at statsministeren tog pressemødet den 4. november 2020. Det var en kæmpe sag for statsministeren og regeringen, så det var nok klogt, at hun stod i spidsen for det.

5.5.5. Indberetning af mutation til ECDC og WHO

Den 4. november 2020, kl. 10.52, sendte Magnus Heunicke en sms til afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, Sundhedsministeriet, med følgende ordlyd:

> "...
> 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.
> ..."

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at indmeldingen til ECDC og WHO skulle ske så hurtigt som muligt. Han mener, at fundet af cluster 5 blev meldt ind umiddelbart op til pressemødet den 4. november 2020. Det var afgørende af hensyn til omverdenens syn på Danmark, herunder som stort eksportland, at der var åbenhed og blev handlet hurtigt. Som han husker det, blev det ikke på KU-mødet den 3. november 2020 besluttet, at nyheden skulle meldes ind til ECDC og WHO før pressemødet. Han mener, at han inden pressemødet den 4. november 2020 fik bekræftet, at der var sket indmelding til ECDC og WHO, men han ved ikke, hvad indberetningerne til WHO og ECDC indeholdt.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at der var en potentiel risiko for, at omverdenen og det globale samfund mente, at Danmark ikke håndterede situationen korrekt. Det var helt afgørende, at man reagerede hurtigt primo november 2020. Der påhvilede de danske sundhedsmyndigheder en indberetningspligt både i forhold til WHO og til ECDC. Hun bemærker, at Kåre Mølbak gjorde gældende, at man ikke kunne sidde på en sådan viden. Det var derfor hendes klare overbevisning, at der skulle reageres hurtigt den pågældende aften. Supplerende adspurgt af kommissionen om den af hende

flere gange omtalte "handlepligt" og forespurgt, hvilken betydning hun lægger i ordet, svarede hun, at hun ikke bruger ordet, som en juridisk term. Hun bruger ordet politisk/moralsk. Hvis der f.eks. var kommunikeret fra Kina i starten af 2020, så var verden muligvis ikke havnet i den situation, som verden står i. Pandemiens forløb har vist, at det er vigtigt at reagere ekstremt hurtigt; senest har man set det med den for nyligt konstaterede omikron-variant. Hun var rædslagslagen ved tanken om, at udlandet ikke havde tillid til Danmark; manglende tillid kunne få betydning for Danmark i flere sammenhænge, det lige fra rejserestriktioner til fødevareproduktion. Både ud fra et moralsk, etisk og sundhedsmæssigt synspunkt, skulle den nye viden om cluster 5-varianten således deles. I forhold til Danmarks omdømme - og Danmarks afhængighed af at være en lille og åben økonomi - handlede det om at få åbnet op for kommunikationen. Når vi reagerede med den hast, som vi gjorde den 3. og 4. november 2020, var det af hensyn til Danmarks omdømme, herunder udlandets og det globale verdenssamfunds mulighed for at kunne stole på Danmark. Dertil kom, at der var en konkret forpligtelse for sundhedsmyndighederne i forhold til WHO og ECDC.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at det var nødvendigt at handle, fordi der skulle ske indberetning til WHO og ECDC. Man ønskede ikke at komme i en situation, hvor der ikke skete indberetning i rette tid. Kina blev jo kritiseret for, at Kina ikke havde siddet med oplysningen om covid-19 for længe. Videre har hun om pligten til at foretage indberetning til WHO m.fl. forklaret, at der påhviler Danmark en pligt til at foretage indberetning. Det kunne forudses, at der i samme øjeblik som udmeldingen på pressemødet ville komme international omtale af mutationen. Derfor udarbejdede man et beredskab i Udenrigsministeriet. Det var nødvendigt at handle, fordi der skulle ske indberetning til WHO og ECDC. Der skulle reageres nogenlunde samtidig med indberetning.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at der på KU-mødet var nogle observationer i forhold til dansk erhvervsliv mere generelt, herunder pligten til indberetning til WHO indenfor nogle givne frister. Derfor var der også et behov for hurtigt at kunne signalere, at der var en plan. Der var en risiko for, at det ikke kun var minkerhvervet, men dansk erhvervsliv som helhed, som kunne blive påvirket. Der var en underretningsforpligtelse i forhold til WHO. Han forstod det sådan, at underretningsforpligtelsen 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 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.

Stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, har forklaret, at 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.

Departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, har forklaret, at statsministeren under KU-mødet henviste til, at WHO og ECDC skulle orienteres hurtigt om smitteudviklingen blandt mink, herunder om hvordan Danmark havde planlagt at håndtere det. 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.

Statens Serum Institut foretog kl. 13.09 indmelding til EU's Early Warning and Response System om de identificerede fund mv. af cluster 5 virus variant. Statens Serum Institut delte den 22. december 2021 indberetningen med kommissionen i anledning af, at kommissionen den 13. december 2021 havde rettet henvendelse til Sundhedsministeriet og anmodet om de eventuelle indberetninger, som måtte være indsendt til WHO og ECDC i anledning af risikovurderingen af 3. november 2020.

Det blev imidlertid ikke kommunikeret i indberetningen, hvordan regeringen konkret ville håndtere mutationen fremadrettet, idet det om tiltag alene fremgik, at man for nuværende foretog aflivning af smittede mink samt ikke-smittede mink inden for en beskyttelseszone:

"...
Denmark has since June 2020 experienced an extensive spread of SARS-CoV2 outbreaks in minkfarms. As of 3rd November a total of 197 farms are infected. Denmark is currently culling all infected minkfarms and also non-infected minkfarms in a zone around these. Statens Serum Institut has so far identifed seven unique mink mutations/changes in the spike protein of the SARS-CoV-2 variants in mink, these variants have also been found in humans living in the affected areas. We have tested a variant with four simultaneous changes in the spike protein (Amino acid changes: 69del, Y453F, 1692V, M12291). This variant has been found in five minkfarms and also in humans in the surrounding community. A complete GISAID upload of all Danish Sars-CoV-2 sequences of human origin is planned for the end of week 45.

We have cultured this virus from a human patient and evaluated whether it was sensitive to neutralizing antibodies (antisera) from a collection of sera from convalescent COVID-19 patients. We found that this virus showed less sensitivity (resistance) for neutralizing antibodies from persons with previous COVID-19 infection. These results are preliminary and are in the process of being confirmed in an independent repeat experiment. However, the finding suggests that mink-specific mutations potentially can influence virus' sensitivity to protective antibodies after an infection with a non-mink variant of SARS-CoV-2. This may also pose a threat in terms of effectiveness of spike protein directed COVID-19 vaccines on specific mink variants of SARS-CoV2.
..."

Med denne indmelding blev Det Europæiske Smitteagentur ECDC, EU-kommissionen og WHO orienteret i henhold til det internationale sundhedsregulativ IHR, hvoraf fremgår:

"...
[...] 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 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[...].
> ..."

Sundhedsministeriet blev orienteret om indberetningen ved faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbaks mail af 4. november 2020 kl. 13.18 til blandt andre Dorthe Eberhardt Søndergaard.

5.5.6. Forberedelse af pressemødet og foretagelse af faktatjek

I Statsministeriet udarbejdede taleskriver Anita Furu i løbet af formiddagen den 4. november 2020 et udkast til statsministens tale på pressemødet. Stabschef Martin Justesen og departementsråd Pelle Pape, begge Statsministeriet, fik udkastet tilsendt på mail kl. 10.42. Martin Justesen fremkom med bemærkninger i en mail kl. 11.09, ligesom Pelle Pape fremsendte sine rettelser kl. 12.57.

Udkastet til statsministerens tale blev sendt til blandt andre departementschef Barbara Bertelsen kl. 13.11, og kl. 13.34 sendte chefkonsulent Johan Philip Zilmer-Bülow udkastet til blandt andre kontorchef Lisbeth Gro Nielsen i Justitsministeriet samt ministersekretærer i Erhvervsministeriet, Sundhedsministeriet, Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, og med kopi til flere andre ansatte i fagministerierne, herunder Annemarie Lauritsen i Finansministeriet. Fagministerierne blev bedt om at foretage faktatjek og vende tilbage med evt. bemærkninger senest kl. 14.30.

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.

I Miljø- og Fødevareministeriet blev faktatjekket forestået af kontorchef Paolo Drostby, som svarede ved en mail kl. 13.55, hvor Paolo Drostby oplyste det opdaterede antal smittede farme. I Finansministeriet, der som nævnt var kopimodtager, svarede souschef Lars Høgsbro Østergaard kl. 13.54: "Tror linjen er, at vi linjen er vi "afliver" mink – ikke "slår" dem ned".

Øvrige indlæg på pressemødet ses ikke at have været delt med andre ministerier forud for pressemødet.

Departementsråd Pelle Pape sendte kl. 14.48 en intern mail i Statsministeriet med emnet "indledning til PM om mink" til bl.a. Martin Justesen og Barbara Bertelsen, hvor udkastet til statsministerens tale til pressemødet var vedhæftet. I mailen anførte Pelle Pape, at udkastet var "opdateret med T/C ift. STMs version".

Anita Furu sendte herefter kl. 15.39 en mail med emnet "mink END" til bl.a. Pelle Pape, Martin Justesen og Barbara Bertelsen. Mailen blev sendt "efter aftale med Pelle" og indeholdt statsministerens tale til pressemødet.

Stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, har forklaret, at første udkast til Mette Frederiksens tale blev udarbejdet af taleskriverne på baggrund af den mail, som han sendte den 4. november 2020 kl. 00.07. Dette udkast af talen fik han og Pelle Pape til gennemsyn. De havde hver især nogle bemærkninger til talen, som blev indarbejdet, hvorefter talen blev sendt til faktatjek i de relevante fagministerier. Det skulle tydeliggøres i statsministerens tale, at regeringen vidste, at det ville være svært for minkbranchen at rejse sig igen. Det stod klart for ham, at regeringens beslutning om at aflive alle mink medførte en meget svær situation for minkbranchen, men det stod ham samtidig tindrende klart, at beslutningen ikke indebar en nedlukning af minkerhvervet. Der er ingen sammenhæng mellem ordet "fatal" i taleudkastet og bortredigeringen af ordet i coveret i KU-sagen. Han synes, at det var for voluminøst at anvende ordet "fatal" to gange i talen. Han var ikke involveret i at sende talen til faktatjek i de relevante fagministerier. Normalt vil det være de relevante fagministerier, som faktatjekker talen, og han har typisk ikke indsigelser til et faktatjek.

Departementsråd Pelle Pape, Statsministeriet, har om statsministerens tale forklaret, at taleskrivning og Statsministeriets pressemøder hørte under hans afdeling. Der var en fast procedure for udarbejdelsen af taler til statsministeren. Taleskriverne udarbejdede typisk et udkast til talen efter en dialog med sagsbehandlerne. Når talen var tæt på at være færdig, blev den sendt til faktatjek i de relevante fagministerier. Den 4. november 2020 havde de travlt med at forberede pressemødet, og der var samtidig spørgsmål om, hvorvidt der skulle være en spørgetime, og om der skulle afholdes endnu et KU-møde dagen efter. De havde ikke før afholdt et virtuelt pressemøde med så mange deltagere, og praktikken for dette fyldte en del. Martin Justesen sendte de væsentligste pointer fra KU-mødet til taleskriverne, og taleskriverne gik i gang med statsministerens tale. Han afventede det første udkast og beskæfti-

gede sig med andre opgaver indtil da. Han tilføjede forskellige ting til talen. Talen var faktatjekket af alle de relevante fagministerier for så vidt angik det faglige indhold.

Chefkonsulent Johan Philip Zilmer-Bülow, Statsministeriet, har forklaret, at han den 4. november 2020 sendte statsministerens pressemødetale til faktatjek hos fagministerierne, herunder til Miljø- og Fødevareministeriet. Han sendte udkast til statsministerens indledning. Miljø- og Fødevareministeriet fremkom med en ændring i form af antallet af smittede farme. Han modtog svaret i løbet af eftermiddagen onsdag den 4. november 2020, men før pressemødet kl. 16.00. Der kom ingen tilbagemelding fra Miljø- og Fødevareministeriet eller andre ministerier om manglende hjemmel.

Kontorchef Lisbeth Gro Nielsen, Justitsministeriet, har forklaret, at det var hendes opfattelse, at Johan Philip Zilmer-Bülow i mailen kl. 13.34 anmodede om et faktatjek af statsministerens tale. De skulle forholde sig til, om der i talen stod noget, som var faktuelt forkert. Udgangspunktet var, at de skulle forholde sig til det, der stod i talen. Hun gjorde sig ikke tanker om, at der var en arbejdstese i Justitsministeriet vedrørende hjemmel til at aflive alle mink i Danmark. Arbejdstesen var netop, at der var hjemmel til at aflive alle mink i Danmark, og at Miljø- og Fødevareministeriet skulle afklare dette endeligt. Fødevareministeriet fik også tilsendt mailen med anmodningen om faktatjek af talen. Hendes fokus var på restriktionerne i Nordjylland, som var hendes arbejdsområde. Parallelt med dette spor blev der arbejdet på nogle faktaark, som skulle skitsere regeringens beslutning fra KU-mødet den 3. november 2020. Dette lavede hun ligeledes udkast til, og hun sendte den til kommentering i Miljø- og Fødevareministeriet, og hun gik ud fra, at de også arbejdede videre med dette udkast. Et faktatjek går ud på at tjekke, hvorvidt et givent produkt er faktuelt forkert. Faktatjekket omfatter ligeledes et tjek af, hvorvidt der fremgår noget, der er juridisk forkert.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at hans gennemgang af talen ikke gav ham anledning til at gøre opmærksom på, at der manglede lovhjemmel. Han troede ikke, 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. Man skal have i tankerne, at der gik ting galt i forløbet, i og med at arbejdstesen i Justitsministeriet var, at

der var lovhjemmel. Han læste udkastet til statsministerens tale, lige da han havde læst udkast til Mogens Jensens tale på pressemødet, hvor det tydeligt fremgik af Mogens Jensens tale, at man forsatte aflivningsindsatsen som hidtil, og hvor Mogens Jensen klart sondrede mellem det, som foregik indenfor og udenfor zonerne. Han læste udkastet til statsministerens tale med det bagtæppe. Han tænkte ikke på at orientere Statsministeriet om den manglende lovhjemmel. Det var heller ikke hans opgave. Hans opgave var at orientere Justitsministeriet om den manglende hjemmel i og med, at det var Justitsministeriet, som havde ansvaret for sagen. Det havde han allerede gjort. Paolo Drostby stod for at faktatjekke udkastet til statsministeren tale, og han læste selv talen igennem. Justitsministeriet og Sundhedsministeriet læste ligeledes talen igennem, og der var derfor mange, der kunne have fanget, at der skulle have været nævnt noget om den manglende hjemmel.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har om faktatjekket forklaret, at oplysninger vedrørende lovhjemmel må anses for fakta. Han syntes ikke, at der manglede nogen oplysninger i Statsministerens beredskab til pressemødet. Da han læste beredskabet, var hans forståelse, at der ikke forelå en beslutning, som straks skulle eksekveres. Han tænkte, at pressemødet den 4. november 2020 blot skulle orientere om regeringens politiske beslutning. Han læste ikke presseberedskabet som om, at der allerede var hjemmel til implementering af beslutningen om, at alle mink skulle aflives. Regeringen kan godt træffe og udmelde en politiske beslutning uden, at hjemlen hertil er på plads. Han tænkte, at man hurtigst muligt skulle i gang med at eksekvere regeringens beslutning. Eksekveringen af beslutningen skulle ske, så snart man havde etableret en hjemmel. For fuldstændighedens skyld burde det have fremgået af presseberedskabet, at man ikke havde hjemmel til at gennemtvinge beslutningen.

Finansminister Nicolai Wammen deltog ikke i pressemødet den 4. november 2020.

Afdelingschef Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, har forklaret, at hun var inde over at faktatjekke af udkastet, men hun havde ingen bemærkninger til talen. De faktatjekkede ud fra det, som Finansministeriet havde ansvaret for.

Finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at der var et møde den 4. november 2020, hvor både han og statsministeren deltog. Han havde også

været i telefonisk kontakt med statsministeren. Han deltog ikke i pressemødet og var ikke en del af forberedelserne til pressemødet. Han modtog dog et faktaark til godkendelse efter pressemødet. Faktaarket, der blev fremsendt kl. 21.52 og godkendt kl. 21.58, angik bl.a. tempobonus samt andre kompensationsordninger.

I Justitsministeriet blev der den 4. november 2020 arbejdet med forskellige udmeldelsespapirer og faktaark, idet Justitsministeriet understøttede Statsministeriet i afholdelsen af pressemøder. Dette gjorde sig også gældende for pressemødet den 4. november 2020, hvor Justitsministeriet stod for udarbejdelsen af udmeldelsespapirer, Q&A og faktaark til brug for pressemødet.

Justitsminister Nick Hækkerup har forklaret, at hvis man få timer før et pressemøde fik at vide, at der muligvis var et hjemmelsproblem, ville det have været på sin plads, hvis hans departementschef og Statsministeriet var blevet orienteret herom forud for pressemødet.

I Miljø- og Fødevareministeriet gik embedsværket om morgenen den 4. november 2020 også i gang med at forberede sig på det kommende pressemøde. Paolo Drostby blev den 4. november 2020 kl. 08.56 i en mail med titlen "Minkmateriale i dag" af pressechef Bjarke Kamstrup orienteret om, at der var brug for et talepapir til ministerens deltagelse i det kommende pressemøde, hvor "Mogens kan redegøre for de dele af aflivningen som ligger hos ham. Dvs. især incitamentsordningen". Paolo Drostby svarede kl. 09.11 bl.a., at "Overordnet har vi en interesse i ikke at tage ansvaret for beslutningen – stm og sum bør stå forrest ift begrundelse, presse og i øvrigt lovhjemmel".

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at beslutningen, som blev truffet på KU-mødet den 3. november 2020, ikke var en, som Miljø- og Fødevareministeriet havde indstillet. Det burde derfor ikke være Miljø- og Fødevareministeriet, der skulle klarlægge hjemmel til gennemførelsen af beslutningen. Han vidste ikke, om der var hjemmel til at kræve alle mink aflivet i anden lovgivning. På tidspunktet, hvor han sendte denne mail, havde han en opfattelse af, at det var almindeligt kendt, at Miljø- og Fødevareministeriet mente, at der ikke var hjemmel til aflive alle mink i lov om hold af dyr. Og begrundelsen var human sundhedsfaglige hensyn. Han mente derfor, at det var naturligt, at et andet ministerium påtog sig opgaven med at forklare, hvor lovhjemlen til gennemførelsen af regeringens beslutning skulle

findes. Han tror, at Tejs Binderup var enig i dette synspunkt. Han overvejede ikke at problematisere hjemmelsspørgsmålet.

Der blev i Miljø- og Fødevareministeriet udarbejdet et længere pressenotat til miljø- og fødevareminister Mogens Jensen til brug for håndtering af pressen samt som eventuelt beredskab til pressemødet. Pressenotatet blev godkendt af kontorchef Paolo Drostby, afdelingschef Tejs Binderup og departementschef Henrik Studsgaard, alle Miljø- og Fødevareministeriet.

Pressenotatet var ledsaget af et cover til ministeren, hvori det bl.a. var anført, at beslutningen om nedslagning af alle mink ville betyde, at branchen de facto blev lukket ned.

Kommissionen har modtaget to versioner af notatet, som begge indeholder et identisk afsnit om hjemmel. Notatet blev godkendt af ministersekretær Ask Lyno-Hansen på vegne af Henrik Studsgaard kl. 15.49. Senere samme dag kl. 22.20 blev notatet godkendt, og sagen blev afsluttet i ministeriets sagsbehandlingssystem af Ask Lyno-Hansen på vegne af Mogens Jensen.

Pressenotatets afsnit om hjemmel indgik – ifølge notatets ordlyd – i et taleberedskab til forespørgselsdebat F10 den 30. oktober 2020. Af pressenotatet af 4. november 2020 fulgte, at der var hjemmel i lov om hold af dyr til nedslagningen. Notatet indeholdt bl.a. følgende:

> "...
> **Hjemmelsgrundlag for aflivning:** [Taleberedskab til Forespørgsel F10 godkendt 29/10]
>
> - 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.
>
> ..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at når der skal afholdes et pressemøde, har man som minister en tale og et beredskab i forhold til spørgsmål. Normalvis forholder han sig ikke til, hvad der står i parenteser. Han drøftede ikke svarmulighederne i beredskabet med nogen. I taleberedskabet var de svar, som han kunne give udadtil. Hvis han var blevet spurgt om hjemmelsspørgsmålet, så havde han svaret, at der var hjemmel i § 30 i lov om hold af dyr. Han gik ud fra, at svarene var rigtige. Han havde forventet en klarere advarsel, hvis der ikke var lovhjemmel. Han havde læst det pågældende Q&A. Han havde ikke tænkt over, at der ikke var lovhjemmel.

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at Mogens Jensen typisk ville gennemgå pressenotatets hovedbudskaber og Q&A forud for et pressemøde. Både coveret og pressenotatet havde gennemgået godkendelsesproceduren i F2. Hvis Mogens Jensen under pressemødet var blevet spurgt ind til hjemlen til beslutningen, ville ministeren have besvaret det ud fra pressenotatets punkter om "Hjemmelsgrundlag for aflivning". Mogens Jensen måtte ud fra pressenotatet antage, at der var hjemmel til at tage beslutningen.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det var Statsministeriet, som koordinerede pressemødet den 4. november 2020. Han tog ikke kontakt til hverken Barbara Bertelsen eller statsministeren om den manglende hjemmel til aflivning af mink i zone 3 forud for pressemødet. Han har ikke på noget tidspunkt i forløbet gjort statsministeren, Statsministeriet eller Barbara Bertelsen opmærksom på den manglende hjemmel i zone 3 ved andet end godkendelsen og oversendelsen af hastelovforslaget.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han givetvis godkendte pressenotatet. Han vidste ikke, hvorfor pressenotatet henviste til § 30 i lov om hold af dyr, men hans bedste bud var, at dette skyldtes hastværket. Det gik meget stærkt, og det var muligvis genbrug af et tidligere presseberedskab. Der var ekstremt travlt. Han ved ikke, hvem der briefede Mogens Jensen forud for pressemødet. Mogens Jensen udtrykte på en pæn måde, at selvom man ikke forbød minkavl, så havde man reelt lukket erhvervet i en årrække.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det stammer fra et tidligere godkendt beredskab fra den 29. oktober 2020 til nævnte forespørgselsdebat, og at det anførte om hjemmel i lov om hold af dyr kun drejede sig om aflivning inden for sikkerhedszonerne.

5.5.7. Pressemødets forløb og forklaringer herom

Pressemødet blev afholdt den 4. november 2020, kl. 16.00, hvor det blev transmitteret direkte på landsdækkende tv. I pressemødet, som blev afholdt virtuelt, deltog ud over statsminister Mette Frederiksen også sundhedsminister Magnus Heunicke, faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak, miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, rigspolitichef Thorkild Fogde og erhvervsminister Simon Kollerup.

Deltagerne i pressemødet deltog fra hver sin lokalitet, mens journalister gav møde i Eigtveds Pakhus. Pressemødet havde en varighed på ca. 1 time.

En transskriberet version af pressemødet den 4. november 2020 kl. 16.00 er tilgængelig på Statsministeriets hjemmeside.

På pressemødet oplyste statsminister Mette Frederiksen indledningsvis, at Statens Serum Institut havde observeret en meget alvorlig udvikling i covid-19 forårsaget af mink, der indbefattede smitte med nye muterede typer af corona både i danske minkbesætninger og i lokalbefolkningen, samt at der var fundet eksempler på virus, der udviste nedsat følsomhed på antistoffer, og at man risikerede, at effekten af en kommende vaccine ville blive svækket eller i værste fald udeblive. Statsministeren sagde, at af hensyn til folkesundheden, herunder mulighederne for at forebygge covid-19 med vacciner, skulle alle mink aflives.

Statsminister Mette Frederiksen sagde bl.a.:

> "...
> Det er et pressemøde, der foregår virtuelt, fordi at coronasmitten den har bredt sig til Folketinget og regeringen.
>
> Når vi har indkaldt til pressemøde i dag, så er årsagen dog en anden og mere alvorlig.

Statens Serum Institut har observeret en meget alvorlig udvikling i corona forårsaget af mink.

Der er i dag konstateret coronasmitte på 207 minkfarme.

Og den udvikling er sket på trods af en intensiv indsats for at begrænse smitten.

Samtidig ses smitte med nye muterede typer af corona både i danske minkbesætninger og i lokalbefolkningen.

Det er altså heller ikke lykkedes at begrænse yderligere spredning til det omkringliggende samfund.

Med andre ord:

Virus er muteret i mink. Og den muterede virus har spredt sig til mennesker.

Og hvad værre er – og det er meget, meget alvorligt – så har Statens Serum Institut i laboratoriet fundet fem eksempler på virus i minkfarme – og 12 eksempler på virus hos mennesker, der udviser nedsat følsomhed på antistoffer.

Med andre ord: Den muterede virus – via mink – kan indebære den risiko, at den kommende vaccine ikke kommer til at virke, som den skal.

Over hele verden, der arbejdes der i måneder, uger og dage på højtryk for at udvikle en vaccine mod coronavirus.

Men Statens Serum Institut har altså vurderet, at med den mutation af corona, som vi nu ser i Nordjylland, så kan vi risikere, at effekten af en kommende vaccine bliver svækket eller i værste fald udebliver.

Dermed kan muteret virus hos mink have voldsomme negative konsekvenser for hele verdens håndtering af den igangværende pandemi.

I Danmark har vi selvsagt et stort ansvar over for vores egen befolkning.

Men med den mutation, der nu er konstateret, så har vi et endnu større ansvar også for resten af verden. En muteret virus risikerer at blive spredt fra Danmark til andre lande. Og derfor skal vi tage situationen på de danske minkfarme ekstremt alvorligt. Vi vil som regering gøre alt, hvad vi kan for at sikre, at den muterede smitte den bliver inddæmmet, og at den ikke spreder sig yderligere.

Det kræver resolut handling.

For det første er det nødvendigt at aflive alle mink i Danmark.

Det gælder desværre også avlsdyrene.

Vurderingen fra Statens Serum Institut er klar: En fortsat minkavl under den igangværende epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner.

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.

Når alle mink skal aflives – også avlsdyr – så ved vi godt, at det kan blive meget svært for erhvervet at komme igen. Det er en uhyre vanskelig situation. Og det er derfor også en beslutning, vi som regering træffer med et tungt hjerte. Men på baggrund af sundhedsmyndighedernes klare anbefaling, så er det den nødvendige beslutning at træffe i Danmark.
..."

Sundhedsminister Magnus Heunicke uddybede på pressemødet, at der var tale om en trussel for folkesundheden i Danmark og for udviklingen af vacciner, og at en national indsats var afgørende:

"...
Og som statsministeren netop har sagt – jamen, smitte fra minkfarmene, det er dermed en trussel for folkesundheden i Danmark, men jo også

> en trussel for udviklingen af vacciner mod coronavirus. Og derfor er det helt afgørende, at vi laver en national indsats nu fra myndighedernes side, og det gør vi.
> ..."

Sundhedsministeren hæftede sig ved de forestående tiltag over for indbyggerne i Nordjylland. Han oplyste også, at der var sket orientering af ECDC, EU-kommissionen og WHO om den nye variant af coronavirus på danske minkfarme.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen sagde, at regeringen havde besluttet, at alle mink skulle slås ned hurtigst muligt, inkl. alle avlsdyr, for at beskytte folkesundheden:

> "...
> For en måned siden besluttede regeringen på grund af den stigende smitteudvikling i mink, at alle smittede minkbesætninger og alle besætninger i en radius eller zone omkring dem skulle aflives. Det var den 1. oktober. Og der havde vi 41 smittede minkfarme og en situation, hvor smitten stadigvæk var begrænset til det nordlige Jylland.
>
> I dag, lidt mere end en måned senere, har vi 207 smittede minkfarme, og en smitte, der geografisk har bredt sig til en stor del af, af Jylland. Det er jo i sig selv en alvorlig og bekymrende udvikling. Og derfor har vi gennem de sidste uger sat tempoet op med de nødvendige aflivninger, og også iværksat en række supplerende tiltag, som for eksempel at give besætningsejerne mulighed for selv at aflive både raske og smittede besætninger.
>
> Men oven i det står vi jo så nu i en ny situation, som det også har fremgået her, hvor sundhedsmyndighederne har meldt ud, at der er fundet en ny virusvariation i mink, som indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, og at det derfor vil være nødvendigt, at alle mink skal slås ned hurtigst muligt inklusiv alle avlsdyr.
>
> Den beslutning, regeringen nu har taget, er derfor ikke en beslutning om et forbud mod minkavl i Danmark, men en beslutning om aflivning, som er truffet for at beskytte folkesundheden.

> Og regeringen er selvfølgelig bevidst om, at det her er en meget stor beslutning, og en beslutning, der de facto vil betyde nedlukning af den danske minkbranche i minimum en årrække. Men vi har ikke kunnet træffe andet valg, da det er sundhedsmyndighedernes vurdering, som det også har lydt her, at selv fastholdelsen af en mindre mængde avlsdyr vil udgøre en risiko for folkesundheden.
> ..."

Miljø- og fødevareministeren sagde også, at for nuværende ville aflivningsprocessen fortsætte, men at hastigheden skulle øges, og han fremhævede, at minkavlere i hele landet, der selv aflivede deres mink hurtigt, ville få ekstra kompensation:

> "...
> 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.
> ..."

Rigspolitichef Thorkild Fogde sagde, at man i Den nationale operative stab (NOST) var i gang, idet også han appellerede til minkavlerne:

> "...
> Nu er det vurderet, at der skal gøres en meget intensiveret og hurtig indsats for at stoppe den virusspredning, der foregår via de her minkfarme. Det er konstateret, at den her smitte kan vandre effektivt fra mink til mennesker. Og det er konstateret, at den kan ændre karakter undervejs.
>
> Derfor er vi nu i Den nationale operative stab gået i gang med at planlægge en tværgående og stærkt intensiveret myndighedsindsats.

> Det er klart, at aflivningen af 15 til 17 millioner mink, det er en meget, meget stor opgave på tværs af hele Danmark. Det er en opgave, der kræver, at myndighederne går sammen om at løse den, men det er også en opgave, der kræver, at vi går sammen med minkavlerne om at løse den.
> ..."

Rigspolitichef Thorkild Fogde tilføjede:

> "...
> Vi kommer til i Den nationale operative stab at styre og prioritere denne her indsats sammen med fødevaremyndighederne og Forsvaret, beredskabsmyndighederne, men forhåbentlig også sammen med alle danske minkavlere i en fælles indsats for at få sat en stopper på den spredning af virus, der foregår via de her vare, de her farme. En stor og vanskelig opgave, som skal løses hurtigt, og som skal løses i fællesskab.
>
> Der er allerede mange aktiviteter i gang på det her område.
>
> Der foregår allerede en betydelig nedslagtning af dyr rundt omkring. Men nu skal der for alvor turbo på arbejdet, og det kommer der, hvis vi alle sammen går sammen om at løse opgaven.
>
> Det er politiet blevet bedt om at sætte sig i spidsen for via Den nationale operative stab, sammen med fødevaremyndighederne, sammen med Forsvaret, sammen med beredskabet og sammen med minkavlerne. Det vil vi gøre nu, og det vil vi lykkes med.
> ..."

På spørgsmål fra fremmødte journalister svarede statsminister Mette Frederiksen bl.a.:

> "...
> Statsminister Mette Frederiksen: Jeg vil gerne opfølgende svare, at regeringen handler i det øjeblik, hvor der ligger en faglig indstilling til, at vi desværre er nødsaget til at aflive alle mink i Danmark. Og vi bliver, vi bliver gjort opmærksom på den, den her muterede virus, og resultaterne af, af den undersøgelse, som Kåre Mølbak lige har redegjort for mandag

> aften, så arbejdes der fagligt med den i går, og nu står vi så her og, og igangsætter en, en egentlig aflivning af alle mink i Danmark.
> ...
> Jeg bliver også nødt til at sige, som, som det også har været sagt fra Statens Serum Institut tidligere, at den risikovurdering, der ligger til grund for den her beslutning, kan i vores øjne ikke forhandles eller diskuteres, når der er så stor en risiko forbundet med at fortsætte en minkproduktion, og det handler om den fremtidige værdi og potentielle værdi af en vaccine, så er vi nødsaget til at træffe den her beslutning. Og, og, og den, den konklusion lader sig ikke forhandle. Det er vores, det er vores meget klare overbevisning.
> ..."

På spørgsmål fra fremmødte journalister svarede Rigspolitichef Thorkild Fogde bl.a.:

> "...
> Rigspolitichef Thorkild Fogde: Tak og på spørgsmålet om, hvor hurtigt minkene skal aflives – ja, der kan der jo svares kort, det skal ske hurtigst muligt. Det vil sige, at der skal sættes hurtigst muligt ind for at få aflivet alle mink i Danmark. Hvor hurtigt kan det så gå? Ja, det tager selvfølgelig noget tid, men Den nationale operative stab har jo den fordel, at den kan trække på alle samfundets ressourcer.
>
> Vi har bemyndigelse til fra regeringen at trække på alle ressourcerne i både fødevaremyndigheder, beredskabsmyndigheder, forsvar, politi og så videre. Og igen vil jeg også rigtig meget appellere til, at vi løser denne her opgave sammen med minkavlerne.
> ..."

Til en senere spørger sagde statsministeren:

> "...
> På vanlig vis vil der selvfølgelig også være drøftelser om den hjælp, der skal tilgå det her erhverv. Og som erhvervsministeren sagde tidligere, så ved vi jo godt, at en række lokalområder, det gælder ikke mindst i det, i det nordjyske, bliver berørt af det her, fordi der også er, er andre beskæftigede end i den direkte produktion, men også tilhørende. Og,

> og det, det arbejde, der skal pågå dér, det drøfter vi selvfølgelig gerne med Folketingets partier.
>
> Jeg bliver også nødt til at sige, som, som det også har været sagt fra Statens Serum Institut tidligere, at den risikovurdering, der ligger til grund for den her beslutning, kan i vores øjne ikke forhandles eller diskuteres, når der er så stor en risiko forbundet med at fortsætte en minkproduktion, og det handler om den fremtidige værdi og potentielle værdi af en vaccine, så er vi nødsaget til at træffe den her beslutning. Og, og, og den, den konklusion lader sig ikke forhandle. Det er vores, det er vores meget klare overbevisning.
> ..."

Der blev undervejs i pressemødet sendt sms'er til flere af deltagerne i pressemødet, heriblandt Kåre Mølbak og Magnus Heunicke samt til og fra Barbara Bertelsen, Per Okkels, Martin Justesen og særlige rådgiver Rasmus Jønsson.

Ligeledes den 4. november 2020 blev der lagt en pressemeddelelse ud på regeringens hjemmeside med titlen "Danmarks minkbestand aflives grundet mutation af coronavirus" og med angivelse af Miljø- og Fødevareministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Statsministeriet, Erhvervsministeriet og Regeringen. En stort set tilsvarende pressemeddelelse blev lagt ud af Miljø- og Fødevareministeriet med titlen "Corona-virus: Alle mink i Danmark skal aflives". Af pressemeddelelserne fremgik, at "Regeringen har besluttet at aflive alle mink i Danmark", og at regeringen indførte en ekstra tempobonus til minkavlerne:

> "...
> Regeringen har på baggrund af en ny risikovurdering fra sundhedsmyndighederne besluttet at slå alle danske minkbesætninger ned. Det sker efter fund af ny mutation af virus.
>
> Regeringen har besluttet at aflive alle mink i Danmark.
>
> Det sker på baggrund af, at Statens Serum Institut ved foreløbige undersøgelser har fundet ny muteret coronavirus i mink, der kan påvirke effekten af en vaccine.

- Vi står over for en af de største sundhedsmæssige kriser, som verden nogensinde har oplevet. Regeringen og jeg er smerteligt bevidste omkring, hvad det her betyder for alle de danske minkavlere, der står til at miste deres levebrød og for nogle; deres livsværk. Men det er det rigtige at gøre i en situation, hvor den vaccine, der lige nu er lyset for enden af en meget mørk tunnel, er i fare, siger fødevareminister Mogens Jensen.

Farligt smittereservoir

I midten af juni blev de første minkfarme i Nordjylland konstateret smittet med Covid-19, og virusset har siden bredt sig til 207 farme fordelt over Jylland, optalt pr. 4/11.

Statens Serum Institut har tidligere fundet forskellige mutationer af Covid-19 i de danske mink, som ikke påvirkede vacciners effekt, og på anbefaling af veterinær- og sundhedsmyndighederne besluttede regeringen den 1. oktober at slå alle smittede besætninger samt besætninger inden for en radius af 7,8 kilometer ned.

Statens Serum Institut har nu fundet en ny mutation, som størstedelen af vaccinekandidaterne ikke beskytter optimalt imod, i prøver fra fem minkfarme i Nordjylland og prøver fra 12 personer.

Sundheds- og ældreminister Magnus Heunicke siger:

- Sundhedsmyndighederne vurderer, at minkavlen under den igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden - og for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner. Statens Serum Institut har fundet en mutation, hvor foreløbige undersøgelser tyder på, at mutationen kan påvirke effekten af aktuelle kandidater til en vaccine mod COVID-19. Der er ikke tegn på, at sygdomsforløbet er mere alvorligt for mennesker, der er smittet med varianten. Et stort virusreservoir af mink, øger risikoen for, at der igen opstår nye virusmutationer, som vaccinekandidaterne ikke giver optimal beskyttelse imod. Som situationen ser ud i Nordjylland lige nu, er vi desværre nødt til at se på en række lokale tiltag og restriktioner for at inddæmme smitten blandt borgerne i de berørte kommuner. Vi fortsætter drøftelserne i aften, og vi vil komme med en udmelding i morgen.

Tempobonus til minkavlere

Det er afgørende at aflivningen af minkene sker hurtigt.

Derfor indfører regeringen nu en ekstra tempo-bonus på 20 kr. pr. mink, hvis minkavleren får tømt sin besætning inden for 10 dage – dog 5 dage for besætninger under 7.500 dyr.

Ligeledes vil Politiet og Forsvaret intensivere deres indsats.

- Regeringen vil appellere til, at branchen og minkavlerne vil støtte op og bidrage til denne indsats, selvom jeg godt forstår, at det for alle avlere vil være en meget tung opgave, at skulle aflive alle sine dyr, siger fødevareminister Mogens Jensen.
..."

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at selv med en oplysning om manglende hjemmel ville koordinationsudvalget have truffet samme beslutning, og hun ville have holdt præcis det samme pressemøde onsdag den 4. november 2020, blot med en tilføjelse om, at lovgivning ikke var på plads og med en anmodning til Folketinget om at understøtte lovgivningen. Hun gav ikke en instruks på pressemødet. Hun refererede blot til en indsats. Hun vidste ikke, om der var andre beslutninger, som skulle træffes i et fagministerium, førend der kunne eksekveres. Hun var kun involveret i den politiske drøftelse, men ikke i den konkrete udformning af beslutningen. Formelt set var det den ansvarlige ressortminister, som havde ansvaret for beslutningen og eksekveringen. Forespurgt, om hun havde en holdning til, om Fødevarestyrelsen ville reagere på pressemødet den 4. november 2020, har hun forklaret, at selvfølgelig vil en styrelse gå videre med sit arbejde. Vedrørende hendes brug af ordene "regeringen handler" og "nu står vi her og, og igangsætter en egentlig aflivning af alle mink i Danmark" på pressemødet har hun forklaret, at formelt set var det den ansvarlige ressortminister, som havde ansvaret for beslutningen og eksekveringen. Det er talesprog på et pressemøde. Det ændrer ikke på formalia.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om betydningen af pressemødet forklaret, at han ikke ved, om han blev overrasket over, at myndighederne gik i gang med at gennemføre den beslutning, som regeringen havde truffet

den 3. november 2020 og meldt ud på pressemødet den 4. november 2020. Det var en praktisk udførelse af den trufne beslutning, og det lå i NOST.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at hans rolle på pressemødet var at oplyse, at politiet ville stille de ressourcer til rådighed, som Fødevarestyrelsen havde brug for. Hans indlæg fokuserede først og fremmest på at oplyse, hvorfor indsatsen nu ville lykkes, idet der nu var bemyndigelse til at trække på alle samfundets ressourcer for at få opgaven til at lykkes. Det skulle berolige befolkningen i forhold til, at myndighederne gik sammen for at standse smitteudviklingen blandt mink. Det var ikke pressemødet, der aktiverede planen, men regeringens beslutning. Pressemødet var kommunikation til offentligheden i forhold til, hvad der var besluttet den 3. november 2020.

Direktør Sander Jacobsen, Kopenhagen Fur, har forklaret, at han fulgte med i statsministerens pressemøde den 4. november 2020 kl. 16.00. Han mener ikke, at der på pressemødet kom nye oplysninger frem i forhold til den telefoniske orientering, som Tage Pedersen fik fra Mogens Jensen den 4. november 2020. Kopenhagen Fur gik ud fra, at regeringen havde hjemmelsgrundlaget på plads, inden man meldte beslutningen ud. Dette var helt naturligt, når regeringen traf så vidtgående en beslutning, som medførte en permanent lukning af et helt erhverv. 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. Han mener, at minkavlerne gik i gang med at aflive deres dyr, idet de havde fået en ordre fra regeringen om, at alle mink skulle aflives. Hvis minkavlerne ikke havde fået denne ordre, så havde de ikke aflivet deres dyr. Ordren bestod af en samlet pakke bestående af aflivning af alle mink inden en bestemt dato. Der blev fastsat nogle tidsfrister for, hvornår aflivningerne skulle være afsluttes, og dette skulle minkavlerne efterleve. Kort efter pressemødet udtalte han til medierne, at han var uendelig trist over at miste erhvervet, men at mink ikke skulle stå i vejen for folkesundheden. De ville ikke få noget ud af at modsætte sig beslutningen, tværtimod ville aflivningen gå meget langsommere, og smitten ville sprede sig, hvis de gjorde. De stod derfor bedst ved at følge regeringens beslutning. De kunne nægte at aflive deres mink, men i så fald ville minkene blive aflivet alligevel.

Bestyrelsesformand Tage Pedersen, Kopenhagen Fur, har forklaret, at han overværede pressemødet den 4. november 2020 på sin computer. Han tog ikke noter herfra, men det var der nogen fra Kopenhagen Fur, der gjorde. Han

talte med Kopenhagen Fur, herunder med Sander Jacobsen, om pressemødet, og ingen af dem var i tvivl om, at regeringen under pressemødet udstedte en ordre om aflivning. Han er enig med Sander Jacobsen i, at statsministerens formulering på pressemødet om, at "For det første er det nødvendigt at aflive alle mink i Danmark. Det gælder desværre også avlsdyrene" indeholdt en ordre. Ordren blev gentaget under pressemødet den 7. november 2020. Aflivningsindsatsen var den 4. november 2020 allerede igangsat i zone 3 også.

5.5.8. Forløbet efter pressemødet

Der var efter pressemødet om aftenen sms-kontakt mellem rigspolitichef Thorkild Fogde og politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, ligesom Thorkild Fogde også var i kontakt med departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, på sms flere gange. Kontakten angik bl.a. overvejelser om alternative aflivningsmetoder og et forestående møde med styrelseschefer i regi af NOST'en den 5. november 2020 kl. 08.00.

Om aftenen ca. kl. 19 havde Thorkild Fogde og Lykke Sørensen en sms-korrespondance, hvori Thorkild Fogde anmodede om, at NOST'en indkaldte til et videomøde den 5. november 2020 om morgenen med "alle myndigheders topfolk samt branchen".

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hun er ret sikker på, at hun, Johan Legarth, Thorkild Fogde og Lykke Sørensen havde et møde i forbindelse med denne korrespondance. Mødet blev afholdt som opfølgning på et møde i indsatsgruppen, der havde fundet sted omkring kl. 18.00 den 4. november 2020. Indsatsgruppemødet vedrørte nedlukningen af Nordjylland. Opfølgningsmødet den 4. november 2020 blev afholdt kl. 19.30 og varede omkring en halv time. På dette møde drøftede de aflivningsindsatsen og opfølgning på indsatsgruppemødet. På dette opfølgningsmøde drøftede de ikke hjemmelsproblematikken, og de drøftede ligeledes ikke, at hjemmelsproblematikken tidligere på dagen den 4. november 2020 var blevet bragt op på et afdelingschefmøde. Rigspolitiet havde på dette tidspunkt fået til opgave at udarbejde en plan for aflivning af mink, hvilket der blev afholdt møde om den 5. november 2020 kl. 08.00.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret at Thorkild Fogde ønskede, at der blev opsat et møde med styrelsescheferne i NOST den 5. november 2020, så han kunne understrege, at man nu stod i en meget alvorlig

situation, og at der var behov for, at alle myndigheder bidrog og bakkede op om opgaveløsningen.

Ligeledes efter pressemødet kl. 16.00 blev der om aftenen afholdt et virtuelt møde med deltagelse af Fødevarestyrelsens direktion samt departementschef Henrik Studsgaard og afdelingschef Tejs Binderup, begge Miljø- og Fødevareministeriet, hvorunder Fødevarestyrelsen gav udtryk for, at det var Fødevarestyrelsens opfattelse, at der ikke var hjemmel til nedslagning af alle mink. Det blev på mødet besluttet, at retschef Paolo Perotti skulle ind over hjemmelsspørgsmålet.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke havde drøftelser med Johan Legarth om hjemmelsspørgsmålet efter pressemødet og heller ikke den 5. november 2020. Han har endvidere forklaret, at han indkaldte Tejs Binderup og Fødevarestyrelsen til et møde onsdag den 4. november 2020 om aftenen om implementering. Under dette møde nævnte Hanne Larsen, at der var uklarhed om, hvorvidt der var hjemmel til en "her og nu"- aflivning. Han sagde, at dette skulle afklares hurtigt. Retschef Paolo Perotti skulle ind over. Der forelå en afklaring af hjemmelsspørgsmålet torsdag den 5. november 2020. Det var første gang, at han hørte om hjemmelsproblemet i det forløb. Han må være ærlig og sige, at han i situationen ikke kunne huske, at han havde hørt om hjemmelsspørgsmålet før, f.eks. i notatet af 22. september 2020. Henrik Studsgaard har under en genafhøring for kommissionen forklaret supplerende, at veterinærdirektør Hanne Larsen gjorde opmærksom på, at der var en diskussion om, hvorvidt der var hjemmel eller ej. Han havde ikke hjemmelsproblematikken aktivt i sit hoved i løbet af den 4. november 2020, og hvis han havde haft det, så havde det efter hans opfattelse heller ikke været evident, hvorvidt der var hjemmel. Der blev fortolket på lov om hold af dyr i slutningen af september 2020, og den fortolkning afhang den gang af risikovurderingen. Der havde også undervejs i processen været drøftelser om hjemmel i epidemiloven. Han blev først selv opmærksom på hjemmelsspørgsmålet onsdag aften den 4. november 2020. Han havde ikke talt med Tejs Binderup om hjemmelsspørgsmål i løbet af onsdag den 4. november 2020 om dagen, og hovedemnet for statusmødet med de tre styrelser var også et andet. Han tilkendegav onsdag aften den 4. november 2020, at hjemmelsspørgsmålet måtte afklares i en fart, og han bad om, at Miljø- og Fødevareministeriets retschef Paolo Perotti blev koblet på opgaven. Formålet med mødet, som blev afholdt i forlængelse af pressemødet

den 4. november 2020, var det rent operationelle. På dette møde sagde Hanne Larsen, at der var uklarhed om hjemmel til aflivning i zone 3. Han tænkte, at hjemmelsspørgsmålet måtte afklares i en fart. Han kunne ikke aktivt huske CU-sagen fra den 1. oktober 2020 og dens indhold om hjemmel. Han havde ikke talt med Tejs Binderup inden mødet.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at onsdag aften den 4. november 2020 var det er møde, hvor også Paolo Perotti kom ind over. Derefter kørte hjemmelsspørgsmålet i et spor mellem Paolo Perotti, Fødevarestyrelsen og Justitsministeriet. Han blev derefter koblet ud af hjemmelsovervejelsen indtil torsdag den 5. november 2020, hvor han fik en opringning fra Anne-Mette Lyhne Jensen om, at Justitsministeriet ikke ville tilsidesætte Fødevarestyrelsens vurdering af hjemmelsspørgsmålet.

Direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at Fødevarestyrelsen på mødet tilkendegav, at det fortsat var Fødevarestyrelsens klare opfattelse, at der i deres lovgivning ikke var hjemmel til aflivning af alle mink. Det blev besluttet, at Paolo Perotti skulle ind over, og at han skulle have kontakt med Birthe Schubart, samt at Justitsministeriet skulle orienteres. Han husker ikke Henrik Studsgaard reaktion. Hjemmelsspørgsmålet var enormt vigtigt, men var et af mange spørgsmål.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at efter pressemødet den 4. november 2020, blev der holdt en form for statusmøde hos Henrik Studsgaard, hvor hun selv og Nikolaj Veje deltog. Birthe Schubart havde udarbejdet nogle talepinde om, at der ikke var hjemmel i deres lovgivning. Det blev på dette møde besluttet, at Birthe Schubart og Paolo Perottti skulle sætte sig i kontakt med hinanden og arbejde videre med det, da retschefen i departementet selvfølgelig også kunne have et syn på, om de havde ret i, at der ikke var hjemmel. Både på statusmødet og tidligere på dagen tilkendegav de klart, at det var Fødevarestyrelsens opfattelse, at der ikke var hjemmel. Så vidt hun husker, blev der også sendt en kort besked til Justitsministeriet herom. Henrik Studsgaard indkaldte efter pressemødet til et møde for at drøfte, hvordan situationen så ud i Fødevarestyrelsen som følge af KU-beslutningen og udmeldingen om, at alle mink skulle aflives. Der blev talt om hjemmelsspørgsmålet, og det blev besluttet, at Birthe Schubart skulle kontakte retschefen i departementet. Fødevarestyrelsen mente ikke, at der var hjemmel i deres lovgivning, men den 4. november om aftenen vidste hun ikke, at der

ikke var hjemmel i anden lovgivning. Hun vidste kun, at hjemmelsspørgsmålet ikke var afklaret. Der var den 4. november 2020 om aftenen en dialog mellem Birthe Schubart og retschefen Paolo Perotti om hjemmelsspørgsmålet, og Paolo Perotti ville næste morgen drøfte dette med Justitsministeriet. Under hjemmelsdrøftelserne i Fødevarestyrelsen den 4. november 2020 var de ikke i besiddelse af den seneste risikovurdering. Med udgangspunkt i § 30 i lov om hold af dyr var der udstedt en bekendtgørelse om minkfarme i zone 1 og zone 2. Deres opfattelse var, at der skulle være et smittested eller en smittet besætning, hvor der så undtagelsesvist kunne slås raske dyr ihjel i et område rundt om besætningen. De mente ikke, at zonen kunne udstrækkes til hele landet, da zonens størrelse skulle hvile på en veterinærfaglig begrundelse. Beslutningen om aflivning af alle mink skete af hensyn til folkesundheden, og da der nærmest blev lukket ned i syv kommuner, blev situationen betragtet med stor alvor. Det var derfor ikke helt urimeligt at tænke, at der kunne findes en hjemmel i anden lovgivning, f.eks. i epidemiloven. Det viste sig dog, at der ikke var hjemmel til aflivning i zone 3 i anden lovgivning. Det var ikke deres område, og de kunne ikke vurdere det.

Enhedschef Birthe Schubart, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at Nikolaj Veje og Hanne Larsen havde et virtuelt møde med departementschefen kl. 18 om hjemmelsspørgsmålet. De vendte tilbage fra mødet og sagde, at de havde fået besked på, at spørgsmålet skulle afstemmes med Paolo Perotti. Hun fik som sagt mundtlig besked fra Nikolaj Veje om, at Henrik Studsgaard ønskede, at de skulle undersøge hjemmelsspørgsmålet, og at de skulle begrunde deres opfattelse og udbygge den over for retschefen. Hun husker dog ikke, om Nikolaj Veje direkte sagde, at det var Henrik Studsgaard, der havde bedt om dette, men det lagde hun til grund, eftersom beskeden kom umiddelbart efter som udløber af det møde, som Nikolaj Veje, Hanne Larsen og Henrik Studsgaard havde. Hun blev først involveret den 4. november 2020. Men det var alle i Fødevarestyrelsens rygmarvsreaktion, at det ikke kunne gennemføres i medfør af den eksisterende lovhjemmel. Der skulle være en sammenhæng med de syge dyr, for at de kunne gøre noget.

Birthe Schubart havde tidligere på eftermiddagen kl. 14.04 fået tilsendt mailkorrespondancen fra samme dag mellem Justitsministeriet, Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet om spørgsmålet om hjemmel til aflivning, og kl. 17.44 sendte Birthe Schubart en mail om "Hjemmel til aflivning af mink" til Hanne Larsen og Nikolaj Veje og med kopi til blandt andre kontor- og en-

hedschef Camilla Brasch Andersen, Fødevarestyrelsen, hvori Birthe Schubart tilkendegav, at der efter Fødevarestyrelsens opfattelse ikke var hjemmel i lov om hold af dyr til aflivning af alle mink. Af mailen fremgår bl.a.:

> "...
> Efter Fødevarestyrelsen opfattelse vil så indgribende foranstaltninger, der omfatter aflivning af alle dyr og forbud mod genindsættelse i en længere periode ikke kunne rummes inden for de beføjelser, der er i den eksisterende lovgivning på Fødevarestyrelsens område.
> ..."

Birthe Schubart sendte endvidere kl. 20.11 en mail til Paolo Parotti, hvori Birthe Schubart bl.a. gav udtryk for, at der ikke var hjemmel i lov om hold af dyr til nedslåning af raske mink uden for 7,8 km-zonen. Birthe Schubart oplyste videre, at der forud for mailen havde været et møde mellem Fødevarestyrelsens direktion og Henrik Studsgaard, hvorunder det var aftalt, at der skulle være en drøftelse. Mailen blev sendt i kopi til blandt andre Paolo Drostby, Tejs Binderup, Hanne Larsen og Nikolaj Veje.

Enhedschef Birthe Schubart, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at de efter at have set, hvad det var, Sundhedsministeriet havde skrevet, mødtes og drøftede det igen. Men der var jo ikke noget nyt i det. Det var det samme, de havde set på, og det gav dem ikke anledning til at ændre deres vurdering. Det budskab blev så givet videre på direktørniveau til Miljø- og Fødevareministeriets departement. Det var en telefonbesked, der gik afsted, inden hun sendte sin mail med svar kl. 20.11. Telefonbeskeden blev givet midt på dagen, efter at hun havde talt med Nikolaj Veje og Hanne Larsen og muligvis også nogle andre. Nikolaj Veje og Hanne Larsen havde et virtuelt møde med departementschefen kl. 18 om hjemmelsspørgsmålet. De vendte tilbage fra mødet og sagde, at de havde fået besked på, at spørgsmålet skulle afstemmes med Paolo Perotti. Hun havde ikke forud for sin mail kl. 20.11 kontakt med Paolo Perotti. Fra det tidspunkt, hvor de fremkom med deres vurdering onsdag den 4. november om aftenen, og til torsdag den 5. november 2020 først på aftenen hørte hun ikke mere. Da hun skrev mailen om hjemmelsproblemet, havde hun ikke set risikovurderingen af 3. november 2020. Hun har ingen forudsætninger for at se på sundhedslovgivningen.

Paolo Perotti og Birthe Schubart havde flere samtaler i løbet af aftenen, og undervejs tog Paolo Perotti kontakt til Justitsministeriet v/kontorchef Morten Holland Heide om spørgsmålet om hjemmel.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke kan huske, om han modtog en status eller et referat fra Paolo Perotti. Han blev orienteret, da Anne-Mette Lyhne Jensen ringede til ham torsdag den 5. november 2020 og sagde, at Justitsministeriet ikke ville tilsidesætte Fødevarestyrelsens/Miljø- og Fødevareministeriets vurdering.

Birthe Schubart uddybede Fødevarestyrelsens bemærkninger om manglende hjemmel i en mail sendt kl. 22.08 til Paolo Perotti, som indeholdt den samme tekst, som mailen sendt kl. 20.10, men med en tilføjelse af et afsnit med rød tekst. Også denne mail blev sendt i kopi blandt andre Paolo Drostby, Tejs Binderup, Nikolaj Veje og Hanne Larsen.

Retschef Paolo Perotti, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at ved modtagelsen af Birthe Schubarts mail kl. 20.11 var det første gang, han blev involveret i hjemmelsspørgsmålet. Og det var første gang han stiftede bekendtskab med § 30 i lov om hold af dyr. Det er ikke en lov, som han har beskæftiget sig med. Det er også derfor han senere spurgte ind til lovens forarbejder. Baggrunden for, at han ringede til Justitsministeriet var, at Birthe Schubart ringede til ham som opfølgning på hendes mail fra kl. 20.11. Han og Birthe Schubart drøftede sagen, og han spurgte ind til det. Ind imellem telefonsamtalerne med Birthe Schubart talte han med Justitsministeriet, Morten Holland Heide, for at høre, hvad det var, de havde tænkt – hvorfor de havde ment, at der *var* hjemmel. Han præsenterede samtidig deres egen forståelse af lovgrundlaget over for Morten Holland Heide. Han aftalte så med Morten Holland Heide, at de ville vende tilbage til ham og Justitsministeriet med en endelig vurdering på skrift. Om det af Morten Holland Heide udarbejdede telefonnotat har han forklaret, at han tænker, at det er dækkende for deres samtale.

Birthe Schubart uddybede yderligere synspunkterne om hjemmel mv. i en mail sendt kl. 22.35 til Paolo Perotti, som indeholdt den samme tekst, som mailen sendt kl. 20.10 og kl. 22.08, men med en tilføjelse af endnu et afsnit med rød tekst. Også denne mail blev sendt i kopi til blandt andre Paolo Drostby, Tejs Binderup, Hanne Larsen og Nikolaj Veje:

Paolo Perotti sendte kl. 22.46 en mail – som var en sammenskrivning af Birthe Schubarts mails fra kl. 20.10, kl. 22.08 og kl. 22.35 - til kontorchef Morten Holland Heide i Justitsministeriet om hjemmelsspørgsmålet og hvori det afslutningsvis anføres:

> "...
> **Emne:** Hjemmel til aflivning af mink
>
> Kære Morten,
>
> Som aftalt hermed Fødevarestyrelsens skriv om det manglende hjemmelsgrundlag i lov om hold af dyr:
>
> Der er således efter Fødevarestyrelsens opfattelse behov for følgende:
>
> · Etablering af ny lovhjemmel til aflivning af raske dyr og stillingtagen til under hvilket ressort hjemlen skal ligge
>
> · Etablering af hjemmel til adgang uden retskendelse
>
> · Etablering af hjemmel til udbetaling af ekspropriationserstatning samt hjemmel til at betale for avlernes arbejde med aflivning – herunder eventuel bonusordning.
> ..."

Kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet, har forklaret, at han efter forberedelse af og deltagelse i indsatsgruppemødet kl. 18.30, afsluttede nogle sager fra Lovkvalitetskontoret. Han modtog mailen fra Paolo Perotti kl. 22.45 [22.46] og besluttede henset til det sene tidspunkt og hjernekapacitetsmæssigt, at de måtte vente med hjemmelsdrøftelserne til dagen efter.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han, Tejs Binderup og Henrik Studsgaard den 4. november 2020 ikke gjorde sig nærmere overvejelser i forhold til kommunikation af beslutningen og hjemmelsspørgsmålet. Men den 4. november bekræftede Fødevarestyrelsen deres opfattelse af hjemmelsproblemet. Den blev udfordret af Sundhedsministeriet. De forelagde så spørgsmålet for Justitsministeriet, og dagen efter – den 5. november – fik de bekræftelse fra Justitsministeriet på, at Justitsministeriet

var enige med Fødevareministeriet i, at lov om hold af dyr ikke kunne rumme den nye situation. Han har ikke nogen mening om, hvorvidt de så det som deres eller Justitsministeriets opgave at kommunikere denne konklusion videre til Statsministeriet. De konstaterede, at deres hjemmel ikke kunne bruges. Så enten skulle man lave en helt ny lov, eller også skulle man åbne epidemiloven. Konklusionen på de tværministerielle drøftelser blev, at de i Fødevareministeriet skulle lave et forslag til en ny lov om midlertidigt forbud mod hold af mink. Det arbejde blev så sat i gang med det samme. Han havde ikke nogen anledning til – efter, at han den 3. november om aftenen fik besked om den beslutning, der var truffet – at gøre opmærksom på, at det var der ikke hjemmel til. Deres reaktion var, at den beslutning kunne regeringen jo træffe, men at beslutningen så også kunne indebære, at man skulle træffe nogle forholdsregler for, at den kunne blive ført ud i livet. Det ville svare meget godt til den øvrige håndtering af covid-19. Han havde på det tidspunkt ikke anledning til at spørge, om de så skulle lave et lovforslag. Der var stadig nogle i Sundhedsministeriet, der mente, at der var hjemmel i lov om hold af dyr, og der var også et spørgsmål om, hvorvidt det kunne tages ind i epidemiloven, så spørgsmålet om at skabe lovhjemmel kunne efter hans opfattelse godt komme efter, at beslutningen var truffet. Han tænkte ikke på, om man skulle stoppe noget af det, der foregik. Fødevarestyrelsen lavede jo på foranledning af Kopenhagen Fur et brev til minkavlerne om, hvordan de skulle forholde sig, hvis de ville opnå erstatning og tempobonus. Fødevarestyrelsen oplyste, at minkavlerne fik at vide, at det var frivilligt, om de ville aflive, hvis de befandt sig uden for de etablerede risikozoner.

I forlængelse af Miljø- og Fødevareministeriets og Sundhedsministeriets pressemeddelelse den 4. november 2020 rettede direktør i Kopenhagen Fur, Sander Jacobsen, kl. 21.38 henvendelse til Hanne Larsen, Henrik Studsgaard og Camilla Brasch Andersen, hvori han tilkendegav, at der var et hastende behov for kommunikation om helt basale spørgsmål mv. Af mailen med emnet: "STÆRKT HASTENDE: Information til minkavlere påkrævet straks og inden i morgen tidlig" fremgår det bl.a.:

> "...
> Kære Henrik og Hanne,
>
> De danske minkavlere skal nu fremskynde deres aflivning på alle farme mest muligt. Det er regeringens klare udmelding. Det vil avlerne

> gerne. Vi har på medlemsmøde i dag oplevet stor uvished om vilkår og praktik. Avlerne har sådan set kun helt overordnede udtalelser på et pressemøde at forholde sig til. Og en meget sporadisk information i pressemeddelelse først udsendt kl. 21.28 her i aften.
>
> Der er et stærkt hastende behov for, at Fødevarestyrelsen skriftligt kommunikerer svar på selv helt basale spørgsmål. Det skal være klar på Fødevarestyrelsens hjemmeside senest i morgen, torsdag, ved 06.00-tiden, hvor avlerne går i gang med at aflive. Ellers vil det forsinke processen og dermed være i modstrid med hensynet til folkesundheden.
> ..."

Direktør Sander Jacobsen, Kopenhagen Fur, har forklaret, at minkavlerne naturligvis ikke ønskede at aflive deres mink, men regeringen havde med statsminister Mette Frederiksen i spidsen udstedt en ordre på et pressemøde om, at alle mink i Danmark skulle aflives Der var ingen af minkbranchens medlemmer, som spurgte ind til hjemmelsgrundlaget for regeringens beslutning. Både Kopenhagen Fur og minkavlerne gik ud fra, at hjemmelsgrundlaget var på plads. Man havde på dette tidspunkt vænnet sig til, at regeringen med meget kort frist kom med påbud og krav til erhvervslivet om nedlukninger. De havde ingen overvejelser om, at der kunne mangle hjemmel til at kræve alle mink aflivet. Hvis de havde vidst, at der ikke var hjemmel til at kræve alle mink aflivet, så havde Kopenhagen Fur arbejdet for at bevare minkavlernes avlsdyr. Det var en dødsdom for erhvervet, at alle mink inklusiv avlsdyr skulle aflives.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at de allerede den 4. november 2020 om aftenen modtog henvendelser fra branchen, der efterlyste oplysninger om, hvordan man skulle forholde sig efter regeringens udmelding om, at alle mink skulle aflives. Der var en incitamentsstruktur indbygget i det for at få det til at gå hurtigt. Pelsavlerne skulle selv aflive mod at få en bonus. Hun begyndte at svare på henvendelserne, og de lagde også noget information ud den 5. november 2020. Men de fik en klar melding fra erhvervet om, at det ikke var fyldestgørende nok. Der var imidlertid rigtig mange ting, som Fødevarestyrelsen skulle finde ud af i den forbindelse med hensyn til praktikken og diverse frister.

Sent om aftenen den 4. november 2020 kl. 22.38 besvarede Hanne Larsen henvendelsen fra kl. 21.38 fra Sander Jacobsen. Hanne Larsen havde indsat

svar på en række konkrete spørgsmål vedrørende aflivning, tempobonus mv. og skrev endvidere i mailen, at Fødevarestyrelsen arbejdede på at få lagt noget på hjemmesiden dagen efter. Hanne Larsens kollega, enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen, samt afdelingschef Tejs Binderup og departementschef Henrik Studsgaard modtog kopi af mailen.

Kl. 23.19 besvarede Sander Jacobsen mailen fra Hanne Larsen og anførte "Tak for dette. Vi distribuerer disse svar ud til avlerne nu."

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at hun allerede havde de informationer, som hun havde brug for til besvarelsen af Sander Jakobsens meget konkrete spørgsmål. Spørgsmålene var især af teknisk karakter. Fødevarestyrelsen mente ikke, at der var hjemmel i deres lovgivning, men den 4. november om aftenen vidste hun ikke, at der ikke var hjemmel i anden lovgivning. Hun vidste kun, at hjemmelsspørgsmålet ikke var afklaret. Sander Jacobsens spørgsmål handlede ikke om hjemmel. På det tidspunkt var det hendes opfattelse, at i det omfang hun kunne svare på spørgsmålene, ville hun gøre det. De gik kort tid efter i gang med at besvare yderligere spørgsmål, og deres jurister gik i gang med at afklare det juridiske med departementet.

5.6. Forløbet den 5. og 6. november 2020

5.6.1. Møde den 5. november 2020 med styrelseschefer i Den nationale operative stab (NOST)

Der blev torsdag den 5. november 2020 kl. 08.00 afholdt et møde med styrelseschefer i beredskabet i regi af NOST vedrørende minkindsatsen. På mødet deltog blandt andre rigspolitichef Thorkild Fogde som mødeleder, politidirektør Lykke Sørensen og politiinspektør Uffe Stormly fra Rigspolitiet samt veterinærdirektør Hanne Larsen og sektionsleder Ina Josefine Jochimsen fra Fødevarestyrelsen.

Forud for mødet havde Thorkild Fogde kl. 07.05 sendt en mail til Lykke Sørensen og Uffe Stormly, hvori han redegjorde for situationen, som han så den. Af mailen fremgår bl.a.:

> "...
> Da bonusordningen for hurtig aflivning løber i 10 dage (5 dage for besætninger under 7.500 dyr), så tænker jeg, at det operative mål, der

skal sættes overfor styrelsescheferne i NOST her til morgen, bør være en fuld aflivning af alle syge og karantæneramte dyr inden for samme tidsfrist, startende med de 5 kommuner i Nordjylland, hvor en fuld aflivning af både syge og raske dyr i sagens natur har stærkt hastende førsteprioritet.

Samtidig vil min utvetydige opfordring til branchen på myndighedernes fælles pressebriefing i dag kl. 12 være, at alle smittefri og ikke-karantæneramte farme – det vil sige navnlig farme i Østjylland, Syd- og Sønderjylland, Fyn og Øerne - påbegynder normal aflivning og pelsning af deres dyr allerede i dag, så den kan være afsluttet inden for samme frist.

Dermed skulle alle dyr i Danmark gerne være aflivet mandag den 16. november 2020.
..."

Rigspolitichef Thorkild Fogde har om mailen og sit kendskab til hjemmel på dette tidspunkt forklaret, at forløbet var tidsmæssigt komprimeret. Han havde derfor behov for at samle sine tanker i forhold til, hvordan han oplevede situationen og den beslutning, der var taget, inden mødet i NOST'en, hvor han skulle oplyse nærmere om trusselbilledet. Han ville bruge det som et talepapir til mødet. Man kan i hans mail se sammenhængen mellem bonusordningen i zone 3 og myndighedsindsatsen i zone 1 og zone 2. Pelsningssæsonen var på det her tidspunkt begyndt, og han forholdt sig ikke i mailen til, hvad der skulle ske med avlsdyrene. Det stod ham klart, da han skrev mailen, at der ikke var hjemmel til tvangsmæssig aflivning af mink i zone 3, da der ikke var udstedt en ny pelsdyrbekendtgørelse. Den hidtidige aflivningsoperation, som politiet havde bistået Fødevarestyrelsen med i zone 1 og zone 2, hvilede på pelsdyrbekendtgørelsen, hvoraf det fremgik, at der kunne aflives med tvang inden for en grænse på 7,8 km fra smittede besætninger. Han vidste, at der ikke var udstedt en ny bekendtgørelse om morgenen den 5. november 2020, som foreskrev, hvad situationen ville være uden for smittezonerne. Han vil gætte på – og det kan være efterrationalisering - at han skrev "normal aflivning og pelsning" for at være på sikker grund, indtil der forelå en ny bekendtgørelse, som ville komme ganske hurtigt, da der var truffet en politisk beslutning om at aflive alle mink. Han opfattede regeringens udmelding dagen før, som en politisk beslutning, der traditionelt skulle følges op af myndighederne med

udstedelse af regler og gennemførelse af myndighedshandlinger. Der kunne indtil da ikke anvendes tvangsindgreb i zone 3, hvilket der heller ikke blev gjort. Det har været helt fast under corona, at der kom politiske beslutninger, som blev eksekveret i den første fase med opfordringer og i den efterfølgende fase under regler og pligter. Det, der kan have givet forvirring og uklarhed, var vekslingen mellem opfordringer og pligter. Adspurgt supplerende om, hvorfor der ikke i hans oplæg blev opfordret til at aflive avlsdyr, har han forklaret, at han tror, det handler om, at hans oplæg nok var det, som minkavlerne ville gå med til uden problemer. Han har efterfølgende hørt det beskrevet som at nedbringe biomassen uden for zone 1 og 2. Han tror ikke, at han på daværende tidspunkt havde en fuldstændig forståelse af sondringen mellem avlsdyr og andre dyr i minkbranchen. Hans mail viser, hvordan han forstod det; at der skulle en myndighedsaflivning i gang i zone 1 og 2, og at der var en utvetydig og kraftig opfordring til minkavlerne uden for disse zoner om at aflive deres mink, da situationen var alvorlig. Ordet "opfordring" i mailen var centralt, da det viser, hvordan han forstod situationen på daværende tidspunkt. Han havde på det her tidspunkt daglig kontakt til Lykke Sørensen, der var en del af hans direktion.

Af udkast af 12. november 2020 til referat af mødet den 5. november 2020 kl. 08.00, som havde samme ordlyd, som det endelige mødereferat af 29. december 2020, fremgår bl.a.:

> "...
> Der blev herefter givet mulighed for bemærkninger og spørgsmål.
>
> **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.
> ...
> 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.
> ..."

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at det var et virtuelt kick-off møde, som skulle følges op af møder i NOST'en, hvor de økonomiske, juridiske rammer mv. skulle planlægges. Det var ikke et NOST-møde, men et "add-on" møde,

hvor trusselvurderingen skulle deles. NOST'en er en stab sammensat af sektormyndigheder og ledes af en stabschef, som på daværende tidspunkt var politiinspektør Uffe Stormly. Kort tid efter dette møde gik der er et større planlægningsarbejde i gang, som Hanne Larsen og Fødevarestyrelsen indgik i, da Fødevarestyrelsen kendte lovgivningen mv. På mødet beskrev han det nye trusselsbillede i alvorlige vendinger baseret på vurderingen fra Statens Serum Institut, hvorefter sagen overgik til operativ planlægning i NOST'en. Han anvendte nok begrebet "nødsituation", da man stod i en global pandemi/national krise, og han oplevede cluster 5 som en krise oveni krisen. Han talte ikke om nødret. Det er ikke noget, som politiet kan etablere. Han ved, at det efterfølgende har været diskuteret.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at mødereferatet er dækkende. Hendes bemærkning om, at der skulle arbejdes på en hjemmel til aflivning af alle dyr, gav ikke Thorkild Fogde anledning til bemærkninger. Hendes opfattelse var, at han tog det ad notam, for hun husker, at hun sagde, at der skulle være drøftelser mellem Miljø- og Fødevareministeriets departement og Justitsministeriet, og hun var jo på det tidspunkt ikke i stand til at sige, om de kunne finde hjemlen et andet sted. Hun opfattede således ikke, at det på det tidspunkt, kl. 08.00, var fuldstændig klart, om Justitsministeriet havde taget stilling til, om de var enige i Fødevarestyrelsens vurdering af, at der ikke var hjemmel i lov om hold af dyr. Hun gav derfor udtryk for, at der ikke var hjemmel i deres lovgivning, men at der var et arbejde i gang for at se nærmere på det. Hun husker ikke, om Thorkild Fogde sagde noget om, at det måtte man så få endeligt afklaret, inden man gik videre. Rigspolitiet overtog ligesom aflivningsstrategien, og hun gav dem derfor sit faglige input. 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. 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.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at styrelseschefmødet blev sat op i direkte forlængelse af statsministerens pressemøde den 4. november 2020, hvor regeringens beslutning om aflivning af alle mink blev

meldt ud. På mødet lagde Thorkild Fogde ud med at indskærpe den alvorlige situation, samt at der var behov for, at alle stillede deres ressourcer til rådighed for NOST-operationen, som skulle stå for aflivningsindsatsen. Fødevarestyrelsen oplyste på dette møde, at der, efter deres opfattelse, ikke var hjemmel til at aflive alle mink, men at de var ved at skaffe hjemmel hertil. Thorkild Fogdes henvisning til regeringens beslutning af 4. november 2020 henviste til statsministerens pressemøde den 4. november 2020. Hun mener, at Hanne Larsens indlæg er gengivet stort set ordret i referatet. Hanne Larsen redegjorde for, at der ikke var hjemmel til at tvinge minkavlere i zone 3 til at aflive deres mink. Oplysningen om den manglende lovhjemmel gav ikke anledning til nogen drøftelser på mødet. Umiddelbart efter mødet den 5. november 2020 kl. 08.00 havde hun en samtale med Anne-Mette Lyhne Jensen om hjemmelsproblematikken. Hun mener også, at hun havde en samtale med Thorkild Fogde om den manglende lovhjemmel efter mødet. NOST'en er en koordinerende enhed, som styres af den lovgivning, der hører til den pågældende sektormyndighed, som NOST'en understøtter. I dette tilfælde var Fødevaremyndighederne den sektoransvarlige myndighed. Politiet forholdt sig konstaterende til, at den sektoransvarlig myndighed sagde, at der ikke er hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet. NOST'en havde ikke noget særligt fokus på mink i zone 3, idet NOST'en havde rigeligt at se til med aflivningerne af mink i zone 1 og 2. Minkavlerne i zone 3 skulle pelse deres mink selv, hvilket også stemte overens med det, som Hanne Larsen udtrykte på mødet den 5. november 2020 kl. 08.00.

Politiinspektør Uffe Stormly, Rigspolitiet, har om mødet forklaret, at Fødevarestyrelsen ved Hanne Larsen gjorde opmærksom på, at der var et hjemmelsproblem, som var under afklaring. Han mener ikke, at der var yderligere drøftelser af hjemmelsproblematikken på mødet. Der var en klar forventning, om at det var i proces, idet Hanne Larsen oplyste, at hjemmelsspørgsmålet var under afklaring. Som han husker det, var der ingen, der reagerede på Hanne Larsens oplysning under mødet. Thorkild Foged redegjorde for det, der havde været fremme på pressemødet, og hvad der blev forventet af myndighederne. Han (Uffe Stormly) gennemgik overordnet delplanen, herunder at National Operativ Stab skulle forsøge at understøtte Fødevarestyrelsen med at løfte opgaven. Han mener, at Hanne Larsen og Lykke Sørensen ligeledes sagde noget på mødet. Han gjorde sig ikke tanker om hjemmelsspørgsmålet, da der ikke blev slået mink ned uden for zone 1 og zone 2.

Juridisk sektionsleder Birgitte Buch, Rigspolitiet, har forklaret, at hun skrev referatet umiddelbart efter mødet. Referatet blev sendt med i udkastet til en redegørelse til Justitsministeriet den 12. november 2020 og sendt i høring den 16. november 2020 til mødedeltagerne. Der kom to høringssvar - det ene var i forhold til, at der var anført en forkert mødedeltager, og det andet var i forhold til, at en mødedeltager ikke havde deltaget i hele mødet. Hun mener, at referatet er en ordret gengivelse af, hvad Hanne Larsen sagde på mødet, og at Hanne Larsen ikke kom med flere bemærkninger. Der var ikke yderligere drøftelser af hjemmelsspørgsmålet på mødet.

Efter mødet modtog Thorkild Fogde kl. 10.42 en mail fra Lykke Sørensen, som nævnte, at "Herudover er der et hjemmelsspørgsmål, jf. vores samtale, som JM kigger på".

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at han mener, at han havde haft en samtale med Lykke Sørensen om alternative aflivningsmetoder og fravigelsen af dyreværnsloven, som ville kræve en ny hjemmel. Han kan ikke udelukke, at Lykke Sørensen skrev generelt om hjemmel.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at umiddelbart efter mødet den 5. november 2020 kl. 08.00 havde hun en samtale med Anne-Mette Lyhne Jensen om hjemmelsproblematikken. Hun mener også, at hun havde en samtale med Thorkild Fogde om den manglende lovhjemmel efter mødet. Hun og Thorkild Fogde drøftede ikke, at de skulle afvente Justitsministeriets vurdering af hjemmelsspørgsmålet.

5.6.2. Afslutning af hjemmelsdiskussion den 5. november 2020

Arbejdet med at undersøge, hvorvidt lov om hold af dyr kunne udgøre hjemmel til nedslagning af alle mink fortsatte torsdag den 5. november 2020, og der var kontakt mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet herom i løbet af formiddagen, hvor retschef Paolo Perotti, Miljø- og Fødevareministeriet, kl. 11.01 skrev en mail til kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet, med emnet: "SV: Hjemmel til aflivning af mink": "Har I haft lejlighed til at se på denne?"

Ved frokosttid var der en telefonsamtale mellem kontorcheferne Morten Holland Heide og Mads Møller Langtved, fuldmægtig Camilla Marta Giordano fra Justitsministeriet samt retschef Paolo Perotti fra Miljø- og Fødevareministeriet

om hjemmelsspørgsmålet mv., hvorunder Justitsministeriet tilkendegav, at man ikke havde grundlag for at tilsidesætte Fødevarestyrelsens vurdering, hvorefter lov om hold af dyr ikke kunne udgøre hjemmel til nedslagning af alle mink.

Mads Møller Langtved udarbejdede efterfølgende den 10. november 2020 et notat om telefonsamtalen den 5. november 2020, hvoraf fremgår bl.a.:

> "...
> Anledningen til telefonsamtalen var en e-mail sendt af Paolo Perotti den 4. november 2020 kl. 22.46 til Morten Holland Heide. I denne mail er konklusionen, at det er vurderingen, at der ikke er hjemmel i lov om hold af dyr til at aflive alle mink og forbyde genindsættelse af mink i en længere periode. JM gennemgik e-mailen med MFVM og spurgte ind til de nærmere passager og vurderinger i e-mailen.
>
> Derudover blev forståelsen af forarbejderne til § 30 i lov om hold af dyr drøftet, herunder det spørgsmål om bestemmelsen alene kan anvendes til aflive smittede dyr og dyr i en nærmere afgrænset zone til de smittede dyr, eller om også ikke-smittede dyr uden for sådanne zoner vil kunne aflives efter § 30.
>
> Efter drøftelsen af rækkevidden af hjemlen tilkendegav JM, at man ikke på kontorniveau – og ud fra de oplysninger, JM havde modtaget fra MFVM om hjemmelgrundlaget – havde grundlag for at tilsidesætte den faglige vurdering og konklusion, som Fødevarestyrelsen og MFVM havde foretaget i emailen. Det blev afslutningsvist understreget, at JM for god ordens skyld havde behov for at cleare fortolkningen med Anne-Mette Lyhne Jensen (AC i Beredskabsafdelingen).
>
> Det bemærkes, at Anne-Mette Lyhne Jensen i forlængelse af mødet pr. sms kl 12.54 til Morten Holland Heide, Mads Møller Langtved og Camilla Marta Giordano oplyste, at hun havde talt med Tejs Binderup (AC i MVFM) og bl.a. oplyst til ham, "at vi ikke kan/vil underkende vurderingen.
> ..."

Retschef Paolo Perotti, Miljø- og Fødevareministeriet, har om telefonsamtalen forklaret, at han udmærket husker den. Telefonnotatet er efter hans opfattelse dækkende for så vidt angår den samtale, han var en del af. Han husker det som en længere drøftelse, men han husker det ikke præcist. Spørgsmålet var herefter lukket. Justitsministeriet vendte ikke tilbage senere.

Kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet, har om forløbet om formiddagen og telefonsamtalen forklaret, at det hastede meget, da man frygtede et "nyt Wuhan", og det skulle hurtigt afklares, om der var hjemmel til at slå mink ned uden for zonerne i gældende lovgivning. Da han mødte ind om morgenen, var der en lidt panisk stemning, da deres forberedte restriktionspakke for Nordjylland skulle ændres, hvilket han skulle undersøge med udgangspunkt i epidemiloven. De skulle besvare en række spørgsmål, der kom vist en sms fra Johan Legarth, der sad i KU-møde. Dette var årsagen til, at han først ringede kl. 12.04 til Paolo Perotti. Det var under denne samtale, at drøftelsen om en mulig hjemmel i lov om hold af dyr § 30 endte. Han så Mads Møller Langtveds notat fra samtalen, før det var færdigt. De ringede umiddelbart efter samtalen med Paolo Perotti til Anne-Mette Lyhne Jensen for at forelægge hende problemstillingen og deres rådgivning af Miljø- og Fødevareministeriet. Hun var enig i, at Miljø- og Fødevareministeriets hjemmelsvurdering ikke var noget, som de skulle underkende, hvilket hun orienterede Tejs Binderup om. Johan Legarth blev formentlig også orienteret af Anne-Mette Lyhne Jensen. Om sætningen *"... at vi ikke kan/vil underkende vurderingen"* har han forklaret, at ikke var et mundtligt citat, men et citat fra en sms. De havde ikke grundlag for at tilsidesætte fagministeriets vurdering. Det var et voldsomt indgreb, og der var et skærpet hjemmelskrav hertil. Miljø- og Fødevareministeriet ønskede Justitsministeriets bistand til fortolkning og sparring. De kiggede i forarbejderne til dyreholdsloven § 30, og de spurgte Paolo Perotti om de ting, der undrede dem. Hvis fagministeriet sagde, at der ikke var hjemmel, ville de ikke tilsidesætte det. Paolo Perotti var meget stålfast og holdt fast i, at der ikke var hjemmel. Hvis der skulle laves et lovforslag, skulle de i gang med det samme, og de måtte så arbejde ud fra den tese, at der var behov for et lovforslag. Det var først den 5. november 2020 omkring kl. 13, at det stod klart for ham, at der var behov for en ny lov for at kræve aflivning af mink uden for zonerne.

Kl. 12.55 sendte afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, en sms til Mads Møller Langtved, Morten Holland Heide og Camilla Marta Giordano, 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.
> ..."

Der var om eftermiddagen telefonkontakt mellem afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen og departementschef Johan Legarth og mellem Anne-Mette Lyhne Jensen og politidirektør Lykke Sørensen.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne-Jensen, Justitsministeriet, har om forløbet forklaret, at Reguleringskontoret om formiddagen den 5. november 2020 undersøgte, hvorvidt lov om hold af dyr kunne hjemle aflivning af samtlige mink. Man var samtidig i afdelingen i gang med at forberede endnu en regeringsdrøftelse og udmeldingen om nedlukningen af Nordjylland, hvilket var årsagen til, at der først kom et svar til Miljø- og Fødevareministeriet nogle timer senere. Morten Holland Heide og Mads Møller Langtved drøftede § 30 i lov om hold af dyr med Miljø- og Fødevareministeriet, hvorefter hun fik et resume af deres overvejelser og deres drøftelse med Miljø- og Fødevareministeriet. Hun ringede efterfølgende til Tejs Binderup, hvor hun bekræftede, at Justitsministeriet ikke kunne eller ville underkende Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel i lov om hold af dyr til aflivning af samtlige mink. Under hendes samtale med Tejs Binderup den 5. november 2020 sagde han, at hjemlen skulle indføres i epidemiloven. Dette kunne hun ikke forstå, idet mink var Miljø- og Fødevareministeriets ressort, herunder ministeriets ordførere, branche, lovforslag og minister. Tejs Binderup sagde, at det ikke var fordi, at det ikke var Miljø- og Fødevareministeriets ressort, men han mente ikke, at hjemlen skulle indføres i lov om hold af dyr. Til dette svarede hun, at Justitsministeriet ikke havde stærke holdninger til, om hastelovforslaget skulle skrives som en lovændring eller en ny lov. Hendes telefonsamtale med Tejs Binderup var omkring kl. 13.00. Paolo Perotti havde forsøgt at få fat på hende, og hun ringede derfor til ham kl. 13.30. Hun havde en fornemmelse af, at der var et ansvarsvakuum, som hun var bekymret for. Hun havde kun en meget kort samtale med Paolo Perotti, idet hun var på vej til et møde, hvilket hun beklagede over for Paolo Perotti, men samtidigt tilkendegav, at hun alligevel ringede, selvom hun alene kunne tale

kort, da det var vigtigt, at der ikke var tvivl om, hvem der havde ansvaret for at følge videre op. Paolo Perotti var enig i dette og sagde, at Miljø- og Fødevareministeriet var uden for deres komfortzone, herunder at der var noget om ekspropriation. Hun opfattede, at han mente, at Justitsministeriet skulle skrive lovforslaget. Hun tilkendegav, at spørgsmålet om ekspropriation ikke ændrede på, at det var Miljø- og Fødevareministeriets branche, ordførere og minister, det vil sige Miljø- og Fødevareministeriets ressort og lovforslag. Efter samtalen med Paolo Perotti omkring kl. 13.30 orienterede hun Mads Møller Langtved og Morten Holland Heide om hendes drøftelse med Paolo Perotti. Morten Holland Heide gjorde hende opmærksom på, at hun burde orientere Johan Legarth om dette. Det lå hende meget på sinde at få ringet til Johan Legarth, inden han blev kontaktet af Henrik Studsgaard, så hun kunne gøre ham (Johan Legarth) opmærksom på, at der var en afdelingschef og retschef i Miljø- og Fødevareministeriet, som var relativt insisterende på, at Justitsministeriet skulle skrive det nye lovforslag. Hun ringede derfor til Johan Legarth omkring kl. 15.30 den 5. november 2020, og oplyste ham om, 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. Hun oplyste ham endvidere om, at Miljø- og Fødevareministeriet, med en lidt tyndbenet henvisning til, at der var en overvejelse om ekspropriation, mente, at Justitsministeriet skulle overtage ansvaret for udarbejdelsen af lovforslaget, hvilket hun havde afvist. Johan Legarth sagde, at Justitsministeriet måtte stille med en medarbejder, der kunne bistå Miljø- og Fødevareministeriet med lovforslaget. Til dette svarede hun, at dette ville de naturligvis gøre, men at det handlede for hende om, at lovforslaget var Miljø- og Fødevareministeriets, idet det vedrørte deres ressort, herunder deres branche, deres ordfører og deres minister, og at Justitsministeriet ikke kunne overtage processen. Herefter drøftede de nedlukningen af Nordjylland. Johan Legarth spurgte ikke yderligere ind til hjemmelsspørgsmålet, og de talte ikke om zoner. Johan Legarths kommentar til, at der ikke var hjemmel til at aflive samtlige mink, var noget i retning af et "nå". Han spurgte ikke yderligere ind til dette. Hun talte med Johan Legarth omkring 20 gange i dagene omkring den 3. til den 4. november 2020, og de deltog endvidere i en række møder sammen. Det hastede for hende at gøre Johan Legarth opmærksom på, at der var en uenighed om, hvilket ressortministerium der skulle påtage sig ansvaret for lovforslaget. Hun havde en formodning om, at Johan Legarth også ville blive kontaktet af Henrik Studsgaard. Det undrede hende ikke, at Johan Le-

garth ikke havde en kraftigere reaktion på, at der ikke var lovhjemmel til at aflive samtlige mink. Det var ikke Justitsministeriets ansvar, og det var utvetydigt Miljø- og Fødevareministeriets lovforslag. Den manglende lovhjemmel blev ikke bragt yderligere op under hendes samtaler med Johan Legarth i det resterende samtaler i de efterfølgende dage. Hun var ikke i tvivl om, at hun den 5. november 2020 orienterede Johan Legarth om hjemmelsspørgsmålet.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han torsdag den 5. november 2020 fik en opringning fra Anne-Mette Lyhne Jensen, som sagde, at hun havde været i kontakt med sin pendant i Miljø- og Fødevareministeriet. Anne-Mette Lyhne Jensen sagde, at det var muligt, at Henrik Studsgaard ville række ud til ham i anledning af det lovforslag, som Miljø- og Fødevareministeriet var i færd med at udarbejde. Hun sagde, at der indgik ekspropriationsretlige overvejelser i lovforslaget, og at det på den baggrund var Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at det var Justitsministeriet, som skulle skrive lovforslaget. Anne-Mette Lyhne Jensen havde over for Miljø- og Fødevareministeriet utvetydigt tilkendegivet, at selvom et lovforslag indeholdt elementer af ekspropriation, så var det ikke ensbetydende med, at Justitsministeriet skulle skrive lovforslaget. Han erklærede sig enig i Anne-Mette Lyhne Jensens synspunkt. Han ønsker i den anledning at pointere, at det på et senere tidspunkt viser sig, at det er Anne-Mette Lyhnes opfattelse, at hun under samtalen den 5. november 2020 tillige gjorde ham opmærksom på den manglende lovhjemmel ansvar til aflivning. Det er imidlertid ikke hans oplevelse af samtalen. Han opfattede samtalen således, at den alene angik hastelovforslaget omhandlende det midlertidige forbud. Han medgiver, at Anne-Mette Lyhne Jensen husker samtalen den 5. anderledes end ham selv. Det var først i ugen efter, at han blev gjort bekendt med, at hans folk havde været inde og forholde sig til hjemmel i den forgangne uge. Han fik denne oplysning mandag den 9. november 2020. Han blev om søndagen den 8. november 2020 gjort bekendt med, at der ikke var hjemmel. Den melding, som han fik fra Anne-Mette Lyhne Jensen torsdag den 5. november 2020, angik hastelovforslaget om et midlertidigt forbud i hans optik. Det kan godt være, at Anne-Mette Lyhne Jensen har opfattet telefonsamtalen den 5. november 2020 sådan, at han også blev orienteret om den manglende hjemmel.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han blev orienteret, da Anne-Mette Lyhne Jensen ringede til ham torsdag den 5. november 2020 og sagde, at Justitsministeriet ikke ville tilsidesætte Føde-

varestyrelsens/Miljø- og Fødevareministeriets vurdering. Det var Justitsministeriet, som havde ansvaret for sagen, da sagen var blevet flyttet fra Miljø- og Fødevareministeriet til Justitsministeriet på departementschefmødet den 3. november 2020 kl. 14.45. Det er hans opfattelse, at Justitsministeriet stadig havde ansvaret for sagen den 4. og 5. november 2020. Foreholdt sin forklaring, hvorefter det var Justitsministeriet, som havde overtaget ansvaret for sagen, og forespurgt, hvorvidt det efter hans opfattelse fortsat var Justitsministeriet, som "havde" sagen, da der den 5. november 2020 skulle etableres lovgrundlag, svarede han: "Både ja og nej". På KU-mødet blev det besluttet, at Miljø- og Fødevareministeriet skulle fortsætte den eksisterende aflivningsindsats, ligesom det blev besluttet, at der skulle kommunikeres om adgangen til at opnå tempobonus. Det var Rigspolitiet, som skulle forestå arbejdet. Efter en samtale med Anne-Mette Lyhne Jensen accepterede han, at Miljø- og Fødevareministeriet skulle udarbejde en ny lov. Ansvaret for udarbejdelse af lovgivning blev således flyttet til Miljø- og Fødevareministeriet, men med løfte om, at Justitsministeriet gerne ville hjælpe. Han orienterede Henrik Studsgaard, da han på vegne af Miljø- og Fødevareministeriet påtog sig arbejdet med lovforslaget. Han er sikker på, at Mogens Jensen var opmærksom på, at der var et hastelovforslag under udarbejdelse, men her må man tilbage til redegørelsen i forhold til, hvornår Mogens Jensen blev orienteret. De havde i Miljø- og Fødevareministeriet svært ved at huske præcist, hvornår Mogens Jensen blev orienteret. Det endte derfor med at være det tidspunkt, hvor der var gået en sag til Mogens Jensen i F2. Han kan konstatere, at Mogens Jensens første bud var den 5. november 2020, og da han (Tejs Binderup) først skulle redegøre for det, var det også den 5. november 2020. Det blev senere ændret til den 6. november 2020 og senere igen til weekenden, da ingen præcist kunne huske, hvornår det var foregået. Det ville være naturligt at informere ministeren på det tidspunkt, hvor Miljø- og Fødevareministeriet havde påtaget sig at udarbejde lovforslaget. Det kan være foregået uformelt med en bemærkning "ved kaffemaskinen". Tejs Binderup har videre forklaret, efter at være blevet foreholdt en bisidders læsning af Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse af 18. november 2020, hvorefter fødevareministeren først skulle være blevet orienteret om den manglende hjemmel i løbet af lørdagen den 7. november 2020, at der i Miljø- og Fødevareministeriet opstod en lang diskussion om, hvornår ministeren blev orienteret om den manglende hjemmel. Alle involverede blev bedt om at finde skriftlige kilder frem. Det var ikke muligt at finde sager, som var gået til ministeren, som var dateret tidligere end lørdag den 7. november 2020. Paolo Perotti tilkendegav, at redegørelsen skulle bygge på

skriftlige kilder. På den baggrund valgte Paolo Perotti at skrive i redegørelsen, at ministeren ikke blev orienteret før lørdag den 7. november 2020. Som han læser det anførte i redegørelsen, så står der alene, hvornår ministeren forelægges en sag. 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 tilkendegivet, at der ikke var hjemmel, men han ved, at der var en dialog med Mogens Jensen. Han henviser i den forbindelse til presseberedskaber, hvoraf fremgår, at Mogens Jensen i hvert fald var bekendt med den manglende hjemmel fredag den 6. november 2020. Da redegørelsen skulle udarbejdes, var der tvivl om det eksakte tidspunkt for orienteringen af ministeren. Valget faldt derfor på det tidspunkt, hvor ministeren fik forelagt en sag.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han nok blev orienteret om afklaringen af hjemmelsspørgsmålet torsdag den 5. november 2020 sidst på eftermiddagen af Tejs Binderup. Han vidste, at Tejs Binderup havde været i kontakt med sine kolleger i Justitsministeriet og Sundhedsministeriet onsdag morgen. Han var også klar over, at retschef Paolo Perotti havde været i kontakt med Justitsministeriet om hjemmel. Han kan ikke positivt huske eller bevise, at han har talt med Mogens Jensen om hjemmel. Ej heller kan han huske eller bevise, om en anden har sagt noget til Mogens Jensen om den manglende hjemmel. Forespurgt om, hvorledes han – på en skala på 1-5, hvor 5 er en sag, som er top-problemfyldt – vil vurdere minksagen i forhold til andre sager, har han forklaret, at minksagen er en klart 5'er, måske endda en 5+'er. Det vil være sædvanligt at orientere sin minister om en sådan sag: "Nu skal du høre minister. Det er sådan det er!". Forespurgt, om han burde orientere Statsministeriets departementschef om en sådan sag, har han forklaret, at han må være ærlig at sige, at han opfattede forløbet sådan, at der blev truffet en politisk beslutning, og man meldte den politiske beslutning ud i en krisesituation, hvor der var et stort tidspres på for at få gennemført en opgave. I den situation opfattede han det ikke som et problem, at der skulle tilvejebringes hjemmel til at få gennemført beslutningen. Han vidste, at der havde været en dialog mellem nogle af ministerierne om den manglende hjemmel. Han følte sig derfor ikke kaldet til at orientere Barbara Bertelsen. Miljø- og Fødevareministeriet var jo godt i gang med at løse opgaven, og var bevidste om, hvad der var hjemmel til, og hvad der ikke var hjemmel til. Miljø- og Fødevareministeriet har ikke gennemført noget, som der ikke var hjemmel til. Det viser materialet også. Hans omtale af ratingen

af sagen som en 5+-sag angik selve KU-beslutningen. Han har ikke tidligere deltaget i en så stor beslutning.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det den 5. november 2020 blev slået fast, at Justitsministeriet ikke kunne eller ville tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet. Han stod hverken direkte eller indirekte for at orientere Mogens Jensen om, at der manglede lovhjemmel til aflivning af mink i zone 3. Han orienterede ligeledes ikke Mogens Jensen herom torsdag den 5. november 2020. Han havde efterfølgende en direkte mailkorrespondance med Mogens Jensen om, hvornår Mogens Jensen var blevet orienteret om den manglende hjemmel.

Direktør i Fødevarestyrelsen Nikolaj Veje har forklaret, at han den 5. november 2020 fik meldingen om, at Justitsministeriet ikke kunne eller ville tilsidesætte Fødevarestyrelsens vurdering af spørgsmålet om hjemmel. Fødevarestyrelsen havde en opfattelse af, at den manglende hjemmel var en del af regeringens beslutning. De forestillede sig, at man havde fundet noget i epidemiloven.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at hun om eftermiddagen blev ringet op af Anne-Mette Lyhne Jensen, som oplyste hende om, at Justitsministeriet ikke kunne eller ville tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriet vurdering af, at der ikke var hjemmel til at kræve alle mink i Danmark aflivet. Justitsministeriets vurdering stemte således overens med sektormyndighedens udmelding på mødet den 5. november 2020 kl. 08.00. Justitsministeriet ville ikke sige andet end sektormyndigheden. Regeringens udmeldinger på pressemøder er regeringens ansvar. Hendes (Lykke Sørensens) ansvar var at sikre, at NOST'en overholdt sektormyndighedens lovgivning. Under sin samtale med Anne-Mette Lyhne Jensen den 5. november 2020 fik hun (Lykke Sørensen) oplyst, at der var et hastelovsforslag på vej. Dette videregav hun senere på dagen til Uffe Stormly. Det er utænkeligt, at hun ikke også videregav oplysningen om hastelovforslaget til Thorkild Fogde. Hun oplyste ikke efterfølgende Birgitte Buch om Justitsministeriets konklusion i forhold til hjemmelsspørgsmålet.

Rigspolitichef Thorkild Fogde, Rigspolitiet, har forklaret, at han ikke mindes, at han talte med Lykke Sørensen den 5. november 2020 om Lykke Sørensens samtale med Anne-Mette Lyhne Jensen.

Arbejdet med udarbejdelse af et lovforslag, som havde til formål at tilvejebringe de fornødne hjemler, blev herefter påbegyndt torsdag den 5. november 2020 i forlængelse af, at Justitsministeriet havde tilkendegivet, at de ikke fandt grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink.

Opgaven med udarbejdelse af lovforslaget blev forankret i Miljø- og Fødevareministeriet, der kunne trække på bistand fra Justitsministeriet, Reguleringskontoret.

5.6.3. Pressemøde den 5. november 2020 om Nordjyllandspakken

Den 5. november 2020 blev der afholdt et pressemøde, som hovedsageligt angik indførelsen af restriktioner i Nordjylland. I pressemødet deltog statsminister Mette Frederiksen, sundhedsminister Magnus Heunicke, erhvervsminister Simon Kollerup, direktør i Sundhedsstyrelsen Søren Brostrøm og faglig direktør i Statens Serum Institut Kåre Mølbak.

På pressemødet gentog statsminister Mette Frederiksen budskabet fra pressemødet den 4. november 2020 om, at der var truffet beslutning om aflivning af den danske minkbestand.

Pressemødet er transskriberet og tilgængeligt på Statsministeriets hjemmeside.

5.6.4. Henvendelse af 5. november 2020 fra Kopenhagen Fur

Direktør Sander Jacobsen, Kopenhagen Fur, rettede den 5. november 2020 kl. 19.55 henvendelse til Fødevarestyrelsen v/veterinærdirektør Hanne Larsen på den mailtråd, som var startet dagen forinden med emnet: "STÆRKT HASTENDE: Information til minkavlere påkrævet straks og inden i morgen tidlig". Mailen blev tillige sendt i kopi til blandt andre departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen, Fødevarestyrelsen, og bestyrelsesformand i Kopenhagen Fur, Tage Pedersen. I mailen udtalte Sander Jacobsen kritik af kommunikationen i forhold til minkavlerne mv.:

"...
Kære Hanne,

Vi har i går aftes distribueret den information, som vi modtog sent fra dig.

I dag har avlerne landet over fra Fødevarestyrelsens folk modtaget et hav af forskellige signaler og beskeder om, hvorledes tidsregningen for tempo-bonus skal tolkes.

Jeg deler avlernes frustration og forvirring. Der er åbenbart total kaos i jeres kommunikation internt – og dermed selvfølgelig også til avlerne. Jeg kunne godt sige noget mere om, hvorledes alle både i og uden for erhvervet oplever styrelsens ledelse af hele denne opgave. Men det vil jeg undlade, for det kan vi ikke bruge til noget. Vi skal kigge fremad.

Hvorfor går I ikke i dialog med branchen om et snit, der giver mening i praksis, hvorefter vi sammen kan kommunikere ud om de forskellige temaer, så det er klokkeklart for alle? Er det ikke den normale og velfungerende måde at gøre den slags på i Danmark?
..."

Direktør Sander Jacobsen, Kopenhagen Fur, har forklaret, at hans frustration omhandlede den manglende information om, hvordan minkavlerne skulle forholde sig til tidsfristerne for aflivning af mink og den medfølgende tempobonus. Minkbranchen havde endvidere en mere generel frustration over, hvordan Fødevarestyrelsen operationelt havde ledet aflivningsindsatsen. Han husker ikke Hanne Larsens reaktion på hans mail.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at Kopenhagen Fur skrev til hende, idet det til trods for, at Rigspolitiet havde overtaget styringen, endnu ikke var helt fastlagt, hvordan opgavefordelingen var, og selv om NOST havde taget over, så var der stadig opgaver, som hvilede på Fødevarestyrelsen, herunder kommunikationen til medierne og til avlerne.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at man kørte to parallelle spor, og man afventede ikke lovgivning. Man kørte i det frivillige spor. Adspurgt om man gjorde sig tanker om, hvad der ville

ske, hvis der ikke kom lovgivning, har han forklaret, at han personligt ikke var i tvivl om, at der ville være politisk opbakning til en lov om aflivning af alle mink. Både Miljø- og Fødevareministeriet og Kopenhagen Fur var klar over, at en erstatning var på forventet efterbevilling. Der var hjemmel til tempobonus i aktstykket fra marts. Den forventede efterbevilling handlede nok så meget om, hvad der skulle ske i 2021.

5.6.5. Mailkorrespondance af 5. november 2020 om forhøjet tempobonus i Nordjylland

Den 5. november 2020 om aftenen var der en mailkorrespondance mellem departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, og departementschef Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet, om forhøjet tempobonus i Nordjylland.

Henrik Studsgaard skrev den 5. november 2020 kl. 22.57 således med emnet "Mink i Nordjylland" til Peter Stensgaard Mørch med kopi til veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen:

> "...
> Jeg kan forstå fra NOST'en, at der er et ønske om, at alle tilbageværende ca 2.000.000 mink i følgende kommuner, Hjørring, Frederikshavn, Brønderslev, Thisted, Jammerbugt, Læsø og Vesthimmerland, er aflivet senest mandag den 9. november kl 24.00. Den eneste mulighed vi ser herfor er, at få minkavlerne og deres medarbejdere til at hjælpe os med denne operation og derved skrue deres tempo betragtelig i vejret i forhold til den tempobonus vi netop har indført. De ønsker derfor en ekstra bonus på 10 kr/skind oveni den i forvejen allerede eksisterende tempobonus på 20 kr/skind og herunder også den ekstraordinære tempobonus på 10 kr/skind for de forventeligt 350.000 dyr som den offentlige indsats afliver. Dette for at sikre samarbejde på tværs af besætningerne.
>
> Den forventede ekstraomkostning herved beløber sig altså til forventeligt ca 20 mill kr. Det er mit indtryk, at der hos minkavlernes formand er forståelse for, at denne forhøjede bonus nu ikke skal brede sig til resten af landet, hvor den allerede indførte tempobonus på 20 kr/skind skal gælde.
> ..."

Peter Stensgaard Mørch besvarede mailen fra Henrik Studsgaard kort tid efter, kl. 23.09, med kopi til veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, samt afdelingscheferne Kent Harnisch og afdelingschef i Annemarie Lauritsen, Finansministeriet, således:

> "...
> 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.
> ..."

Henrik Studsgaard videresendte kl. 23.12 mailen fra Peter Stensgaard Mørch til afdelingschef Tejs Binderup og kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, og anførte: "T.o og til sagen".

5.6.6. Møde den 6. november 2020 om lovforslag

Der blev afholdt møde om lovforslaget den 6. november 2020 kl. 10.00 og senere kl. 13.00 om udkast til lovforslaget. Mødet kl. 10.00 var et opstartsmøde. I mødet kl. 13.00 deltog flere ministerier. Enheds- og kontorchef Birthe Schubart fra Fødevarestyrelsen var indkaldt til at deltage i begge møder.

Enheds- og kontorchef Birthe Schubart, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at der på mødet allerede forelå et lovudkast. De fik udkastet tilsendt den 6. november om morgenen, 10 minutter før mødet. Arbejdsprocessen var lidt forvirrende. Der var mange involverede. Sundhedsministeriet, Erhvervsministeriet og Justitsministeriet var involveret. I forbindelse med deres arbejde med lovforslaget stillede ingen spørgsmål ved det, der blev anført i bemærkninger til lovforslaget om, at der ikke var hjemmel i den gældende lov og begrundelsen herfor. Det blev bare lagt til grund, at der ikke var hjemmel.

Kontorchef Morten Holland Heide, Justitsministeriet, har forklaret, at arbejdet med lovforslaget gik i gang fredag den 6. november 2020 efter et møde kl. 13 mellem en række ministerier. Fra Justitsministeriet deltog han, Mads Møller Langtved, Henrik Skovgaard-Petersen og Anders Sparholt Jørgensen. Anne-Mette Lyhne Jensen vidste, at de skulle i gang med lovarbejdet. Han ved ikke, om departementschefen vidste det. Det var helt sædvanligt, at kontorcheferne begyndte på lovarbejdet uden om departementschefen. Det var ikke

justitsministeren, der skulle fremsætte lovforslaget, men Justitsministeriet skulle blot bistå Miljø- og Fødevareministeriet. Det endelige produkt blev formentlig forelagt højere oppe. Forelæggelsen kan godt være sket mundtligt.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at hun den 6. november 2020 måtte have fundet ud af, at der ikke var hjemmel i anden lovgivning til aflivning i zone 3, idet der blev indkaldt til møde om en hastelovgivning.

5.6.7. Statusmøde den 6. november 2020 i Miljø- og Fødevareministeriet

Den 6. november 2020 blev der om formiddagen afholdt "statusmøde om mink-dossiet" i Miljø- og Fødevareministeriet, hvori deltog miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, afdelingschef Tejs Binderup, særlig rådgiver Søren Andersen, pressechef Bjarke Kampstrup og ministersekretærer. Af ministersekretær Ask Lyno-Hansens noter fra mødet, som blev udsendt på mail den 6. november 2020 kl. 13.28, fremgår, at der var drøftelser af kompensationsspor og hjemmel hertil:

> "...
> *Kompensationssporet*
>
> Der skal tilvejebringes tilstrækkelig hjemmel til at kunne håndtere besætningerne uden for zonerne
>
> Der har været møde med EM her til morgen. Det er ekspropriationssporet, der følges. Enten kan der være ekspropriation efter gældende ret, så er reglerne klare, hvis ikke så laves der et selvstændigt lovforslag som lægger sig så tæt op ad gældende ekspropriationsret som muligt
> ..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om mødet forklaret, at han ikke husker den konkrete drøftelse på statusmødet. Han erindrer ikke drøftelsen på mødet om lovhjemmel til kompensation, men det har naturligvis været drøftet blandt dem.

Ministersekretær Ask Lyno-Hansen, Miljø- og Fødevareministeriet, har om sine noter forklaret, at "mink-dossiet" var en sammenfatning af de to hoved-

spor om aflivning og kompensation. Mødet fandt sted om formiddagen samme dag. Hjemmelsspørgsmålet blev kun drøftet under kompensationssporet. Han mener ikke, at departementschefen eller Tejs Binderup talte om en manglende lovhjemmel til aflivning.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har om Ask Lyno-Hansens mail kl. 13.28 forklaret, at mailen var fremme under Paolo Perottis udarbejdelse af redegørelsen. 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.

5.6.8. Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til minkavlerne

Om formiddagen den 6. november 2020 blev veterinærdirektør Hanne Larsen kontaktet af departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, som anmodede om, at der blev formuleret et brev til minkavlerne. Henrik Studsgaard bad om, at brevet blev forelagt for departementet inden udsendelse.

Fødevarestyrelsen udarbejdede herefter et oplæg til brev til minkavlerne, som blev sendt til Henrik Studsgaard og afdelingschef Tejs Binderup ved mail samme dag kl. 13.15. Tejs Binderup fremkom med bemærkninger til brevet ved mail kl. 13.38, som blev sendt i kopi til Henrik Studsgaard og Paolo Drostby.

Der var herefter en mailkorrespondance i løbet af eftermiddagen og aftenen mellem Fødevarestyrelsen og Kopenhagen Fur, som ad flere omgange fik lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til brevet. Tejs Binderup og Henrik Studsgaard var i kopi på noget af korrespondancen, og Tejs Binderup besvarede i den forbindelse en mail kl. 16.08, hvor han skrev: "I bliver nødt til at sætte i gang med aflivningerne inden der er talt op. Både på smittede og ikke-smittede besætninger".

Den endelige version af brevet blev godkendt af Tejs Binderup og Henrik Studsgaard forud for udsendelsen til alle minkavlere, hvilket skete den 6. november 2020 omkring kl. 22.00.

Brevet var underskrevet af veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen. I brevets indledning stod:

> "...
> Regeringen har meldt ud, at alle mink i landet skal aflives af hensyn til folkesundheden. Det er vigtigt, at aflivningen foregår hurtigst muligt.
> ..."

I brevet blev der angivet fire forskellige eksempler på minkfarme, nemlig "en minkfarm i syv nordjyske kommuner", "en smittet minkfarm", "en rask minkfarm inden for zonerne" og "en minkfarm uden for zonerne". I forhold til alle fire grupper beskrev brevet bl.a. mulighed for bonus for hurtig aflivning, idet bonus for den første gruppe var sat til 30 kr. pr. mink og de øvrige grupper til 20 kr. pr. mink.

For så vidt angår den fjerde gruppe stod i brevet under overskriften "minkfarme uden for zonerne":

> "...
> Aflivningen af alle mink (også avlsdyr) skal være overstået den 16. november 2020. Du skal derfor begynde på aflivning og pelsning af besætningen hurtigst muligt. Du skal være særlig opmærksom på, at der ikke er mink, der undslipper og løber ud i naturen.
> ..."

Der var separate afsnit om "Optælling – du må gerne gå i gang", "Bonus for hurtig aflivning", "Rengøring og desinfektion" og "Erstatning for aflivning af mink uden for zonerne".

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han var involveret i udarbejdelsen af det første brev til minkavlerne. Han var i kontakt med Tage Pedersen både torsdag den 5. november 2020 og fredag den 6. november 2020. Tage Pedersen sagde, at der var behov for forståelig kommunikation. Han sagde til Tejs Binderup, at der skulle udarbejdes et brev, og han sagde også til Tejs Binderup, at brevet skulle udarbejdes af Fødevarestyrelsen, men at Fødevarestyrelsen gerne måtte vende brevet med departementet. Han instruerede ikke Hanne Larsen om indholdet af brevet. Den 5. og 6. november 2020 tænkte han ikke over brevets mangler, herunder

at det blev opfattet anderledes, end det var tiltænkt. Brevet var tænkt som en hjælp til at kunne opnå tempobonus. Han så brevet, før det blev sendt ud. Man ønskede at oplyse minkavlerne om, hvordan de kunne opnå tempobonus, og ordet "skal" var ikke ment som et "skal" i bydeform. Torsdag aften den 5. november 2020 blev der forhandlet en øget bonus i Nordjylland, som blev godkendt i Finansministeriet. Han opfattede brevet som et operationelt anliggende, som minkerhvervet havde efterspurgt. Det var i den kontekst, at han så brevet. Han sagde "OK" til Fødevarestyrelsen til udsendelse.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at brevet blev sendt ind til ham, og han læste det igennem med "minkavler-briller" og gav nogle bemærkninger hertil. Han videresendte brevet med bemærkninger til Henrik Studsgaard, som gav et "OK". Han havde masser af drøftelser med formanden for Kopenhagen Fur, Tage Pedersen, og direktør i Kopenhagen Fur, Sander Jacobsen, i dagene omkring udsendelsen af det første brev til minkavlerne den 6. november 2020. Snakken gik ikke på hjemmel, men indsatsen som sådan, og hvordan den skulle køre.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke så brevet af 6. november 2020 forud for afsendelsen. Han så brevet den 7. november 2020. Fødevarestyrelsen var bevidst om, at der ikke var hjemmel til at aflive mink i zone 3.

Direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at han ikke så brevet af 6. november 2020 til minkavlerne, før det blev sendt ud. Det var Hanne Larsen, som stod for indsatsen og for brevet. Det var først, da det kom frem i medierne, at han læste brevet.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at Sander Jacobsens mail fra den 5. november 2020 kl. 19.55 var en medvirkende årsag til, at de sendte brevet af 6. november 2020 ud til avlerne. Henrik Studsgaard havde forinden, den 6. november 2020 om formiddagen, kontaktet hende og sagt, at styrelsen skulle have noget information ud. Hun betragtede ikke det, de var i færd med at lave, som et 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. Der var ikke i deres lovgivning hjemmel til at udstede et påbud med det indhold for så vidt

angik farme uden for zonerne. Deres overvejelser bag formuleringen var, at der var behov for tydelig information til minkavlerne i forhold til, hvordan man skulle forstå den incitamentsordning, der var besluttet. 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.

Direktør Sander Jacobsen, Kopenhagen Fur, har forklaret, at han og Tage Pedersen havde nogle spørgsmål omkring den praktiske kommunikation i brevet, herunder hvordan man kunne gøre kommunikationen til minkavlerne tydeligere. Han mener, at brevet først blev sendt til minkavlerne den 6. november om aftenen omkring kl. 22.00. De skænkede ikke anvendelsen af ordet "skal" i brevet nogen tanke. Han og Tage Pedersen var på dette tidspunkt ikke bekendte med, at der manglede hjemmel til at kræve alle mink aflivet. Det er hans og minkerhvervets opfattelse, at der på statsministerens pressemøde den 4. november 2020 kl. 16.00 blev givet et påbud om, at alle mink i Danmark skulle aflives. Det første brev til minkavlerne af 6. november 2020 var blot en gentagelse af dette påbud. Han mener ikke, at han i disse dage havde kontakt med Henrik Studsgaard og Nikolaj Veje. Han havde primært kontakt til Camilla Brasch Andersen, Tejs Binderup og Hanne Larsen. Ingen af dem nævnte noget om hjemmelsproblematikken. Han hørte på intet tidspunkt noget om, at der var blevet stillet spørgsmålstegn ved hjemlen til at give minkavlerne en tempobonus for hurtig aflivning.

5.6.9. Politiets actioncard af 6. november 2020

Rigspolitiet overtog fra Fødevarestyrelsen en opgave med at kontakte minkavlere med farme uden for sikkerhedszonerne. Til brug for denne kontakt udarbejdede Rigspolitiet en instruktion, der skulle danne grundlag for telefonisk kontakt, det såkaldte actioncard, som forelå den 6. november 2020.

Det blev i Rigspolitiet den 6. november 2020 besluttet, at juridisk sektionsleder Birgitte Buch og juridisk specialkonsulent Tobias Berg, begge fra Rigspolitiets National Beredskabscenter, skulle deltage i et møde samme dag ved Fødevarestyrelsen.

Juridisk sektionsleder Birgitte Buch, Rigspolitiet, har forklaret, at hun om morgenen den 6. november 2020 blev kaldt ind til Uffe Stormly og fik oplyst,

at politiet skulle bistå Fødevarestyrelsen med at ringe rundt til minkejerne i zone 3 med henblik på at få etableret en ordning omkring optælling af mink. Fødevarestyrelsen var gået i gang med at ringe rundt til minkejerne, men styrelsen havde ikke kapacitet til at håndtere alle opkald og havde derfor anmodet om at få bistand hertil, hvilket Uffe Stormly havde fået godkendt. Uffe Stormly bad hende derfor om at tage til et møde i Fødevarestyrelsen, hvilket hun ikke var særlig glad for, da hun havde meget travlt den dag. Uffe Stormly sagde til hende, at hun skulle være opmærksom på hjemmelsspørgsmålet. Hun tog Tobias Berg med til mødet i Fødevarestyrelsen, da hun var klar over, at det ville medføre nogle praktiske opgaver, som hun ikke havde tid til at håndtere i løbet af dagen. Hun tror, at Uffe Stormly nævnte det med hjemmelsspørgsmålet, da han havde deltaget i mødet dagen før med styrelseschefer, hvor problemstillingen var blevet nævnt. De skulle vide, hvor langt de kunne gå i forhold til minkejerne i zone 3. Det blev under mødet i Fødevarestyrelsen klart, at det var på frivillig basis, hvorvidt minkejerne ønskede at deltage i optællingen af mink.

På mødet mellem Fødevarestyrelsen og Rigspolitiet den 6. november 2020 kl. 10.30 deltog Birgitte Buch og Tobias Berg. Fra Fødevarestyrelsen deltog stabschef Jannik Elmegaard, specialkonsulent Stine Thielke og fødevarechef Jakob Munkhøj Nielsen, der var gruppeleder i Fødevarestyrelsens aflivningsgruppe. Under mødet redegjorde Jakob Munkhøj Nielsen for opgaven med at ringe til minkavlerne i zone 3 med henblik på at lave en frivillig aftale om optælling af deres mink, herunder for Fødevarestyrelsens talepinde, der var udarbejdet til brug for telefonsamtalerne. Jakob Munkhøj Nielsen gjorde opmærksom på, at hjemmelsgrundlaget i forhold til håndtering af raske besætninger uden for zonerne ikke var endeligt afklaret.

Chefpolitiinspektør Peter-Chresten Ekebjærg, Rigspolitiet, har forklaret, at det var i Nationalt Beredskabscenter, at der blev taget initiativ til at udarbejde et actioncard. Fødevarestyrelsen havde udarbejdet et notat med talepinde, men ved politiet arbejdes der normalt med actioncard. Han vil derfor tro, at talepindene blev transformeret til et actioncard. Beslutningen om at udarbejde et actioncard blev truffet i Nationalt Beredskabscenter omkring Birgitte Buch og Uffe Stormly. Det er en helt sædvanlig procedure at udarbejde actioncards, og der blev på det her tidspunkt udarbejdet rigtig mange actioncards, hvor de fleste blev sendt til politikredsene. Han har ikke hørt, at politiet skulle have

haft en dialog med Justitsministeriet om udarbejdelse af actioncard, hvilket da også ville have været usædvanligt.

Politiinspektør Uffe Stormly, Rigspolitiet, har forklaret, at da Birgitte Buch og Tobias Berg kom tilbage fra mødet, blev actioncardet udarbejdet. Han så først talepindene fra Fødevarestyrelsen senere i forløbet. I politiet arbejder man med actioncard og andre typer af dokumenter. Det blev vurderet, at der skulle udarbejdes et actioncard for at gøre det nemmere for politieleverne, der skulle ringe til minkavlerne. Det var intentionen, at indholdet af actioncardet skulle være det samme som talepindene. Det hele gik meget stærkt på daværende tidspunkt, og det blev forelagt for ham under en time efter mødet med Fødevarestyrelsen. Set i bagklogskabens lys burde de have forelagt actioncardet for Fødevarestyrelsen til godkendelse, da politiet handlede på vegne af Fødevarestyrelsen.

Juridisk specialkonsulent Tobias Berg, Rigspolitiet, har forklaret, at efter mødet i Fødevarestyrelsen skulle politieleverne klædes på til at ringe rundt til minkavlerne. Han fik til opgave at udarbejde et actioncard til brug herfor. Actioncardets indhold skulle tage to hensyn. Der var hensynet til minkavlerne, da de skulle have et så kvalificeret oplyst grundlag som muligt for at træffe deres beslutning, og der var hensynet til politieleverne, da de skulle være klædt på til at foretage opkaldene. Formålet med actioncardet og oprettelsen af call-centeret var at orientere minkavlerne og give dem et kvalificeret oplyst grundlag til at træffe beslutning om, hvorvidt de ville medvirke til optællingen af deres mink og derved opnå bonus. Han fik besked om, at actioncardet skulle udarbejdes meget hurtigt, da fristerne allerede var begyndt at løbe, samt at politieleverne nærmest sad og ventede på at komme i gang med at ringe rundt.

Tobias Berg udarbejdede efter mødet i Fødevarestyrelsen et actioncard benævnt "actioncard nr. 1 om samtale med ejere af minkfarme, version 1, 06. november 2020". Der blev i løbet af dagen og den 7. november 2020 foretaget sproglige justeringer og flere ændringer af praktisk karakter. Afsnittene 3.1 Præsentation og 3.3 "Ved "NEJ" fra ejer" blev ikke indholdsmæssigt ændret. Actioncardet blev godkendt af Birgitte Buch og Uffe Stormly.

I indledningen til actioncardet stod, at "Regeringen har truffet beslutning om at alle mink i raske minkbesætninger skal tælles op for at kunne udmåle betaling til ejeren", og at "Der skal laves aftaler med minkejere om, at en myn-

dighedsperson kommer til besætningen for at tælle op". Det var med henblik på at opnå sådanne aftaler, at den telefoniske kontakt blev taget.

Ifølge actioncardet skulle den telefoniske kontakt indledes på følgende måde:

> "...
> Hej, du taler med [TITEL] [NAVN]. Jeg ringer fra Rigspolitiet på vegne af Førevarestyrelsen, da regeringen af hensyn til folkesundheden har truffet beslutning om at alle mink i Danmark skal aflives. Jeg ringer derfor vedrørende optælling af mink i raske besætninger.
> ..."

Videre skulle der ifølge actioncardet orienteres om bonus ved hurtig aflivning.

I forhold til spørgsmål om optælling stod i actioncardet:

> "...
> 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?
> ..."

I tilfælde af "ja" blev angivet nogle forhold, som ønskedes oplyst, mens der i tilfælde af "nej" stod følgende i actioncardet:

> "...
> 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 så kommer og foretager tømning af besætningen alligevel. Jeg vil derfor høre, om dette får dig til at ændre beslutningen?
> ..."

Juridisk sektionsleder Birgitte Buch, Rigspolitiet, har forklaret, at hun godkendte actioncardet. Hun havde læst det igennem, inden hun godkendte det. Hele formålet med opkaldene var at få en aftale om at kunne optælle minkene. Det handlede ikke om at påtvinge minkejerne en handlepligt eller gennemføre noget med tvang. Det handlede om at give minkejerne en mulighed for at

komme i gang med pelsningen for at kunne opnå tempobonus. Det fremgik af mødet med styrelsescheferne den 5. november 2020, at der skulle være fremdrift, da man ønskede, at alle mink var aflivede den 16. november 2020. Der skulle derfor være tempo på indsatsen. Beslutningen, der refereres til i actioncardet, er regeringens udmelding den 4. november 2020, om at alle mink i Danmark skulle aflives. På det tidspunkt var de i den kontekstforståelse, at hjemlen forelå om tirsdagen. Man kan godt sige, at de handlede på en forventet efterbevilling af hjemlen, men det var ikke forudsat, at politiet skulle gå ind på farmene i zone 3 uden tilladelse. Det var ikke tiltænkt nogen form for trussel eller tvang over for minkejerne. De forsøgte at give en velmenende serviceoplysning til minkejerne, om at de ikke skulle tænke for længe, da alle mink skulle være aflivede den 16. november 2020, og hvis minkene ikke blev talt op, kunne minkejerne ikke opnå tempobonus. Minkejerne kunne derfor risikere at stå en i situation, hvor deres mink skulle aflives, og hvor de ikke kunne opnå tempobonus. Der blev ikke skabt en hjemmel til aflivning af alle mink inden den 16. november 2020. De havde ikke kendskab til, at der ikke var hjemmel til at udbetale tempobonus. Efter udmeldingerne, der var på daværende tidspunkt, var det deres opfattelse, at minkejerne kunne få en tempobonus udbetalt, og at der inden den 16. november 2020 ville komme en hjemmel til at kræve aflivning af mink i zone 3. Efter hun havde godkendt actioncardet, gik hun ind til Uffe Stormly – det havde hun allerede gjort ved den første version, der forelå kl. 13.02 – og sagde til Uffe Stormly, at han skulle være opmærksom på, at der var foretaget ændringer i forhold til den første version. Hun og Tobias Berg lavede sammen med Uffe Stormly en yderligere ændring, hvor det bl.a. blev tilføjet, at man skulle henvise til den kommunale psykosociale indsats, da det var pressede folk, som de talte med. Formuleringen i actioncardet om, at alle mink skulle aflives, var en direkte reference til regeringernes udmelding på pressemødet den 4. november 2020. De har sagt til minkejerne, at deres mink skulle aflives. Det kunne være, at de ikke skulle have skrevet dette, men det var den klare udmelding fra regeringen den 4. november 2020. De har på intet tidspunkt lavet tvangsindgreb over for minkejerne. Hun er bekendt med, at politiet ikke kan ringe til en borger og sige, at man skal gøre noget, hvis man ikke er forpligtet hertil

Politiinspektør Uffe Stormly, Rigspolitiet, har forevist actioncardet i version 3 forklaret, at Birgitte Buch forelagde ham actioncardet mellem to møder. Han læste hurtigt actioncardet igennem og godkendte det. Actioncardet var en vej-

ledning om tempobonusordningen. Actioncardet blev juridisk kvalitetssikret af Birgitte Buch og godkendt af ham operationelt.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at han ikke så det pågældende actioncard forud for den 10. november 2020. Han har ikke haft noget at gøre med godkendelse af actioncardet eller været involveret heri.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har forklaret, at hun hørte om udfærdigelsen af actioncardet og den uheldige formulering den 10. eller 11. november 2020.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han ikke fik ideen til at udarbejde et actioncard. Han har svært ved at forestille sig, at ideen skulle være kommet fra Justitsministeriet, herunder en underordnet i Justitsministeriet. Indholdet af actioncardet skulle ikke afklares i ministeriet. Det er et standard arbejdsværktøj og en praktisk operativ foranstaltning.

Afdelingschef Anne-Mette Lyhne Jensen, Justitsministeriet, har forklaret, at hun ikke har været inde over oprettelsen af call-centeret eller actioncardet. Disse opgaver varetages af de operative myndigheder.

Efter en nærmere briefing af politiskoleeleverne begyndte eleverne i løbet af fredag den 6. november 2020 om eftermiddagen at tage telefonisk kontakt til minkejere af ikke-smittede besætninger uden for sikkerhedszonerne i Jylland. Politiskoleleverne afsluttede i løbet af søndag den 8. november 2020 opgaven med at tage telefonisk kontakt til minkejerne af ikke-smittede besætninger uden for sikkerhedszonerne.

5.7. Forløbet den 7. november 2020

5.7.1. Statsministerens telefonsamtale med Tage Pedersen

Den 7. november 2020 om morgenen havde departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet, Henrik Studsgaard, og bestyrelsesformand i Kopenhagen Fur, Tage Pedersen, en telefonsamtale, hvorunder Tage Pedersen anmodede om at komme til at tale med "én fra det højeste sted eller fra toppen af regeringen".

Henrik Studsgaard sendte kl. 09.09 kontaktoplysninger på Tage Pedersen til departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet. Barbara Bertelsen skrev

herefter kl. 09.22 en besked til Henrik Studsgaard, hvori hun anførte: "Hun ringer her til formiddag".

Tage Pedersen havde herefter en telefonsamtale med statsminister Mette Frederiksen.

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at hun husker telefonopkaldet, som blev foretaget fra Marienborg lørdag den 7. november 2020 om morgenen. Baggrunden var, at Tage Pedersen stod overfor en uhyre vanskelig opgave. Der var ret meget offentlig diskussion af beslutningen. Tage Pedersen havde bedt Henrik Studsgaard om at formidle en kontakt til hende, idet Tage Pedersen ønskede en telefonsamtale med statsministeren. Det var for at få en form for rygdækning fra regeringen om, at regeringen stod ved beslutningen. Der var offentlig "støj" og palaver på det tidspunkt. Hun forstod det sådan, at Tage Pedersen gerne ville høre det fra statsministeren selv.

Bestyrelsesformand Tage Pedersen, Kopenhagen Fur, har forklaret, at han blev ringet op af statsministeren den 7. november 2020 kl. 10.14. Han havde en forholdsvis lang samtale med statsministeren, hvor hun anerkendte den svære situation erhvervet stod i og det hårde arbejde, som de var i gang med. Han oplistede de to muligheder om enten at tage en pause med aflivningerne af avlsdyrene og i stedet undersøge, hvad andre forskere mente, eller at statsministeren bekræftede, at regeringen stod ved deres beslutning om aflivning af alle mink. Statsministeren bekræftede, at alle mink inklusiv avlsdyr skulle aflives, og selvom hun ikke under pressemødet havde sagt noget om, at avlerne ikke måtte vente med aflivningen af avlsdyr til sidst i aflivningsperioden, sagde hun under samtalen, at der ikke var grund til, at avlerne ventede med at aflive avlsdyrene. Han sagde, at han gerne ville have dette på skrift fra hende, og han understregede, at de ville gå til medierne kl. 12, hvis dette ikke var sket. Han nævnte for statsministeren, at grundlaget for regeringsbeslutningen skulle undersøges. Han kom ikke med forslag hertil. Statsministeren sagde, at beslutningen var, som den var meldt ud på pressemødet, og at det derfor var en ordre, at alle mink skulle aflives. Statsministeren sagde, at Statens Serum Institut stod ved sin risikovurdering. Der blev draget tvivl i medierne om, hvorvidt regeringens beslutningen var faglig stærk nok. Han ville have, at regeringen på skrift, og adresseret til de danske minkavlere, bekræftede deres beslutning om, at alle mink inklusiv avlsdyr skulle slås ned. Han mener, at

han aftalte med statsministeren under deres telefonsamtale, at dette ville blive fremsendt. Da dette ikke skete, offentliggjorde de deres pressemeddelelse.

5.7.2. Statsministerens anmodning om afholdelse af et pressebrief

I forlængelse af statsministerens telefonsamtale med Tage Pedersen sendte statsminister Mette Frederiksen kl. 10.43 en sms til sundhedsminister Magnus Heunicke og miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, hvori hun anmodede om afholdelse af et pressebrief samme dag:

> "...
> Kære Magnus og Mogens. Svære, svære dage. Vi bliver nødt til at se en pressebrief idag med myndigheder og ministre på mink. Den megen støj risikerer at underminere indsatsen derude. Kh Mette
> ..."

Magnus Heunicke og Mogens Jensen besvarede Mette Frederiksens sms henholdsvis kl. 10.44 og kl. 10.51 og bekræftede deres deltagelse.

Magnus Heunicke har i sin elektroniske dagbog anført følgende:

> "...
> Mette har lige ringet. Hun har talt med mink-formanden. Han siger at minkfarmene blir opsøgt af journalister, politikere og forskere, der siger stop med at slå ned. Vi aftalte pressebrief i dag med Mogens og mig.
> ..."

Sundhedsminister Magnus Heunicke har herom forklaret, at Mette Frederiksen ringede vedrørende et pressemøde, som de satte op samme dag kl. 16. Det er helt normalt, at det går så hurtigt med at sætte et pressemøde op. På dette tidspunkt, som var lørdag den 7. november 2020 om formiddagen, var der begyndt at komme politiske meldinger og medieomtale, som var stærkt kritisk over for håndteringen af mink. Der var nogle meget højtråbende politikere på højrefløjen, som mente, at beslutningen om at aflive alle mink skød langt over mål, og at det var en dårlig politisk beslutning. Tidligere havde de ellers ment noget andet.

Der var herefter i løbet af formiddagen og henover frokost en sms-korrespondance mellem Henrik Studsgaard og Barbara Bertelsen, som endte med to

sms'er fra Barbara Bertelsen kl. 13.48, hvori hun fremsendte en liste med otte punkter med argumenter for aflivningen til inspiration. Henrik Studsgaard fremkom med kommentar i en sms kl. 13.55.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet har om sms'erne kl. 13.48 forklaret bl.a., at formanden for minkavlerne Tage Pedersen havde udtrykt, at der var behov for, at sundhedsmyndighederne kom ud og kommunikerede. Hendes to sms'er kl. 13.48 var et forsøg på en opsummering af synspunkter mv., som tidligere var kommunikeret fra Statens Serum Institut og på pressemødet onsdag den 4. november 2020. Det handlede udelukkende om det sundhedsmæssige aspekt i forhold til aflivning af mink.

Kl. 13.45 modtog Barbara Bertelsen en sms fra Henrik Studsgaard om, at Sundhedsministeriet ville indkalde til et pressemøde kl. 16.00.

Stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, sendte kl. 15.06 en sms til særlig rådgiver Rasmus Jønsson i Sundhedsministeriet og særlig rådgiver Søren Andersen i Miljø- og Fødevareministeriet, som indeholdt en kopi af de otte punkter i Barbara Bertelsens sms af kl. 13.48, med en tilføjelse: "Til inspiration". Kl. 15.09 videresendte Rasmus Jønsson beskeden til sundhedsminister Magnus Heunicke.

5.7.3. Miljø- og Fødevareministeriets kontakt til Statsministeriet

Folketingets Administration havde i marts 2020 besluttet, at det var Statsministeriet, som skulle koordinere hastelovforslag under pandemien.

Lørdag formiddag den 7. november 2020 var der kontakt mellem kontorchef Paolo Drostby i Miljø- og Fødevareministeriet og kontorchef Morten Holland Heide i Justitsministeriet om fremgangsmåde mv. for fremsættelse af et hastelovforslag. Paolo Drostby blev vejledt om at tage kontakt til kontorchef Casper Lund Borch i Statsministeriet.

Samme lørdag kl. 11.40 tog Paolo Drostby telefonisk kontakt til Casper Lund Borch i Statsministeriet. Paolo Drostby oplyste, at Miljø- og Fødevareministeriet arbejdede med et hastelovforslag. Casper Lund Borch orienterede Paolo Drostby om fremgangsmåden for hastelovforslag, som bl.a. indebar, at der skulle sikres parlamentarisk flertal på ¾ for hastebehandling af lovforslaget,

ligesom det var statsministeren, som skulle tage kontakt til Folketingets formand.

Kontorchef Paolo Drostby Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han havde en forventning om, at hans oversendelse af hastelovforslaget til Statsministeriet ville medføre, at lovforslaget ville gå videre op i Statsministeriet.

Casper Lund Borch orienterede blandt andre departementsråd Pelle Pape og departementsråd Christian Liebing om henvendelsen fra Paolo Drostby ved mail sendt samme lørdag kl. 11.56:

> "...
> **Emne:** Vigtigt: Varsling af hastelovforslag fra MFVM
>
> Kære alle
>
> MFVM har ringet og varslet et hastelovforslag om midlertidigt forbud mod mink, herunder med hjemmel til at slå mink ned i hele landet samt med hjemmel til ekspropriation.
>
> MFVM skriver på lovforslaget sammen med JM, ligesom FM er med i processen.
>
> MFVM planlægger efter fremsættelse og vedtagelse på tirsdag med henblik på, at det kan have virkning fra næste lørdag.
>
> Jeg har sagt til MFVM, at de skal have skrevet en notits, der kan sendes til Folketinget, og at de skal have taget ordførerkontakter med henblik på opbakning til indhold og proces således, at STM kan sende et brev til Folketingets formand i morgen.
>
> Jeg tænker ikke, at det er givet, at man kan få opbakning til en så intensiv folketingsproces - både pga. indhold og proces - men det må jo komme an på en prøve, hvis regeringen ønsker det.
>
> Jeg hører meget gerne evt. bemærkninger.
> ..."

Kl. 11.57 sendte Casper Lund Borch en sms til Pelle Pape med besked om mailen, og at Pelle Pape "meget gerne må læse snarest muligt". Pelle Pape svarede pr. sms: "Yes enig!", og Casper Lund Borch kvitterede med: "Tak. Vender tilbage med sag i morgen".

Departementsråd Pelle Pape, Statsministeriet har - adspurgt om hvornår han første gang hørte om, at der kunne være et hjemmelsmæssigt problem - forklaret, at så var de ovre i den 7. november 2020, og det forløb der var vedrørende hastelovforslaget fra Miljø- og Fødevareministeriet. Han modtog den 7. november 2020 en mail fra Casper Lund Borch med varsling om et hastelovforslag. Ved modtagelsen gjorde han sig overvejelser om processen. 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. Det ville ikke være almindelig praksis at orientere Barbara Bertelsen og herunder statsministeren på det tidspunkt i processen. Mailen var alene en melding om, at der var noget på vej, men der var på det tidspunkt endnu ikke en sag, der kunne lægges videre i systemet, eller som var godkendt af en minister eller departementschef. De afventede at få en sag, så de kunne se, hvad den indebar. Casper Lund Borch havde også sendt mailen til Christian Liebing, som normalt var ansvarlig for Miljø- og Fødevareministeriets område, til Johan Philip Zilmer-Bülow som beskæftigede sig med corona og med sagen, til Karen Nilaus som var kontorchef, og som også havde arbejdet med sagen, til Kasper Wrang som var kontorchef for Miljø- og Fødevareministeriets område, og mailen var sendt cc til de relevante medarbejdere i Statsministeriets departementschefsekretariat og ministersekretariat. Mailen var sendt som et varsel om en sag, og der lå ikke heri, at der skulle orienteres videre om sagen. Han mener ikke, at han studsede over, at mailen beskrev et hastelovforslag om et midlertidigt forbud mod mink, herunder med hjemmel til at slå mink ned i hele landet med videre. Der havde før dette tidspunkt ikke været tale om en hjemmelsproblematik, og pludselig kom der på et relativt lavt niveau et hastelovforslag fra en kontorchef i et andet ministerium til en af hans kontorchefer, og som blev præsenteret

for ham i en processammenhæng. Der var derfor ingen advarselslamper, der lyste, og han studsede ikke herover. Han var ikke overrasket over, at der kom et lovforslag, da der skulle laves noget lovgivning omkring kompensation. Det ville selvfølgelig være mærkeligt, hvis der blev fremsendt et hastelovforslag om noget, der allerede var hjemmel til. Han ville ikke forvente, at en besked om, at der ikke var hjemmel til beslutningen truffet på KU-mødet, ville komme som led i en løs procesvarsel en lørdag formiddag. De hørte om væsentlig mindre sager på væsentlig højere niveau hver eneste dag i Statsministeriet, hvorfor mailen fra Casper Lund Borch ikke tændte nogle advarselslamper hos ham. Han oplevede ikke, at sagen var problematisk, men han tænkte, at der var tale om et hastelovforslag ligesom de forrige. Det ville være ham, der skulle vurdere om Barbara Bertelsen/statsministeren skulle informeres om mailen fra Casper Lund Borch, men der ville ikke være praksis for at informere dem alene ud fra mailen. Der var mange niveauer i de involverede fagministerier, der skulle godkende sagen, før den ville nå departementschefens eller statsministerens bord. Ved spørgsmål om kompensation var der typisk først politiske forhandlinger og herefter lovgivningsmæssig opfølgning. Hvis han skulle have hæftet sig yderligere ved mailen, end han gjorde, havde det krævet en mere håndholdt og proaktiv indsats fra ressortministeriets side. 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. Det ville være sædvanlig praksis, at man på minimum afdelingschefniveau 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.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at når der skal deklareres vigtige og hastende oplysninger, er det altid fagministeriets ansvar at sørge for, at en sådan overlevering sker på minimum afdelingschefniveau. Hun har videre forklaret, at information af denne vigtighed ikke kan indmeldes til Statsministeriet på denne måde. Man kan ikke snige den oplysning om manglende hjemmel ind i en procesmelding. Dette ville Statsministeriet ikke have nogen chance for at identificere vigtigheden af. Fagministeriet skal selv deklarere deres "miner", som i dette tilfælde var, at man ikke havde hjemmel til at kræve alle mink aflivet. Man sender ikke noget opad i Statsministeriet, hvis ikke engang den pågældende fagminister har godkendt det. Denne deklarationspligt bunder i ressortansvaret og mi-

nisterstyret, således at vigtige oplysninger som minimum overleves mellem ministerier på afdelingschefniveau. Om Casper Lund Borchs mail kl. 11.56 har hun forklaret, at Casper Lund Borch her varslede, at der var en proces i gang, men at man ikke helt kendte til substansen. Han var endda bonus pater nok til at bede Miljø- og Fødevareministeriet om at gøre deres arbejde, herunder at kontakte Folketinget. Han har derfor gjort præcis det, som han skulle. Hvis man har en "lortesag", så må oplysningerne om denne sag som minimum gives på afdelingschefniveau, og hvis det er en rigtig "lortesag", så skal det ske på departementschefniveau. Underretningen om en sådan sag skal gives, så man sikrer sig, at modtageren som minimum har forstået budskabet. Det vil være en god ide med en opringning herom.

Lørdag formiddag var departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, i telefonisk kontakt med Statsministeriets departementschef Barbara Bertelsen i anledning af, at minkavlernes formand Tage Pedersen ønskede en opringning af statsministeren. Henrik Studsgaard nævnte ikke hastelovforslaget under denne telefonsamtale.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at Henrik Studsgaard ikke nævnte noget om, at der skulle lovgivning på plads. Heller ikke under telefonsamtalerne lørdag den 7. november 2020. Hun havde heller ikke hørt noget fra Justitsministeriet.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han var af den opfattelse, at der ikke var noget usædvanligt i, at der skulle tilvejebringes en hjemmel til fuldførelse af en beslutning. Han tænkte ikke over at bringe hjemmelsspørgsmålet op, bl.a. fordi opringningen fra Tage Pedersen angik sundhedsmæssige vurderinger. Han var godt klar over, at lovgivningsprocessen var nået til et punkt, hvor der skulle udarbejdes et hastelovforslag, som krævede opbakning fra et flertal på ¾ af Folketingets medlemmer. Han var også godt klar over, at det var nært forestående, at der skulle sendes noget på skrift til Statsministeriet, men han sagde ikke noget til Barbara Bertelsen herom. Det skyldes, at en sag om et hastelovforslag er noget, som "kører i systemet", og som ikke kræver departementschefernes involvering. Telefonsamtalen mellem statsministeren og Tage Pedersen angik noget helt andet, nemlig de sundhedsmæssige vurderinger. Det var det, som han tog afsæt i. Heller ikke under en efterfølgende sms-korrespondance med

Barbara Bertelsen samme dag overvejede han at gøre opmærksom på, at der var oversendt et hastelovforslag.

5.7.4. Kopenhagen Furs pressemeddelelse

Kopenhagen Fur offentliggjorde den 7. november 2020 kl. 14.37 en pressemeddelelse på hjemmesiden: www.danskeminkavlere.dk. Pressemeddelelsen blev tillige sendt til Ritzau kl. 14.38. Af pressemeddelelsen fremgår bl.a.:

> "**MINKAVLERE KRÆVER DOKUMENTATION FRA REGERINGEN OG SSI NU**
>
> Siden regeringens beslutning onsdag om at aflive alle danske mink og de facto nedlukke hele erhvervet permanent er der sået stor tvivl om det faglige grundlag for beslutningen. Fra utallige eksperter i såvel indsom udland udtrykkes undren over den meget drastiske håndtering i Danmark, med voldsom nedslagning af dyr og tilnærmelsesvis lockdown i en hel landsdel.
>
> - Vi har i morges krævet, at statsministeren sørger for hurtigt at komme på banen offentligt og enten udbygger de begrundelser, der ligger bag, eller øjeblikkeligt stopper det vanvid, der er i gang. Vores erhverv og mange familiers liv bliver totalt smadret. Derfor må baggrunden frem i lyset og også af eksperter vurderes at have tyngde nok, eller også må vanviddet stoppe nu. Hvis det viser sig, at man ikke har et grundlag, der er tungtvejende nok, er det jo en kæmpe skandale. Vi skal have en rigtig god forklaring, hvis de enkelte minkavlere hver især fortsat skal kunne holde arbejdsmoralen oppe og medvirke til selv at aflive flere dyr. Det er svært at affinde sig med en dødsdom, hvis man ikke engang kender anklageskriftet, siger Tage Pedersen."

Bestyrelsesformand Tage Pedersen, Kopenhagen Fur, har forklaret at [Danske Minkavlere] udsendte en pressemeddelelse kl. lidt over 12 samme dag, da han ikke havde hørt fra Statsministeriet. Omkring kl. 14 ringede Henrik Studsgaard og sagde, at der ikke kom noget på skrift fra Statsministeriet, men at der i stedet ville være et pressemøde kl. 16, hvor Mogens Jensen, Magnus Heunicke, rigspolitichefen og en talsmand fra WHO ville deltage.

5.7.5. Myndighedernes forberedelse af pressemødet

5.7.5.1. Arbejdet i Sundhedsministeriet

I Sundhedsministeriet skrev embedsværket lørdag den 7. november 2020 om eftermiddagen en tale til sundhedsministeren til brug for dennes deltagelse i pressemødet samme dag kl. 16.

Kl. 15.53 sendte presserådgiver i Sundhedsministeriet Cecilie Lumby Thorup udkast til sundhedsministerens tale til blandt andre afdelingschef Dorthe Eberhardt Søndergaard, kontorchef Katrine Kaldahl og afdelingschef Lene Brøndum Jensen, alle Sundhedsministeriet.

5.7.5.2. Arbejdet i Miljø- og Fødevareministeriet

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen modtog den 7. november 2020 brevet af 6. november 2020 til minkavlerne som del af en orienteringssag, der blev godkendt kl. 14.54. Det fremgik, at sagen var til orientering forud for pressemødet. Ud over brevet var sagen vedlagt et notat om aflivningsstrategi for mink. I notatet stod om "aflivning af mink i resten af Danmark", at "Der har ikke tidligere været en aflivningsstrategi for raske besætninger uden for zoner, hvorfor ovenstående er nyt og derfor mangler juridisk afklaring", og at "Der arbejdes i departementsregi på et nyt lovforslag, som forventeligt bliver behandlet tirsdag d. 10. november 2020".

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at han ikke fik tilsendt brevet til minkavlerne den 6. november 2020. Han modtog brevet den 7. november 2020 og orienterede sig i det. Han konstaterede, at det var den information, som minkavlerne skulle have. Han fik tilsendt materialet til orientering, idet brevet allerede var sendt ud.

I Miljø- og Fødevareministeriet blev der endvidere udarbejdet et cover til ministeren, som bl.a. var vedlagt en tale og et pressenotat til ministeren i anledning af pressemødet kl. 16.00. Pressebriefingen blev godkendt af kontorchef Paolo Drostby og afdelingschef Tejs Binderup, begge Miljø- og Fødevareministeriet, henholdsvis kl. 15.25 og kl. 15.33. Pressebriefingen blev godkendt og afsluttet af ministersekretær Ask Lyno-Hansen på vegne af miljø- og fødevareminister Mogens Jensen dagen efter, søndag den 8. november 2020 kl. 10.01.

Af coveret til pressebriefingen fremgår:

"Cover

...

Materiale til brug for pressebriefing om aflivninger af mink 07.11.20

Indstilling

Til ministerens godkendelse er vedlagt tale (bilag 1), pressenotat (bilag 2), døgnrapport for smittespredning og aflivninger (bilag 3), samt artikel bragt i Berlingske Tidende (bilag 4).

Sagen kort inkl. politisk landskab

Som følge af fundet af en ny virusmutation i mink og på baggrund af en indstilling fra sundhedsmyndighederne, har regeringen den 3. november 2020 truffet beslutning om, at alle mink skal slås ned hurtigst muligt, og dette gælder også avlsdyr.

Beslutningen vil betyde, at branchen de facto lukkes ned, og dette er blevet med spørgsmål og kritik fra politisk hold og i medierne, der centrerer sig om (1) hvorvidt det er det virkeligt er nødvendigt, at gennemføre så drastisk et tiltag, og (2) hvor stor kompensationen til minkavlerne vil være.

På dagens pressebriefing vil Sundheds- og Ældreministeren adressere pkt. 1 omkring nødvendigheden af beslutningen, mens Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling adresserer dagens status for smittespredning og aflivningsindsatsen, samt status på den kompensationspakke, som er under udarbejdelse.

Vedhæftet er tillige en artikel bragt i Berlingske Tidenden den 7. november 2020, hvori spørges hvorfor regeringen ikke allerede den 4. september reagerede på et notat fra SSI om den mulige mutationsrisiko. Dette er adresseret i vedhæftede PN (bilag 2), hvori redegøres for, at dette var et fagligt notat til FVST, som ikke er forelagt ministeren. Derudover redegøres i PN for det videre forløb.

Strategi og proces

Pressematerialet deles efter aftale med Sundheds- og Ældreministeriet, og lægges i parallel godkendelse i begge ministerier.
..."

Af det vedlagte pressenotat fremgår bl.a. om ministerens hovedbudskaber:

"...
Ministerens hovedbudskaber:

- Det er en meget svær beslutning som regeringen har måttet tage, og vi er meget bevidste om de store - både personlige og økonomiske omkostninger - som denne beslutning kommer til at få for hele minkbranchen. Erhvervsministeren og jeg mødes derfor på mandag med både minkavlerne og folketingets partier for at tale om en løsning. Der skal ikke herske nogen tvivl om, at der vil blive ydet en fair erstatning.

- Det er regeringens målsætning, at aflivningen af alle mink i Danmark skal være overstået den 16. november 2020. I de syv kommuner i Nordjylland kommer det til at gå endnu hurtigere. Det er en kæmpe opgave for minkavlerne og for myndighederne, og derfor er det heller ikke sådan, at jeg kan stå at garantere, at samtlige mink er aflivet der, men jeg ved at aflivningerne kører på højtryk.

- Vi giver derfor også minkavlerne en tempobonus på mellem 20 og 30 kr. på mink, hvis de får aflivet deres mink hurtigt. Meldingen jeg får er, at der ydes en prisværdig indsats fra både minkavlere og myndighedspersoner, for at komme i mål med opgaven, som er så vigtigt for vores folkesundhed. Jeg er meget taknemmelig for minkavlernes samarbejde, trods den dystre situation, har de virkeligt taget en vanskelig opgave på sig.
..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om optakten til pressemødet forklaret, at han nok har fået materialet til pressemødet og brugt det, og at han først efterfølgende gik ind og godkendte det. Tingene gik meget stærkt. Han

orienterede sig i materialet inden pressemødet, men den formelle godkendelse af materialet skete først dagen efter. Om de udarbejdede talepunkter, som indeholdt ministerens hovedbudskaber, har han forklaret, at han normalt ville have fulgt disse talepunkter på pressemødet. Der ville normalt være forberedt en tale. Q&A er for, at han kunne være klar med svar på spørgsmål.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke så eller godkendte presseberedskabet. Forespurgt om det var naturligt, at ministeren – hvis ministeren var uvidende om den manglende hjemmel på dette tidspunkt - var blevet orienteret om den manglende hjemmel forud for pressemødet, svarede han, at det ville være naturligt i en "kategori 5+"-sag at orientere ministeren tæt om alt, hvad der var væsentligt. Det ville ikke være naturligt at vente med en orientering til lørdag den 7. november 2020. Han kan ikke sige præcist, hvornår Mogens Jensen fik oplysning om den manglende hjemmel.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke overvejede, om Mogens Jensen på pressemødet den 7. november 2020 skulle orientere om, at der var et hastelovforslag under udarbejdelse. Det var begrænset, hvor meget han var involveret i pressemødet den 7. november 2020. Han mener, at han godkendte Mogens Jensens talepinde til pressemødet. Så vidt han husker, handlede pressemødet primært om at fortælle minkejerne, særligt i zone 1 og zone 2, at de gjorde et godt stykke arbejde.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han læste presseberedskabet forud for godkendelsen. Presseberedskabet af 7. november 2020 indeholdt ikke en oplysning om, at der ikke var hjemmel til at gennemtvinge aflivning af mink i zone 3. Det havde været bedre, hvis Mogens Jensen i presseberedskabet havde fået oplyst, at der manglede hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet. Pressemødet handlede primært om minkavlernes egen indsat og den efterfølgende kompensation. Han ved ikke, hvem der tog initiativ til pressemødet den 7. november 2020.

5.7.5.3. Arbejdet i Rigspolitiet

Kommunikationsdirektør hos Rigspolitiet Anders Frandsen sendte den 7. november 2020 kl. 14.57 en mail til Thorkild Fogde i anledning af det forestående pressemøde, hvoraf fremgik bl.a. en oversigt over forventet række-

følge på pressemødet, og at Rigspolitiet skulle have fokus på igangværende restriktioner i Nordjylland.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har om optakten til pressemødet forklaret, at han fik en henvendelse fra kommunikationsenheden, der ville høre, om han kunne deltage i et pressemøde om Nordjylland senere på dagen sammen med sundhedsministeren og fødevareministeren. Han tror, at han fik en mail fra sin kommunikationschef, hvor han blev orienteret om, at det var sundhedsministerens pressemøde, og at de gerne ville have, at han deltog og sagde lidt om situationen i Nordjylland. Han blev ca. to timer inden pressemødet spurgt, om han kunne deltage i pressemødet for at tale om politiets arbejde i Nordjylland. Det drejede sig ikke kun om mink, men ligeledes adfærdsrestriktionerne i Nordjylland. Der var generelt en stor debat efter udmeldingen af regeringens beslutning den 4. november 2020 både i forhold til farligheden af cluster 5 og de virkemidler, der var taget i brug. Han havde ikke indtryk af, at pressemødet var på initiativ fra statsministeren. Han havde ikke kendskab til, at Mette Frederiksen i en sms fra lørdag formiddag den 7. november 2020 havde anmodet Mogens Jensen og Magnus Heunicke om at deltage i et pressemøde. Han kendte ikke baggrunden for, at han skulle deltage i pressemødet. Han var ikke bekendt med, at Mette Frederiksen havde en telefonsamtale med Tage Pedersen lørdag formiddag.

5.7.6. Pressemødet kl. 16 og forløbet derefter

Lørdag den 7. november 2020 kl. 16.00 blev der afholdt et pressemøde i Eigtveds Pakhus. Det fremgik af Sundhedsministeriets indkaldelse hertil, at pressemødet vedrørte covid-19 situationen, restriktioner og minkmutationer. I pressemødet deltog blandt andre sundhedsminister Magnus Heunicke, miljø- og fødevareminister Mogens Jensen og rigspolitichef Thorkild Fogde. Under pressemødet blev der givet en orientering om situationen i Nordjylland. Under pressemødet gav både sundhedsministeren og miljø- og fødevareministeren bl.a. udtryk for, at det var målet, at alle mink var slået ned den 16. november 2020, ligesom rigspolitichefen redegjorde for den aktuelle aflivningsindsats.

Kommissionen har foretaget transskription af pressemødet, hvoraf fremgår bl.a.:

> ” ...

Mogens Jensen:

...

Men fordi at det her er en situation, som truer folkesundheden, så er det også noget, der skal gå stærkt, og vi har derfor sat en målsætning om, at aflivning af alle mink i Danmark skal være overstået den 16.november, og at det i de syv kommuner i Nordjylland skal ske endnu hurtigere. Det er dog også en kæmpe opgave for alle involverede, og jeg kan derfor ikke garantere, at alle mink er aflivede den 16. november, men jeg ved, at aflivningerne nu kører på højtryk, og regeringen yder nu også en tempobonus på 20 kr. pr. mink, og 30 kr. for avlere i Nordjylland, for at aflive deres mink hurtigst muligt.

...

Thorkild Fogde:

...

For så vidt angår aflivning af mink, der er der allerede ved at foregå en kraftig opskruning af tempoet. Der bliver tilført ressourcer, og tempoet skrues op både i Nordjylland og i resten af landet, som fødevareministeren også nævnte før. Jeg vil sige, at "samarbejde" er nøgleordet i denne her operation. Det er samarbejde mellem myndighederne, men det er i høj grad også samarbejdet med minkavlerne. Og til det vil jeg gerne sige til de mennesker, der i øjeblikket befinder sig i den ulykkelige situation, det er, at miste sit livsgrundlag: Tusind tak for det samfundssind, I udviser. Jeg får gode meldinger tilbage om godt samarbejde. Tak skal I have. ..."

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at der på pressemødet ikke var noget vedrørende manglende hjemmel. Han talte inden pressemødet med Mogens Jensen, der fortalte om rygter om, at der var indleveret gamle, frosne mink, hvilket han anså som et udtryk for, at der kunne være brodne kar i branchen.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har forklaret, at pressemødet handlede om indsatsen i Nordjylland i forhold til adfærdsregulering, smitteopsporing, minkindsatsen samt en tak til minkavlerne og befolkningen for at samarbejde om at løse problemet. Det var i alt væsentligt inden for zone 1 og zone 2. Det var et pressemøde, hvor de var fysisk til stede. Han talte ikke med Mogens Jensen og Magnus Heunicke inden pressemødet, men efter pressemødet var en der kort ordveksling ude i garderoben. Mogens Jensen sagde, at de ikke kunne pålægge

minkavlerne selv at aflive deres dyr. Han svarede, at det gjorde de heller ikke. Han opfattede det som en bemærkning om, at det var myndighederne, der skulle foretage aflivning af mink inden for smittezonerne, da myndighederne ikke kunne pålægge avlerne at aflive deres dyr og derved udsætte sig selv for smitte. Det var ikke kun zone 3, der var "det nye" i regeringens beslutning. Der var ligeledes en massiv eskalering af myndighedsaflivningerne af mink i zone 1 og zone 2, hvor myndighederne var langt bagefter, og på mange måder var smitten ude af kontrol inden for zonerne. Zonerne blev derfor hele tiden udvidede, hvorfor det ikke blot var "business as usual". Nogle minkavlere påtog sig frivilligt at aflive deres dyr i zone 2. Han ved ikke, om Magnus Heunicke overhørte ordvekslingen med Mogens Jensen. Han mener ikke, at han sagde til Mogens Jensen, at der var et generelt hjemmelsproblem i zone 3. De havde blot en ganske kort ordveksling og startede ikke en juridisk diskussion, mens de var ved at tage deres jakker på. Han har grublet over, hvornår han fik at vide, at der blev arbejdet på et hastelovforslag, og det var enten den 6. eller 7. november 2020, at han fik det mundtligt oplyst af Lykke Sørensen. Han kan huske, at det blev nævnt, at der var et hastelovforslag på vej, som der blev arbejdet på. Da dette ville kræve 3/4 af de stemmende medlemmer af Folketinget, gik han derfor ud fra, at der var bred tilslutning til lovforslaget. Han er usikker på, om han inden pressemødet var bekendt med, at der blev arbejdet på et hastelovforslag. Der var ikke noget i pressemødet, som han tog anstød af. Han husker ikke, at der var en sætning eller lignede, som han burde havde ændret på. Han synes, at det ville være en hård bedømmelse, hvis han som deltager med kort varsel på et pressemøde skulle være i stand til at korrigere andre deltageres indlæg på deres eget ressortområde. Han synes, at det er en urimelig kritik, der har været fremme, og han er heller ikke sikker på, at der blev sagt noget på pressemødet, der kan bære sådan en kritik. Han havde ikke grund til at tro, at de andre deltagere ikke vidste noget om hjemmelsspørgsmålet. Han var ikke på daværende tidspunkt vidende om, at han skulle have været i besiddelse af en viden, som ingen andre havde. Den viden, som de havde i politiet, havde de fået fra ministerierne, som også havde kontakten til minkbranchen. Det kom derfor som en overraskelse for ham, da det gik op for ham.

Direktør Sander Jacobsen, Kopenhagen Fur, har om pressemødet forklaret, at han fulgte med i pressemødet, hvor det blev gentaget, at minkavlerne skulle fortsætte aflivningen af alle mink. Dette pressemøde blev afholdt som konsekvens af Kopenhagen Furs initiativ til at få regeringen til på ny at forholde sig

til beslutning om, at alle mink i Danmark skulle aflives. På pressemødet den 7. november 2020 gentog Magnus Heunicke og Mogens Jensen regeringens beslutning fra KU-mødet den 3. november 2020.

Bestyrelsesformand Tage Pedersen, Kopenhagen Fur, har om pressemødet forklaret, at ordren blev gentaget af Thorkild Fogde under pressemødet den 7. november 2020. Hvis deltagerne på pressemødet havde vidst, at der på det tidspunkt blev arbejdet på et hastelovforslag, og at der ikke var hjemmel, ville han selvfølgelig gerne have vidst det. Han ved nu, at Thorkild Fogde fik besked om den manglende hjemmel den 5. november 2020. Det var dybt problematisk, at branchen ikke fik noget at vide.

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at 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, herunder om at ministeren søndag skulle ringe til ordførerne. Han vidste fortsat ikke, hvad lovforslaget vedrørte, og det gjorde Mogens Jensen heller 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 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. Han modtog samtidig med Mogens Jensen en mail søndag den 8. november 2020 om aftenen, hvor af det fremgik, at sagen, som Paolo Drostby havde varslet om, handlede om et hastelovforslag, som relaterede sig til beslutningen truffet under KU-mødet den 3. november 2020.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har foreholdt Søren Andersens forklaring om telefonsamtalen forklaret, at det ikke ville give nogen mening, at han ringede til Søren Andersen, som var særlig rådgiver for Mogens Jensen, på en lørdag uden, at han samtidig forklarede, hvad den hastende sag vedrørte. Det var nødvendigt, at Mogens Jensen sikrede sig tilslutning til, at man overhovedet kunne fremsætte hastelovforslaget, og her var det imperativt, at Mogens Jensen ringede til ordførerne for at sikre sig opbakning hertil.

Hele hans hensigt med at ringe til den særlige rådgiver og oplyse om hastelovforslaget var, at han havde en forestilling om, at Søren Andersen skulle hjælpe Mogens Jensen med kontakten til ordførerne, og han (Paolo Drostby) oplyste derfor Søren Andersen om, at sagen vedrørte et hastelovforslag, som skulle sikre hjemmel til at kræve mink i zone 3 aflivet.

5.8. Forløbet den 8. november 2020

5.8.1. Revision af Fødevarestyrelsens brev til minkavlerne

Den 8. november 2020 blev der igangsat en revision af Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til minkavlerne, tidligt med inddragelse af veterinærdirektør Hanne Larsen fra Fødevarestyrelsen og Miljø- og Fødevareministeriet, men også fra den 9. november 2020 med inddragelse af Justitsministeriet og Statsministeriet.

Det fremgår af en mail sendt internt i Fødevarestyrelsen den 8. november 2020 kl. 23.40 af enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen til Fødevarestyrelsens krisestab med kopi til Hanne Larsen, at Hanne Larsen den 8. november 2020 havde telefonsamtaler med departementet ved afdelingschef Tejs Binderup og departementschef Henrik Studsgaard henholdsvis omkring kl. 12.50 og kl. 13.10, hvorunder Fødevarestyrelsen orienterede om, at brevet til minkavlerne kunne læses som et påbud eller en instruks fra myndighederne om at aflive mink i zone 3.

Enheds- og kontorchef Camilla Brasch Andersen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at det formentlig var på det møde, hvor Hanne Larsen orienterede departementet om problemerne med brevet til minkavlerne. De var allerede gået i gang med at lave et nyt brev til avlerne, da Tage Pedersen havde kontaktet dem om de manglende praktiske oplysninger i brevet af 6. november 2020.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at hun søndag den 8. november 2020 blev opmærksom på, at brevet ikke var heldigt formuleret. Hun drøftede det med Birthe Schubart, der var enig i, at det ikke var heldigt. Hun oplyste selv Tejs Binderup og Henrik Studsgaard om, at der var nogle uheldige formuleringer i brevet. Brevet var alene tænkt som kommunikation til minkavlerne og ikke som et påbud, men hun blev alligevel bekymret over deres formuleringer om minkavlerne i zone 3. Birthe Schubart delte hendes bekymring. Hun husker ikke, om det var Birthe Schubart, eller om

det var Malene, der skrev de nye formuleringer. Brevet blev ikke omformuleret som følge af medieomtalen om eftermiddagen den 8. november 2020, da de allerede havde talt herom i løbet af formiddagen.

Enhedschef Birthe Schubart, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at hun ikke var inde over, hvad der skulle kommunikeres til minkavlerne. Men Hanne Larsen var den 8. november 2020 lidt bekymret over formuleringen i det brev, der var blevet sendt ud til minkavlerne. Nu var der jo lidt uklarhed om lovhjemlen, og det var tydeligt på det tidspunkt, og så kunne det, der var anført i brevet, måske læses lidt for firkantet. Det snakkede hun og Hanne Larsen om, men hun var ikke selv inde over overvejelser om, hvorvidt der skulle laves et nyt brev, og hun var heller ikke inde over formuleringen af brev nr. 2.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at fra søndag den 8. november 2020 lidt over middag "bimlede og bamlede" det om, at der ikke var hjemmel. Hanne Larsen ringede søndag den 8. november 2020 til ham og Henrik Studsgaard og forespurgte, om brev nr. 1 kunne misforstås eller fejllæses. Han, Henrik Studsgaard og Hanne Larsen nåede til den konklusion, at brev nr. 1 ikke kunne misforstås eller fejllæses.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at da han fik læst brevet sidst på dagen om søndagen den 8. november 2020 kunne han godt se, at brevet var uhensigtsmæssigt formuleret. Han kunne se, at brevet skulle præciseres, så der alene var en opfordring til at hjælpe til med aflivning.

5.8.2. Miljø- og fødevareministerens kontakt til ordførere

Søndag den 8. november 2020 kl. 13.31 besvarede miljø- og fødevareminister Mogens Jensen en mail fra særlig rådgiver Søren Andersen, hvortil var vedhæftet en mail fra kontorchef Paolo Drostby, begge Miljø- og Fødevareministeriet, til blandt andre ministersekretær Lykke Feld og Søren Andersen indeholdende en tekst til ordførerne om det kommende lovforslag.

Dagen forinden, lørdag den 7. november 2020 kl. 18.31, havde Lykke Feld sendt en mail til Mogens Jensen med emnet: "Talepapir til kontakt til ordførere vedr. fremsættelse af lovforslag til hastebehandling". I mailen, som blev sendt i kopi til blandt andre Søren Andersen, Paolo Drostby og afdelingschef

Tejs Binderup, var der omtale af det videre forløb med et hastelovforslag og vedhæftet cover og talepinde til brug for ministerens kontakt med ordførerne.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at han ved Lykke Felds mail første gang blev oplyst om, at der manglede lovhjemmel. 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. Efter pressemødet den 7. november 2020 fik han besked fra Søren Andersen om, at der var en sag på vej til ham. Dette var første gang, at han fik at vide, at der skulle fremskaffes lovhjemmel til aflivning af samtlige mink. Der var ingen orientering fra Henrik Studsgaard, Tejs Binderup, Paolo Drostby eller Paolo Perotti om, hvorvidt de var enige i Tejs Binderups vurdering. Der kom heller ikke en orientering fra Justitsministeriet. Diskussionen herom foregik på embedsmandsniveau, og den kom ikke op til ham.

Mogens Jensen fik den 8. november 2020 kl. 18.49 tilsendt en notits, udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet, om "hastefremsættelse af forslag til Lov om midlertidigt forbud mod hold af mink og ildere som led i håndteringen af COVID-19". Af notitsen, som Mogens Jensen godkendte kl. 19.17, fremgår bl.a.:

> "...
> **Notits om hastefremsættelse af forslag til Lov om midlertidigt forbud mod hold af mink og ildere som led i håndteringen af COVID-19**
>
> Regeringen besluttede den 3. november 2020, at alle mink i Danmark skal aflives hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden. Beslutningen blev truffet, efter at sundhedsmyndighederne samme dag fremsendte en risikovurdering, der understregede, at tilstedeværelsen af mink i Danmark i sig selv udgør en risiko for folkesundheden og effekten af kommende vacciner mod COVID-19 i den nuværende situation.
> ...
> Der vurderes imidlertid ikke i lov om hold af dyr at være hjemmel til at påbyde aflivning af raske dyr uden for de i henhold til loven etablerede beskyttelseszoner.
>
> For at implementere regeringens beslutning fremsættes der et lovforslag med henblik på at indføre et midlertidigt forbud mod erhvervsmæssigt hold af mink og ildere i Danmark og etablere hjemmel til aflivning og

bortskaffelse af mink og ildere i Danmark, herunder aflivning af raske mink uden for de i forvejen etablerede beskyttelseszoner.

Der lægges endvidere op til, at der fastsættes regler om direkte erstatning og/eller kompensation for de mink, der aflives i 2020, som svarer til vilkårene i den eksisterende regulering af husdyr. Der lægges samtidig op til at indføre en bemyndigelse til ved bekendtgørelse at fastsætte regler om øvrige former for kompensation og erstatning.

Det bemærkes, at det vil bero på en konkret vurdering, der også vil afhænge af indholdet af disse regler, om den foreslåede ordning vil udgøre ekspropriation over for den enkelte erhvervsdrivende. I tilfælde, hvor ordningen måtte indebære et ekspropriativt indgreb, vil der skulle udbetales fuldstændig erstatning i overensstemmelse med grundloven.

Af hensyn til en hurtig implementering af regeringens beslutning fremsættes lovforslaget til hastebehandling i Folketinget.

Lovforslaget vil blive fremsat i Folketinget tirsdag den 10. november 2020 med ønske om vedtagelse samme dag således, at lovforslaget kan træde i kraft lørdag den 14. november 2020."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at årsagen til, at han ringede til ordførerne, var for at sikre opbakning til en hastebehandling. Det krævede ¾-dels flertal. Han anså det ikke for tvivlsomt, at loven ville blive vedtaget.

5.8.3. Statsministerens godkendelse af hastelovforslaget

Søndag den 8. november 2020 kl. 12.55 orienterede Casper Lund Borch blandt andre departementsråd Pelle Pape og departementsråd Christian Liebing, begge Statsministeriet, om status på forløbet.

Der var i løbet af eftermiddagen en løbende mailkorrespondance i Statsministeriet om det varslede hastelovforslag. Pelle Pape var undervejs i telefonisk kontakt med departementscheferne Peter Stensgaard Mørch og Henrik Studsgaard.

Departementsråd Pelle Pape, Statsministeriet, har forklaret, at der var forskellige processer i gang om søndagen. De blå partiledere havde skrevet et brev til statsministeren om kompensationssporet, og der var en ØU-sag på vej om modellen for kompensation. Henrik Studsgaard ringede og nævnte en ØU-sag om kompensation, hvor Henrik Studsgaard lagde op til, at Statsministeriet hurtigt tog stilling til sagen, så forhandlingerne med partierne kunne begynde om mandagen. Det blev til en både/og løsning i forhold til kompensationsmodellerne.

Søndag den 8. november 2020 kl. 18.27 sendte Casper Lund Borch en mail med emnet "Haster: Hastelovforslag fra ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling" om en "gul sag" til Pelle Pape og med kopi til blandt andre departementschefsekretær Iren Mirmojatahedi, som indeholdt en indstilling til statsministeren, et udkast til brev til Folketingets formand og en notits fra miljø- og fødevareministeren, som var godkendt af Finansministeriet og Justitsministeriet.

Af den vedhæftede indstilling til statsministeren fremgår bl.a.:

> "...
> **Hastelovforslag fra ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling**
>
> Regeringen besluttede den 3. november 2020, at alle mink i Danmark skal aflives hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden. Beslutningen blev truffet, efter at sundhedsmyndighederne samme dag fremsendte en risikovurdering, der understregede, at tilstedeværelsen af mink i Danmark i sig selv udgør en risiko for folkesundheden og effekten af kommende vacciner mod COVID-19 i den nuværende situation.
>
> Der vurderes imidlertid ikke i lov om hold af dyr at være hjemmel til at påbyde aflivning af raske dyr uden for de i henhold til loven etablerede beskyttelseszoner. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer på den baggrund, at der er behov for at fremsætte et hastelovforslag med henblik på at indføre et midlertidigt forbud mod erhvervsmæssigt hold af mink og ildere i Danmark. Samtidig vil lovforslaget etablere hjemmel til aflivning og bortskaffelse af mink og ildere i Danmark, herunder aflivning af raske mink uden for de i forvejen etablerede beskyttelseszoner. Endelig

lægges der op til, at der med lovforslaget fastsættes regler om direkte erstatning og/eller kompensation.

I forhold til sidstnævnte lægges der op til vilkår, der svarer til vilkårene i den eksisterende regulering af husdyr, herunder at det vil bero på en konkret vurdering, om den foreslåede ordning vil udgøre ekspropriation over for den enkelte erhvervsdrivende.

Der er vedlagt en notits med en nærmere beskrivelse af lovforslaget, ligesom der er en ØU-sag under forberedelse med henblik på regeringens stillingtagen til den præcise model for kompensation og erstatning.

Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling forventer at fremsætte lovforslaget tirsdag den 10. november med et ønske om, at det kan vedtages samme dag således, at det kan træde i kraft lørdag den 14. november 2020.

Miljø- og Fødevareministeriet har i weekenden haft kontakt til alle Folketingets partier og har i den forbindelse opnået opbakning til hastelovforslaget fra Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet og De Frie Grønne, mens Liberal Alliance og Nye Borgerlige har sagt nej. Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti har ikke tilkendegivet, hvorvidt de vil bakke op om hastebehandlingen.

Såfremt Venstre ikke bakker op om anmodningen om hastebehandling, vil der ikke kunne dispenseres fra reglerne i Folketingets forretningsorden.

Det bemærkes i den forbindelse, at de borgerlige partiledere samlet i et brev til statsministeren fredag har tilkendegivet, at minkavlerne skal sikres fuld erstatning for deres tab, ligesom Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti har kritiseret beslutningen om at aflive alle mink. Det Konservative Folketinget har også opfordret til et omgående stop for aflivning af alle mink, mens Dansk Folkepartis formand i sit ugebrev udsendt d.d. ønsker svar fra regeringen på, om det er muligt at bevare avlsdyr, så erhvervet kan have en fremtid.

> Det bemærkes endvidere, at det er første gang siden gennemførelsen af epidemiloven den 12. marts 2020, at regeringen anmoder Folketinget om at hastebehandle et lovforslag på én dag. Det er dog Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at det er nødvendigt i den nuværende situation.
>
> Fremsættelsen af lovforslaget er godkendt i Finansministeriet og Justitsministeriet.
>
> Det **indstilles**, at statsministeren tager stilling til fremsættelsen og behandlingen af lovforslaget.
>
> Såfremt statsministeren godkender fremsættelsen og den skitserede proces, er der vedlagt udkast til brev fra statsministeren til Folketingets formand.
> ..."

Departementschefsekretær Iren Mirmojtahedi, stabschef Martin Justesen og særlig rådgiver Sara Vad Sørensen fik den 8. november 2020 kl. 18.46 tilsendt den "gule sag" med hastelovforslaget. Departementschef Barbara Bertelsen fik hastelovforslaget tilsendt kl. 19.19, som hun godkendte kl. 19.26, og i en mail sendt kl. 20.08 oplyste ministersekretær Anders Kappel, at hastelovforslaget var godkendt af statsministeren. Hastelovforslaget blev senere samme aften oversendt til Folketingets formand.

Statsminister Mette Frederiksen har om forløbet med hastelovforslaget mv. forklaret, at hun ikke fik besked herom om lørdagen. Hun hørte først herom søndag aften den 8. november 2020. Forespurgt, om hun gerne ville have haft oplysningen om lørdagen den 7. november 2020, svarede hun, at det er et besynderligt spørgsmål. I Statsministeriet vurderede den pågældende medarbejder, at det ikke var nødvendigt, at hun blev orienteret. Hun har tillid til, at man dér foretog de vurderinger, som man skulle. Det ser i øvrigt ud til, at vedkommende medarbejder i Statsministeriet rådgav Miljø- og Fødevareministeriet meget klogt om bl.a. udarbejdelse af notits, kontakt til ordførerne mv. Det forekommer hende, at det var en meget klog rådgivning, at Folketinget fik besked. Det betød, at Folketinget var bekendt med den manglende lovhjemmel før landets statsminister. Hun blev bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af alle mink, da hun søndag aften den 8. november 2020 blev

forelagt en sag med et brev til Folketingets formand omhandlende behov for hastebehandling. Forespurgt, om hun søndag aften den 8. november 2020 overvejede at give besked om, at andre myndigheder skulle stoppe evt. aktivitet – har hun supplerende forklaret, at da hun blev orienteret søndag aften, var Folketinget allerede bekendt med, at der ikke var hjemmel. Det samme var offentligheden. Hun ønskede i den forbindelse at henlede kommissionens opmærksomhed på sine udtalelser under en forespørgselsdebat F22 den 25. november 2020, hvorunder hun bl.a. gav udtryk for:

> "...
> Da jeg søndag sender et brev til Folketingets formand med ønske om hastebehandling, er den daværende fødevareminister fuldt ud bevidst om den manglende lovhjemmel.
>
> Fødevareministeren og hans system havde selv taget kontakt til partierne i Folketinget, og senere samme aften kommenterede fødevareministeren den manglende hjemmel i offentligheden. Og lad mig samtidig understrege, at jeg *ikke* søndag bliver oplyst, at der skulle foregå noget ulovligt – f.eks. at myndighederne skulle være i gang med at foretage tvungne aflivninger uden for smittezonerne eller lignende.
>
> I den situation er det helt rimeligt og fuldstændig i overensstemmelse med ministerstyret og tilsynspligten, at statsministeren forventer, at den ansvarlige ressortminister, ministerens departement og de ansvarlige myndigheder selv træffer de nødvendige foranstaltninger.
> ..."

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at hun først opdagede sagen om aftenen, da hun blev kontaktet af departementschefsekretæren, som sagde, at der lå en hastesag. Hun skyndte sig at få sendt sagen videre til statsministeren få minutter efter. Hun vidste ikke på dette tidspunkt, at Justitsministeriet havde været involveret i lovarbejdet. Det naturlige var, at det var fagministeriet, som kontaktede Statsministeriet, hvilket også skete på "kontorniveau" om lørdagen den 7. november 2020. Forespurgt om, hvorvidt Justitsministeriet burde have orienteret Statsministeriet, svarede hun, at det igen er og bliver kontrafaktisk; det er pr. definition fagministeriet, som bør underrette Statsministeriet. Hun blev aldrig orienteret om Casper Lund Borchs mail sendt lørdag den 7. november 2020 kl. 11.56. Hun hørte

ikke noget i løbet af lørdagen den 7. november 2020 og heller ikke i løbet af søndagen, før søndag aften den 8. november. Hun blev ikke orienteret af folk i sit eget hus om hastelovforslaget før søndag aften. Mette Frederiksen godkendte hastelovforslaget og fremsendte sagen til Folketingets formand. Det næste hun husker er, at hun og statsministeren havde en samtale om, at der pågik en kommunikation, som ikke var retvisende i forhold til det, som var kommunikeret på pressemødet den 4. november 2020. Det var muligvis søndag aften den 8. november 2020.

Stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, har forklaret, at han forud for modtagelsen af mailen den 8. november 2020 kl. 18.46 havde modtaget sms'en fra Søren Andersen, hvor Søren Andersen gjorde ham opmærksom på, at der var et hastelovforslag på vej. Han havde ligeledes modtaget en mail, som indeholdt mediedækning af en udtalelse fra Mogens Jensen. Den 8. november 2020 havde han fødselsdag, og han forholdt sig ikke videre til sms'en eller mailen. Han blev ringet op af Søren Andersen den 8. november 2020, men det var en meget kort samtale, hvor Søren Andersen ikke nævnte noget om, at der manglede lovhjemmel til at gennemføre regeringens beslutning fra KU-mødet den 3. november 2020. Senere på dagen den 8. november 2020 modtog han sms'en fra Søren Andersen. Da det gik op for ham, at der manglede hjemmel til at gennemføre regeringens beslutning, gik han i "løsningsmode". Mandag den 9. november 2020 var han i dialog med Venstre om proceduren for hastebehandlingen af lovforslaget.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har under sin genafhøring forklaret, at Tejs Binderup eller Henrik Studsgaard bad ham om at orientere Statsministeriet om hastelovforslaget. Han havde ikke tidligere fremsendt et hastelovforslag, så han ringede til Casper Lund Borch den 7. november 2020 for at høre om processen herfor. Han havde en forventning om, at hans oversendelse af hastelovforslaget til Statsministeriet ville medføre, at lovforslaget ville gå videre op i Statsministeriet. Formålet med at fremsende hastelovforslaget til Statsministeriet var, at statsministeren skulle oversende notitsen om hastebehandlingen til Folketingets Forretningsudvalg. Han tænkte, at oplysningen om hastelovforslaget ville blive forelagt statsministeren og Barbara Bertelsen. Hans orientering af Casper Lund Borch skete overvejende telefonisk, men den foregik også via mail. Casper Lund Borch anviste, hvordan processen for fremsendelsen af hastelovforslaget skulle være. Casper Lund Borch var ikke overrasket over hans henvendelse. Casper Lund Borch oriente-

rede ham om, at han ville lægge sagen op med henblik på, at statsministeren kunne godkende lovforslaget dagen efter. Mogens Jensen blev, i hvert fald i skriftsporet, bekendt med, at der manglede hjemmel til aflivning af mink i zone 3 den 7. november 2020. Han ved, at Mogens Jensen talte med Søren Andersen umiddelbart inden eller efter pressemødet den 7. november 2020. Han deltog ikke i briefingen af Mogens Jensen. Han havde en forventning om, at Mogens Jensen vidste, at der på dette tidspunkt var et hastelovforslag på vej. Hele hierarkiet i Miljø- og Fødevareministeriet vidste, at der var et hastelovforslag på vej. Han havde endvidere ringet til Søren Andersen om formiddagen den 7. november 2020 og oplyst ham om, at Søren Andersen skulle oplyse Mogens Jensen om, at ministeren skulle ringe rundt til de politiske ordførere for at sikre sig tilslutning til hastelovforslaget. Han mener, at det fremgik af talepindene til presseberedskabet, at minkavlerne selv medvirkede til aflivningerne, og på dette tidspunkt havde de en forventning om, at lovforslaget ville være blevet vedtaget i løbet af nogle få dage. Han tror derfor ikke, at han var fokuseret på den manglende hjemmel, da han læste beredskabet til pressemødet den 7. november 2020. Han husker ikke, at han havde nogle drøftelser med Henrik Studsgaard om presseberedskabet. Han regnede med, at hjemlen ville være på plads den 10. november 2020.

Kontorchef Casper Lund Borch, Statsministeriet har forklaret, at Paolo Drostby ringede lørdag den 7. november 2020 og sagde, at de sad og arbejdede med et hastelovforslag, som Miljø- og Fødevareministeriet gerne ville fremsætte og få vedtaget tirsdag den 10. november 2020. Paolo Drostby sagde, at han var i kontakt med Justitsministeriet og Finansministeriet om lovforslaget. Miljø- og Fødevaremisteriet ville tage kontakt til ordførerne. Paolo Drostby fortalte i overskrifter, hvad lovforslaget angik, herunder at det angik lovhjemmel til at slå mink ned i hele landet samt hjemmel til kompensation/ekspropriation. Det var det første, han hørte til den sag. Fokus under samtalen var på processen ved hastelovforslag. Han videregav beskeden i umiddelbar forlængelse af telefonsamtalen, som det fremgår af hans mail sendt lørdag den 7. november 2020 kl. 11.56. Han forsøgte efter bedste evne at viderekommunikere Paolo Drostbys budskab. Det var ham, som skrev den "gule sag". Formuleringen havde han fra den af Miljø- og Fødevareministeriet fremsendte notits, som var godkendt af Justitsministeriet og Finansministeriet. Han brugte præcis de termer, som fremgik af notitsen. Han satte ikke spørgsmålstegn herved. Der var ikke nogen, som stillede spørgsmålstegn ved, at det af Statsministerens brevpapir fremgik, at der skulle etableres hjemmel til aflivning mv. af

alle mink. Han ved ikke, hvornår Barbara Bertelsen og statsministeren blev orienteret om den manglende hjemmel, men han orienterede "sit hus" ved sin mail sendt lørdag den 7. november 2020 kl. 11.56. Han sendte brevet til Folketingets formand søndag aften den 8. oktober 2020 kl. 20.32. Han modtog en orientering fra Folketingets Lovsekretariat om, at Venstre ønskede en drøftelse. Herefter sluttede hans arbejde med sagen.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har forklaret, at han først fik besked om lovforslaget søndag den 8. november 2020. Han blev opmærksom på, at der var problemer med lovhjemmel til at gennemføre regeringens beslutning via et opslag på et socialt medie søndag den 8. november 2020 ud på eftermiddagen eller først på aftenen. Han fik kort efter en sms fra den radikale sundhedsordfører, Stinus Lindgreen, om at hans ordførerkollega i Miljø- og Fødevareministeriet var blev briefet af Miljø- og Fødevareministeriet om en hastelov. I forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen til Folketinget talte han med Dorthe Eberhardt Søndergaard og Per Okkels og muligvis også Katrine Kaldahl om, hvornår de i Sundhedsministeriet fik viden om, at der var problemer med lovhjemmel til at aflive alle mink. De sagde, at de nok fik besked herom enten torsdag den 5. november eller fredag den 6. november 2020, og at de hjalp Miljø- og Fødevareministeriet med lovforslaget. Hans medarbejdere havde ikke fundet det relevant at orientere ham om dette arbejde, idet lovforslaget ikke lå i Sundhedsministeriet. Han fik selv først besked om lovforslaget søndag den 8. november 2020. Per Okkels gav ikke udtryk for, at han var involveret i arbejdet med lovforslaget.

Finansminister Nicolai Wammen har forklaret, at han første gang hørte om hastelovforslaget søndag 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.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har foreholdt, at miljø- og fødevareminister Mogens Jensen den 8. november 2020

orienterede de politiske ordførere om hastelovforslaget og forespurgt, om også statsminister Mette Frederiksen burde være blevet orienteret herom, forklaret, at han ikke følte anledning hertil, da Miljø- og Fødevareministeriet havde oversendt anmodning om hastelovforslag til Statsministeriet som et led i almindelig procedure lørdag den 7. november 2020 ca. kl. 11.40. Han følte derfor ikke anledning til at ringe til Barbara Bertelsen den 8. november 2020 med det formål at statsministeren skulle orienteres. Som tidligere forklaret var han af den opfattelse, at sagen ikke havde en karakter, som gjorde, at han skulle orientere Barbara Bertelsen herom, heller ikke søndag den 8. november 2020. Han følte sig heller ikke kaldet til at orientere Tage Pedersen den 8. november 2020. Hans fokus var det politiske niveau, så der kunne fremsættes et hastelovforslag. Han blev ikke kontaktet af Barbara Bertelsen den 8. november 2020, da Barbara Bertelsen modtog hastelovforslaget søndag den 8. november 2020. Han blev heller ikke kontaktet af andre departementschefer, heller ikke Johan Legarth.

5.8.4. Presseomtale af manglende hjemmel

Søndag den 8. november 2020 var der tilgået offentligheden oplysning om, at der ikke var hjemmel til aflivning af alle mink.

Presserådgiver i Miljø- og Fødevareministeriet, Nina Maria Klok, videresendte den 8. november 2020 kl. 18.27 en mail fra en journalist i DR til kontorchef Paolo Drostby med kopi til pressechef Bjarke Kamstrup, begge Miljø- og Fødevareministeriet, og kl. 19.44 til afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet, Tejs Binderup. Af mailen fra Nina Maria Klok fremgår bl.a.:

> "...
> Så ringede DR også.
>
> Berlingske har skrevet denne artikel:
>
> https://www.berlingske.dk/samfund/regeringen-vil-slaa-alle-landets-mink-nedmen-har-endnu-ikke-lovgivningen
>
> Jeg har, som aftalt med Paolo, sagt, at der er dialog med ordførerne i morgen eftermiddag, og at der arbejdes på et udkast til et nyt lovforslag. Mere kan vi ikke sige nu. Det har jeg også sagt til Ritzau. Det fremgår også af artiklen. De har dog skrevet, at der ligger et udkast klar. DR vil

gerne have samme bekræftelse og havde følgende uddybende spørgsmål.
..."

Bjarke Kamstrup besvarede kl. 20.30 en mail fra Nina Maria Klok, hvori hun havde lavet et oplæg til en udtalelse fra Miljø- og Fødevareministeriet med "Fint for mig".

Nina Maria Klok sendte herefter kl. 20.37 følgende mail til Tejs Binderup, Paolo Drostby og retschef Paolo Perotti med kopi til Bjarke Kamstrup:

"...
Mange partier tweeter om det, og det optager de fleste medier lige nu. Spørgsmålet om hastelovgivning ift. at kunne slå mink ned på farme, der ikke er smittet. Vi har fået spørgsmål fra Berlingske, DR, BT, EB, Ritzau m.fl. TV2 News har også lige meddelt, at de vil køre den som hovedhistorie i morgen tidligt og om vi har nogle kommentarer.

Efter aftale med Tejs og Bjarke har vi formuleret et lidt generisk svar vi kan give de fleste. Kan I godkende dette (eller rette til)?

Miljø- og Fødevareministeriet oplyser:

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.

Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte dette ud.

Regeringen har skrevet rundt til de enkelte minkfarmere med en opfordring til at påbegynde aflivninger, og parallelt hermed arbejdet på at tilvejebringe det nødvendige lovgrundlag til at påbyde dette - herunder også så minkavlerne kan få den nødvendige kompensation. Det er der nu er dialog med ordførere og partier om, og derfor er et nyt lovforslag under udarbejdelse.

...”

Kl. 20.55 besvarede Tejs Binderup mailkorrespondancen og anførte ”ok”, hvorefter Nina Maria Klok kort tid efter spurgte: ”Er svaret så politisk, at det er fra Mogens, og han derfor skal godkende? Hvad vurderer I (kan vi som ministerium sige, at situationen er alvorlig og regeringen har vurderet...)?”

Tejs Binderup skrev herefter, at det skulle sendes til miljø- og fødevareminister Mogens Jensen og departementschef Henrik Studsgaard med kopi til særlig rådgiver Søren Andersen, alle Miljø- og Fødevareministeriet, hvortil Nina Maria Klok anførte ”Ok sender til dem nu”.

Søndag aften godkendte Tejs Binderup og Henrik Studsgaard - og derefter kl. 21.46 også Mogens Jensen - følgende pressecitat om den manglende hjemmel:

> ”...
> 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. Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte dette ud. Regeringen har skrevet rundt til de enkelte minkfarmere med en opfordring til at påbegynde aflivninger, og parallelt hermed arbejdet på at tilvejebringe det nødvendige lovgrundlag til om nødvendigt at påbyde dette - herunder også så minkavlerne kan få den nødvendige kompensation. Det er der nu dialog med ordførere og partier om, og derfor er et nyt lovforslag under udarbejdelse.
> ...”

Bl.a. dr.dk bragte søndag den 8. november 2020 om aftenen en artikel, hvori pressecitatet indgik.

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at 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. Passagen om at *”...at man ikke kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte dette ud”* måtte relatere til

brevet, der var sendt til minkavlerne. 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.

I Erhvervsministeriet reagerede man på artiklen, hvor miljø- og fødevareminister Mogens Jensens presseudtalelse var refereret. Erhvervsministeriets presserådgiver, Caroline Gerd Frandsen, sendte kl. 22.07 en mail til erhvervsminister Simon Kollerup med et link til artiklen bragt på dr.dk.

Kl. 22.08 videresendte erhvervsminister Simon Kollerup linket til blandt andre sin departementschef Michael Dithmer med følgende bemærkning:

> "...
> Her skal MFVM altså ud og sige noget. Det er GIFTIGT at have den kørende derude ... se sidste linje ... hvor bliver de af
> ..."

Kl. 22.49 videresendte Michael Dithmer linket på mail til departementschef Henrik Studsgaard i Miljø- og Fødevareministeriet og anførte bl.a.:

> "...
> Denne artikel er ret giftig. Går din minister ud og forklarer, inden møderne i morgen
> ..."

Kl. 23.03 modtog Michael Dithmer en mail med svar fra Henrik Studsgaard, hvori Henrik Studsgaard oplyste, at der var kommet mange henvendelser, og at pressecitatet var givet som svar herpå.

Erhvervsminister Simon Kollerup har forklaret, at han så artiklen søndag aften. Han skulle dagen efter indlede forhandlingen med de politiske partier i forhold til at skaffe kompensation til minkavlerne. Når han skriver, at det er giftigt, så er det gængs Christiansborgudtryk for, at når man har gang i forhandlinger, kan der være forstyrrende elementer, som optager den forhandlingstid, man skal bruge for at skaffe opbakning. Han skulle skaffe opbakning til kompensationsordningerne, og det var giftigt at have sådanne

udsagn ude, uden at Miljø- og Fødevareministeriet svarede på det. Han bad derfor om, at nogen skubbede lidt til Miljø- og Fødevareministeriet. Citatet er skrevet i Miljø- og Fødevareministeriet. Det er ikke en korrekt udlægning af, hvad der foregik på KU-mødet den 3. november 2020, idet der ikke blev drøftet lovhjemmel til nedslagning af alle mink.

Statsminister Mette Frederiksen har om pressecitatet forklaret, at hun er uenig i citatet. Regeringen foretog ikke en vurdering, hvorefter ny lovgivning ikke kunne afventes.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at hun straks tog kontakt til Henrik Studsgaard mandag den 9. november 2020 om morgenen, hvorunder hun gjorde ham opmærksom på, at Miljø- og Fødevareministeriet i deres kontakt med pressen ikke måtte give udtryk for budskaber mv. om, at regeringen ikke havde tid til afvente lovhjemmel mv., da det ikke var korrekt. Statsministeren var også meget opmærksom herpå. Henrik Studsgaard var enig i, at der ikke var kommunikeret korrekt eksternt. Hun opfattede ordet "opfordring" således, at det både angik brevet til minkavlerne, men også kommunikationen på pressemødet den 4. november 2020.

5.9. Forløbet den 9., 10. og 11. november 2020

5.9.1. Presseudtalelse fra miljø- og fødevareministeren

Mandag aften den 9. november 2020 kom miljø- og fødevareminister Mogens Jensen med en skriftlig kommentar om forløbet til bl.a. Ritzau, hvori han bl.a. beklagede, at han og regeringen ikke havde været klare nok i kommunikationen om lovhjemmel, ligesom han udtalte, at "vi burde have kommunikeret klart". Af presseudtalelsen fremgår bl.a.:

> "...
> Først og fremmest er det vigtigt, at slå fast, at vi burde have kommunikeret klart, hvorvidt der er lovhjemmel til, at myndighederne kan påbyde af aflive raske minkbesætninger udenfor sikkerhedszonerne. Det har ikke været tilfældet i denne sag, og det vil jeg gerne beklage.
>
> Vi står i en global sundhedskrise, og derfor valgte regeringen at træffe en resolut beslutning, som der var opbakning til fra både et politisk flertal, men også fra minkbranchen selv. Når SSI siger, at en fortsat min-

> kavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner, så er der ingen tid at spilde, og derfor blev der også straks sat gang i en lovproces.
> ..."

Sent om aftenen den 9. november 2020 sendte departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard kl. 23.58 en sms til Mogens Jensen om ministerens taleberedskab, hvori det fremgår:

> "...
> Hej Mogens. En eftertanke. Tænker linjen i morgen skal være noget i retning af : Vi har begået fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink udenfor 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt og det skal der være i vores lovgivning før vi kan kræve aflivning der. Derfor er det også en fejl, at vi ikke direkte har skrevet i brevet til minkavlerne, at vi "opfodrer" avlerne udenfor 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af og det beklager jeg mange gange. Lad os vende i morgen tidlig inden det går løs. Sender også til Søren. Bh Henrik
> ..."

Mogens Jensen besvarede Henrik Studsgaards sms et minut senere med "Fint". Henrik Studsgaard sendte kl. 00.00 samme aften beskeden til særlig rådgiver Søren Andersen med bemærkningen "Hej Søren. Lad os vende i morgen, men vi er nødt til at tage på os og lægge os helt ned. Bh Henrik" og kl. 00.03 samme besked til afdelingschef Tejs Binderup med bemærkningen "Hej Tejs. Det snerper til - vi er nødt til at tage det på os og lægge os helt ned. Dvs ingen mellemregninger med andre ministerier eller Fur. Lad os vende i morgen tidlig. Bh Henrik".

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om beskeden fra Henrik Studsgaard forklaret, at man godt kan forestille sig, at der er overensstemmelse mellem sms'en, og det der fremgår af pressenotatet. Sms'en har formentlig afstedkommet pressenotatet.

Det af Mogens Jensen omtalte pressenotat er gengivet nedenfor i afsnit 5.9.4.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har om beskeden fra Henrik Studsgaard forklaret, at han først ved Henrik Studsgaards besked blev klar over, at regeringen var af den opfattelse, at den ikke var informeret om den manglende hjemmel.

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har om beskeden fra Henrik Studsgaard forklaret, at han forstod udsagnet således, at det både handlede om udmeldingen om, at alle mink skulle aflives samt om, at man havde haft travlt med at få sendt et brev til minkavlerne.

5.9.2. Sms-korrespondance mellem statsministeren og miljø- og fødevareministeren

Mandag den 9. november 2020 om aftenen var der en sms-korrespondance mellem Mogens Jensen og statsminister Mette Frederiksen om Mogens Jensens kendskab til den manglende hjemmel, hvori Mogens Jensen skrev, at han mente, at han blev gjort opmærksom på den manglende hjemmel torsdag den 5. november 2020. Af sms-korrespondancen fremgår:

> "...
> Mette Frederiksen kl. 22:49
> Hej Mogens. Hvornår og hvordan bliver du gjort opmærksom på den manglende lovhjemmel?
>
> Mogens Jensen kl. 23:01
> Hej Mette,
>
> Jeg kan ikke lige på stående fod sige præcis hvornår men jeg mener det var torsdag (og det checker jeg lige op på) men jeg har fået at vide at mine folk - op til regeringsbeslutningen - gjorde justitsministeriet opmærksom på at man ikke mente der var hjemmel i lov om dyrehold til at slå ned udenfor zonerne. Det var JM uenig i og derfor foregik der afklaring af dette frem til torsdag.
>
> Mette Frederiksen kl. 23:06
> I forhold til hjemmel. Vi burde vel ha haft en orientering på K om at der kunne være problemer?
>
> Mette Frederiksen kl. 23:06

Men det kunne du jo ikke når du ikke vidste besked

Mogens Jensen kl. 23:14
Nej - det kunne jeg ikke - men min afdelingschef har sendt mig en mail hvor han den 3. nov om morgenen meddeler afdelingschefer i JM, SUM og EM at der ikke er lovhjemmel i vores Lov om dyrehold til at eksekvere beslutningen.

Vedr. dyrevelfærd har Fødevarestyrelsen indskærpet og også været ude at forklare og beklage (men det er jo også klart der kan ske fejl i så stor en operation når 15 mio mink skal aflives i en fart)
..."

5.9.3. Sms-korrespondance mellem departementscheferne Barbara Bertelsen og Henrik Studsgaard

Der var endvidere om aftenen den 9. november 2020 en sms-korrespondance mellem departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, og Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, hvori Barbara Bertelsen bl.a. kommenterede på miljø- og fødevareminister Mogens Jensens forestående udmelding til pressen, ligesom hun kommenterede på pressedækningen samme aften:

"...
Barbara Bertelsen, kl. 19.56:
Hvornår kommunikerer i (og lægger jer ned og ruller jer, som vi vendte ;)

Henrik Studsgaard, kl. 19.57:
Lige om lidt – vi skal lige have godkendt præciseret brev til minkavlerne

Barbara Bertelsen, kl. 19.58:
Fint

Barbara Bertelsen, kl. 20.00:
Max ydmyghed. Hører hele tiden linjer fra jeres folk/SR, der prøver at komme uden om selv at tage ansvaret på sig. Jeres ministers eneste chance for at vende denne er imidlertid at tage den oprigtigt og helhjertet på sig. Enhver rest af hidtidige transparente forsøg på at kaste den

videre på andre – herunder regeringen bredt og dermed stm – kommer jo til at ramme ham selv endnu hårdere

Henrik Studsgaard, kl. 20.02:
Kommunikationslinje skulle gerne være afstemt med jer – vi beklager at det i brevet ikke fremgik at der var tale om en opfordring til aflivning af raske farme....

Barbara Bertelsen, kl. 20.04:
OK. Men i offentlighed vigtigt at erkende, at det er en fejl, som man beklager – ikke kun brevet, men hele rodet om hjemmel. Bare hiv plasteret helt af ;)

Henrik Studsgaard, kl. 20.04:
Ja, når brev sendt tager vi fat i Ritzau

Barbara Bertelsen, kl. 20.05:
Super

Barbara Bertelsen, kl. 20.06:
Nok vigtigt at du propper ham virkelig klart. Hidtil har vi kun hørt ham skyde på andre...enten direkte eller slet skjult
...
prepper [ikke identificerbar emoji]

Henrik Studsgaard, kl. 20.06:
[Smiley og Thumbs up – emoji]

Henrik Studsgaard, kl. 20.31:
Så er vi ude med citater

Barbara Bertelsen, kl. 20.50:
Kan du sende link? Kan ikke se noget

Barbara Bertelsen, kl. 21.00:
[Link til artikel på ekstrabladet.dk]

Har I ikke erkendt at der er begået fejl? Lyder som endnu en omgang, der gør mere skade end gavn

Barbara Bertelsen, kl. 21.01:
Og I taler om "regeringen" – dvs præcis det modsatte af selv at tage sit ansvar på sig

Henrik Studsgaard, kl. 21.05:
Her linjen: Først og fremmest er det vigtigt, at slå fast, at vi burde have kommunikeret klart, hvorvidt der er lovhjemmel til, at myndighederne kan påbyde at aflive raske minkbesætninger udenfor sikkerhedszonerne. Det har ikke været tilfældet i denne sag, og det vil jeg gerne beklage.

Vi står i en global sundhedskrise, og derfor valgte regeringen at træffe en resolut beslutning, som der var opbakning til fra både et politisk flertal, men også fra minkbranchen selv. Når SSI siger, at en fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner, så er der ingen tid at spilde, og derfor blev der også straks sat gang i en lovproces.

Der er ligeledes indgået en aftale med minkerhvervet om, at erhvervet selv hjælper med at få aflivet minkene i Danmark hurtigst muligt. Derfor bliver det også aftalt, at der tilfalder minkavlerne en bonus på 20 kr. pr. dyr, der bliver aflivet inden 16. november. Efter ønske fra Kopenhagen Fur har regeringen prioritet hurtigt at få meldt ud, hvordan minkerhvervet skal agere, for at kunne få andel i bonus-ordningen. Og det blev aftalt med Kopenhagen Fur, at denne information skulle distribueres til alle minkavlerne, både fra Fødevarestyrelsen og Kopenhagen Fur. Det ændrer dog ikke på, at selvom tingene skal gå hurtigt, så skal der være klar og tydelig kommunikation fra regeringen om, hvad der kræver lovgivning, og hvad der allerede er hjemmel til.

Udover hjemmel til at aflive raske dyr udenfor zonerne, bemyndiger lovforslaget også ministeren til at yde erstatning og kompensation til minkavlerne. Det er afgørende for regeringen, at få behandlet lovforslaget hurtigt, så de danske minkavlere kan få klarhed over erstatningsspørgsmålet.

Jeg vil på vegne af regeringen i morgen tirsdag fremsætte lovforslaget og samtidig anmode Folketingets partier om en hurtig behandling.

Barbara Bertelsen, kl. 21.08:
I har gemt jer i "regeringen" og ikke erkendt egen fejl i processen. Meget lidt overbevisende det her.

Barbara Bertelsen, kl. 23.22:
Vil du ringe med det samme – haster!

Henrik Studsgaard, kl. 23.33:
Har talt med Mogens og givet ham et klart budskab

Barbara Bertelsen, kl. 23.35:
Det er meget skidt det her. Ægte tillidsbrud.

Barbara Bertelsen, kl. 00.01:
[Link til artikel på bt.dk]

Illustrerer vigtigheden af, at I får gjort rent bord og bare sagt det, som det er.

Barbara Bertelsen, kl. 00.03, og 00.04:
[Links til artikler mv. i BT]

Barbara Bertelsen, kl. 00.04:
Her er reaktioner på udtalelser fra din minister, der netop i stedet for en beklagelse af procesfejl, lyder som en beslutning med åbne øjne, der blot er kommunikeret forkert. Hverken rigtigt eller klogt.

Henrik Studsgaard, kl. 00.35:
Nej ser ikke godt ud. Har sagt til Mogens at han timingsmæssigt nok bør gå ud fra morgenstunden og give et klart interview om den fejl vi har lavet så vi kan prøve at lægge sagen lidt ned. Vi tager stok med ham fra morgenstunden.

Barbara Bertelsen, kl. 00.36:

Enig. Eneste vej igennem det nu for ham. Og ikke mere skyden vildt til højre og venstre mod alle andre. Den mest effektive vej igennem er bare at erkende, at ministeriet lavede en fejl. Og det er man kan af.

Barbara Bertelsen, kl. 00.37:
*ked af

Barbara Bertelsen, kl. 00.40:
Eneste vej op ad hullet er at lægge sig fladt ned

Henrik Studsgaard, kl. 00.40
Enig

Barbara Bertelsen, kl. 00.43:
Og hvis I gør det rent og effektivt, har I også fjernet flanken. Så bliver det mere spørgsmål om procesopfølgning på ikke verdens kønneste forløb. Men lige nu er det ægte farligt pga fravær af ydmyghed og fejlerkendelse og påtagelse af eget ansvar.

Barbara Bertelsen, kl. 00.44:
Forfængelighed er en dødsssynd ;) Sov godt!

Henrik Studsgaard, kl. 01.11:
I lige måde – og tak for hjælpen ☺

Barbara Bertelsen, kl. 01.12:
Det manglede bare [ukendt smiley] Ring endelig når som helst!
..."

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har om sms'erne fra kl. 19.56-19.58 forklaret, at han tror, at Barbara Bertelsen hermed mente, at Miljø- og Fødevareministeriet skulle tage ansvar for det brev, som var sendt. Hvis man har lavet en fejl, så skal man tage et ansvar og få præciseret brevet. Det var det, som denne del af korrespondancen handlede om. Det, synes han, var helt naturligt. I løbet af mandagen den 10. november 2020 fik man lavet et ændret brev. Han har om sms'erne fra kl. 20.00-20.02 forklaret, at "SR" er særlig rådgiver. Forespurgt om, hvordan han tog imod en sms med et sådant indhold sendt af Statsministeriets departementschef,

har han forklaret, at der "kan gå bølgegang og direkte kommunikation i det". Miljø- og Fødevareministeriet havde påtaget sig ansvaret for både lovforslaget og kommunikation med minkavlerne, og hvis det ikke var godt nok, så måtte man påtage sig ansvar herfor. Han læser Barbara Bertelsens sms kl. 20.00 således, at der var nogen i hans hus, som havde svært ved at tage ansvar herfor. De særlige rådgivere i de to ministerier havde talt sammen. Om sms'erne fra kl. 20.04-20.05 har han forklaret, at Miljø- og Fødevareministeriet påtog sig at udarbejde lovforslaget. Forespurgt om det med lovforslaget var noget "rod" har han forklaret, at det ikke var noget rod at få tilvejebragt en hjemmel. Forespurgt om Barbara Bertelsen i sms'en ikke snarere mener, at det er forløbet mv. med den manglende hjemmel til regeringsbeslutningen, som er noget rod, har han forklaret, at det er hans opfattelse, at Barbara Bertelsen henviste til forløbet med hastelovforslaget. Forespurgt om, hvad der menes med sætningen: "Bare hiv plasteret helt af", har han forklaret, at han opfatter denne sætning således: "I må tage ansvaret for den del af processen, som I har ansvaret for". Det, synes han, er helt fair. Han synes ikke, at man skal forsøge at gøre det pænere eller putte noget ind under gulvtæppet. Om sms'erne fra kl. 20.06-20.50 har han forklaret, at han ikke kan oversætte alt, hvad Barbara Bertelsen mente. Han opfattede den samlede sms-korrespondance som et samlet budskab: "Henrik, I må tage ansvar for det, I har stået for". Det var han enig i. Forespurgt om, hvad det var, som de havde stået for, svarede han, at Miljø- og Fødevareministeriet havde ansvaret for kommunikationen med minkavlerne, og den kommunikation måtte omverdenen ikke kunne misforstå. Om sms'erne fra kl. 21.00-21.01 og forespurgt, om Barbara Bertelsens kommentar: "Og I taler om "regeringen"" angår brevet og det opfølgende, eller om den angår selve regeringsbeslutningen, svarede han, at han ikke så indslaget fra Ekstra Bladet, så han ved ikke, hvad Barbara Bertelsen henviste til, men han er enig med Barbara Bertelsen i, at ministeriet skulle være præcis omkring, hvornår ministeriet tog regeringen til indtægt for noget, og hvornår ministeriet selv stod på mål. Om sms'erne fra kl. 21.05-23.22 og forespurgt, om hans besked kl. 21.05 skal opfattes som om, at Miljø- og Fødevareministeriet burde været gået ud i pressen den 3., 4. eller senest den 5. november 2020 og oplyst om den manglende hjemmel, har han forklaret, at han opfattede forløbet sådan, at regeringen på KU-mødet den 3. november 2020 traf en politisk beslutning, som politisk blev meldt ud på pressemødet den 4. november 2020, hvorunder man sagde, at nu "må I gå i gang i maskinrummet". De første linjer i hans sms kl. 21.05 gik på to parallelle spor, dels det, som angik tilvejebringelse af hjemmel og dels det, som angik kommunikationen til minkerhvervet. I

lyset af presseomtalen søndag aften den 8. november 2020 burde Miljø- og Fødevareministeriet have været mere præcis i kommunikationen, herunder om hjemmel. Derfor gik man ind og tilrettede brevet, som blev sendt ud til minkavlerne tirsdag morgen den 10. november 2020. Normalt vil et beslutningsgrundlag til regeringen være meget gennemarbejdet. Man kan så stille spørgsmålet, hvorfor det ikke var tilfældet her. Hertil er svaret, at der var tale om en krisesituation med en akut trussel mod folkesundheden og de kommende vacciner, hvor hastighed betød noget. En manglende eller for sen reaktion kunne få vidtgående konsekvenser. En del af pressen og en del politikere var faktisk af den opfattelse, at man ikke arbejdede hurtigt nok. Adspurgt om det ikke var regeringen, som kollektivt skulle kommunikere noget sådant, har han forklaret, at han ikke oplever forløbet sådan, at regeringen ikke har taget ansvar. Om beskeden: "I har gemt jer i "regeringen" og ikke erkendt egen fejl i processen. Meget lidt overbevisende det her", har han forklaret, at han tror, at Barbara Bertelsen henviser til det tredje afsnit i hans sms kl. 21.05. Det er nok mere rigtigt at spørge Barbara Bertelsen herom. Han husker ikke telefonsamtalen i forlængelse af Barbara Bertelsens sms kl. 23.21. Om sms'erne fra kl. 23.33 til kl. 23.35 og forespurgt, om det ikke er meget hårde ord fra én departementschef til en anden departementschef en sen aften baseret på en avisartikel, har han forklaret, at det i hvert fald var en direkte tilkendegivelse. Forespurgt, om det var en rimelig kommunikationsform, har han forklaret, at han var rimelig ufølsom på det tidspunkt. Han var så presset af at løse opgaver. Han kender Barbara Bertelsen rigtig godt. Hendes kommunikationsform kan ikke slå ham af pinden. Om sms'en kl. 00.01 og forespurgt, om han tidligere havde oplevet en sådan kommunikationsform og tone, har han forklaret, at han ikke tidligere havde oplevet en sådan kommunikationsform fra Barbara Bertelsens side, men han havde heller aldrig tidligere oplevet en sådan periode. Der var så meget tryk på. Om sms'erne kl. 00.04 til kl. 01.10 og forespurgt om, hvilken hjælp han havde fået fra Barbara Bertelsen, har han forklaret, at han nok var i "sit venlige mode" med det svar. Det var nok et lidt sarkastisk svar. Han har ikke så mange kommentarer til det sidste. Han satte en skillelinje mellem regeringsbeslutningen på den ene side og Miljø- og Fødevareministeriets implementering af beslutningen på den anden side.

Henrik Studsgaard er under sin genafhøring i kommissionen foreholdt Barbara Bertelsens forklaring og forespurgt, om han kunne genkalde sig, at Barbara Bertelsen under samtalen betydede, at aflivningerne skulle være frivillige, og har hertil forklaret, at han ikke husker samtalen så præcist, men der er ingen

tvivl om, at formålet med brev nr. 2 ikke var at stoppe aflivningerne, men det skulle ske i henhold til eksisterende hjemmelsgrundlag, hvilket vil sige, at det skulle være frivilligt.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har om sms-korrespondancen forklaret, at hun som tidligere omtalt havde haft en korrespondance med Henrik Studsgaard i løbet af mandagen den 9. november 2020. Konteksten til sms'en kl. 19.57 er således den, at der tidligere samme dag havde været adskillige telefonsamtaler om, at miljø- og fødevareministeren "skulle sige det, som det var og erkende sandheden". Der findes flere metaforer for samme budskab, såsom: Riv plasteret af, gøre rent bord mv. Alt sammen eufemismer for at sige sandheden og erkende fejlen. Sms'en var en reference tilbage til telefonsamtalerne, hvor budskabet var: "Sig det nu, som det er!". Sms-korrespondancen fra kl. 19.58 til kl. 20.02 angik præcisering af mink-brevet. Hun blev ringet op af Martin Justesen, som havde talt med sin særlige rådgiver-kollega i Miljø- og Fødevareministeriet, Søren Andersen. Statsministeren ville risikere at skulle undsige Mogens Jensen dagen efter i Folketinget, hvilket ville ramme Mogens Jensen endnu hårdere. Det var baggrunden for sms'en kl. 20.02. Sms'en kl. 20.06 angik ikke KU-mødet mandag den 3. november 2020. Sms'en angik alene kommunikationen til minkavlerne. Den handlede om, at ministeren skulle "gøre rent bord". Sms'en var et forsøg på at hjælpe Henrik Studsgaards minister. Brevet til minkavlerne kunne i hendes optik kun læses efter sin ordlyd. Hun henviser herved til, at ordet "skal" fremgik flere stedet i brevet. Adspurgt til vendingen: "man har gemt sig i regeringen", ønskede hun på ny at henvise til den tidligere nævnte presselinje i Miljø- og Fødevareministeriet søndag aften den 8. november 2020, hvori der gjordes brug af ordene "regeringen" og "man". Det fremstod som om, at Miljø- og Fødevareministeriet meldte ud kollektivt på regeringens vegne. Kommunikationen var ikke retvisende. Sms'en kl. 23.36 handlede igen om at få sagt det, som det var. Hun ønsker i den forbindelse at henlede kommissionens opmærksomhed på sin sms sendt lige over midnat den 10. november 2020 kl. 00.01. Det var en alvorlig situation både i forhold til minkavlerne, rent politisk og i forhold til offentligheden. Hun ønsker i den anledning videre at henvise til den videre sms-korrespondance mellem hende og Henrik Studsgaard samme nat over midnat, hvoraf man kan se, at hun prøvede at hjælpe Henrik Studsgaard, som var i en vanskelig situation. Hun og Henrik Studsgaard delte en svær situation. Det er hendes opfattelse, at hun og Henrik Studsgaard – på det personlige plan – som følge af hele kriseforløbet har en oplevelse af at være hinandens

krigskammerater. Hun medgiver, at "følelserne var uden på tøjet" i sms-korrespondancen, men det var også en meget vanskelig situation.

5.9.4. Korrespondance om miljø- og fødevareministerens talelinje og kendskab til manglende hjemmel

Kontorchef Paolo Drostby skrev den 9. november 2020 kl. 23.44 en mail til miljø- og fødevareminister Mogens Jensen med kopi til afdelingschef Tejs Binderup, alle Miljø- og Fødevareministeriet, hvori han skrev:

> "...
> Kære Mogens
>
> Jeg har genbesøgt KU-sagen, og Tejs' beskrivelse herunder under 'tidslinje' er spot on, bortset fra at forberedelsen af KU var 3. November. Det var ikke en del af KU-sagen, at det skulle besluttes at alle dyr straks skulle slås ned. Du har formentlig fået besked torsdag den 5. hvor vi satte i værk med at lave lovforslaget.
> ..."

Mogens Jensen besvarede Paolo Drostbys mail den 10. november 2020 kl. 00.34 med kopi til Tejs Binderup, hvori han skrev:

> "...
> Kære Paolo,
>
> Tak for det. Find gerne imorgen tidlig det konkrete tidspunkt hvor jeg bliver informeret om at der ikke er hjemmel
> ..."

Få minutter senere, kl. 00.37, skrev Paolo Drostby til Tejs Binderup:

> "...
> Vi kigger videre i morgen, men det er formentlig sket mundtligt?
> ..."

Kl. 00.47 sendte Tejs Binderup en mail til Henrik Studsgaard og Søren Andersen med emnet "Talelinje", hvoraf det fremgår, at Miljø- og Fødevareministeriet torsdag den 5. november 2020 fik afklaret, at der ikke vurderes at

være hjemmel til at påbyde aflivning uden for zonerne. Få minutter senere, kl. 00.58, sendte Tejs Binderup ligeledes mailen til Paolo Drostby og pressechef Bjarke Kamstrup:

> "...
> Vi har begået fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink udenfor 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt og det skal der være i vores lovgivning før vi kan kræve aflivning der. Derfor er det en fejl, at vi ikke har fået skrevet direkte i brevet til minkavlerne, at der er tale om en opfodring til avlerne udenfor 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af og det beklager jeg mange gange.
>
> Beredskab:
>
> **Var det ulovligt, at Fødevarestyrelsen skrev, at minkavlerne uden for zonerne skulle aflive deres dyr?**
> Myndighederne skal selvfølgelig vejlede tydeligt og forståeligt om retstilstanden. Det er ikke sket, og det beklager jeg meget. Det brev til minkavlerne, som Fødevarestyrelsen bl.a. efter opfordring fra branchen udsendte fredag i sidste uge, pålagde ikke retligt set minkavlerne at aflive deres dyr. Det er vurderingen, at myndighederne ikke har truffet afgørelser om aflivning uden for zonerne, og at myndighederne har ikke tvangsmæssigt gennemført aflivning af mink uden for zonerne.
>
> Men det ændrer ikke ved, at myndighederne burde have været mere eksplicit omkring, at der var tale om en opfordring til aflivning hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden i forhold til minkfarme uden smitteforekomst, der ligger uden for risikozonerne på 7,8 km fra en smittet besætning.
>
> **Hvornår vidste du, at der ikke var hjemmel til at påbyde nedslagning uden for zonerne?**
> Miljø- og Fødevareministeriet får torsdag d. 5. november, i dialog med Justitsministeriet, afklaret, at der ikke vurderes at være hjemmel til at påbyde nedslagning uden for zonerne, og at der skal et hastelovforslag til. Samme dag bliver jeg orienteret herom.

Hvordan kan der blive sendt et brev ud d. 6. november, som fortæller avlerne at de skal slå ned, når I allerede d. 5. november ved, at der ikke er hjemmel hertil?
Det er et godt spørgsmål, og når vi kigger tilbage på brevet nu, kan vi jo godt se, at vi skulle have været mere eksplicitte omkring, at der, i forhold til smittefri minkfarme uden for risikozonerne, var tale om en opfordring til aflivning hurtigst muligt af hensyn til Folkesundheden, end det fremstår i brevet.
Myndighederne skal selvfølgelig vejlede tydeligt og forståeligt om retstilstanden. Det er ikke sket i den konkrete sag, og det beklager jeg meget.
..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om udkastet til pressenotatets afsnit om, at Miljø- og Fødevareministeriet torsdag den 5. november 2020 fik afklaret, at der ikke vurderes at være hjemmel til at påbyde aflivning uden for zonerne, forklaret, at han ikke er enig i den formulering. Det var et udkast, som han fik tilsendt. Han fik først besked om den manglende lovhjemmel lørdag den 7. november 2020 kl. 18.31.

Henrik Studsgaard besvarede kl. 01.07 Tejs Binderups mail fra kl. 00.47, hvori han skrev:

"Jeg tænker at interviewet skal køre med udgangspunkt i nedenstående - og så bare gentage budskaberne".

Henrik Studsgaard havde i mailen ændret på formuleringerne i Tejs Binderups mail, idet der i talelinjen nu stod, at ministeren blev bekendt med den manglende hjemmel om torsdagen:

"...
Vi har begået fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink udenfor 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt og det skal der være i vores lovgivning før vi kan kræve aflivning der. Derfor er det en fejl, at vi ikke har fået skrevet direkte i brevet til minkavlerne, at der er tale om en "opfodring" til avlerne udenfor 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af og det beklager jeg mange gange.

På pressemødet onsdag var jeg ikke klar over den manglende hjemmel. Det blev jeg torsdag og derfor ærger det mig da dobbelt op, at vi i ministeriet fredag får udsendt det omtalte brev til avlerne. Det er er rigtig ked af og vi vil i det videre gøre alt hvad vi kan for at rette op på fejlen.

Beredskab:

Var det ulovligt, at Fødevarestyrelsen skrev, at minkavlerne uden for zonerne skulle aflive deres dyr?
Myndighederne skal selvfølgelig vejlede tydeligt og forståeligt om retstilstanden. Det er ikke sket, og det beklager jeg meget. For så vidt angår spørgsmålet om det er ulovligt vil jeg gerne være helt sikker på at spørgsmålet er analyseret helt i bund før jeg giver et svar – så det må I have til gode. Det håber jeg I har respekt for. Men uanset hvad, så ændrer det ikke ved, at myndighederne burde have været mere eksplicit omkring, at der var tale om en opfordring til aflivning hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden i forhold til minkfarme uden smitteforekomst, der ligger uden for risikozonerne på 7,8 km fra en smittet besætning.
..."

Henrik Studsgaard videresendte samme nat kl. 01.19 den reviderede talelinje til Mogens Jensen, Søren Andersen, Bjarke Kamstrup og Tejs Binderup, hvori han skrev:

"...
Kære alle 4

Hermed bud på talelinje fra Tejs og mig til vores møde i morgen tidlig.

Jeg tænker at interviewet skal køre med udgangspunkt i nedenstående - og så bare gentage budskaberne.

Og ikke et ord om regeringen, andre myndigheder eller Fur ;-)
..."

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har om mailen forklaret, at forslaget til beredskab harmonerede fint med statsministerens

udtalelse på pressemødet den 4. november 2020 om, at alle mink skulle aflives. Beredskabet handlede om brevet til minkavlerne. Der var et stort pres fra minkavlerne om en nærmere beskrivelse af, hvordan de skulle forholde sig for at opnå tempobonus, hvorfor Fødevarestyrelsen sendte brevet til minkavlerne.

Om morgenen den 10. november 2020, kl. 06.47, sendte Søren Andersen en mail til sig selv om "Linje til i dag" og kl. 7.00 sendte han mailen til Bjarke Kamstrup med bemærkningen "Her er den linje, vi har talt om nu", og kl. 7.01 sendte han talelinjen til stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, hvori det fremgik, at ministeren blev bekendt med den manglende hjemmel om fredagen. Af mailen fremgår:

> "...
> Vi har begået fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink udenfor 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt og det skal der være i vores lovgivning før, vi kan kræve aflivning der. Derfor er det en fejl, at vi ikke har fået skrevet i brevet til minkavlerne, at det skulle være en "opfodring" til avlerne udenfor 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af og det beklager jeg mange gange.
>
> På pressemødet onsdag var jeg ikke klar over den manglende lovhjemmel. Det blev jeg fredag og derfor ærger det mig da dobbelt op, at vi i ministeriet fredag får udsendt det omtalte brev til avlerne. Det er jeg er rigtig ked af og vi vil i det videre gøre alt hvad vi kan for at rette op på fejlen.
>
> Beredskab:
>
> **Var det ulovligt, at Fødevarestyrelsen skrev, at minkavlerne uden for zonerne skulle aflive deres dyr?**
> Myndighederne skal selvfølgelig vejlede tydeligt og forståeligt om retstilstanden. Det er ikke sket, og det beklager jeg meget.
> For så vidt angår spørgsmålet om det er ulovligt vil jeg gerne være helt sikker på at spørgsmålet er analyseret helt i bund før jeg giver et svar - så det må I have til gode. Det håber jeg I har respekt for.
>
> Men uanset hvad, så ændrer det ikke ved, at myndighederne burde have været mere eksplicit omkring, at der var tale om en opfordring

til aflivning hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden i forhold til minkfarme uden smitteforekomst, der ligger uden for risikozonerne på 7,8 km fra en smittet besætning.

Hvorfor har du ikke fået oplysningen om, at der mangler lovhjemmel før fredag?

Jeg er ikke blevet orienteret om den manglende lovhjemmel af mit ministerium før fredag. Det er en beklagelig fejl, at mit embedsværk ikke har orienteret mig før. Jeg må konstatere, at denne proces er gået stærkt, og der er der desværre blevet begået fejl i forhold til at orientere både mig og minkavlerne.

Har du tillid til dit embedsværk?
Jeg beklager overfor minkerhvervet, at de ikke har fået korrekte oplysninger fra begyndelsen. Det er ikke okay. Det er gået stærkt i en svær situation, som ingen har prøvet at stå i før. Det er der blevet rettet op på, og det må selvfølgelig ikke ske.
..."

Søren Andersen sendte ligeledes den 10. november 2020 kl. 07.03 den reviderede talelinje til Bjarke Kamstrup, Tejs Binderup, Henrik Studsgaard og Mogens Jensen.

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har om sin mail til Martin Justesen forklaret, at han ikke husker den præcise baggrund for, at han sendte mailen, men da sagen fyldte meget i medierne, ville han nok orientere Martin Justesen om, hvad Mogens Jensen ville sige under samrådet, da statsministeren også skulle til spørgetime i Folketinget senere på dagen. Han husker ikke, om Martin Justesen havde bedt om en orientering, men han ville nok have orienteret ham herom under alle omstændigheder. Det handlede for ham om at få lavet et hurtigt udkast til et presseberedskab, da de var under et stort pres. Det var vigtigt, hvornår ministeren blev orienteret om hjemmelsproblematikken. Idet Mogens Jensen skulle i samråd, hvor der var sandhedspligt, skulle beredskabet være korrekt. Det var ikke almindeligt, at beredskabet blev afklaret på mail og med en så kort frist. Han skrev *"fredag"* i oplægget til Mogens Jensen, da det hele gik meget stærkt, og det var nok ment som et udkast.

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har om Sørens Andersens mail til Martin Justesen forklaret, at han ikke har en forklaring på, hvordan datoen for hvornår Mogens Jensens fik besked om den manglende lovhjemmel, blev ændret fra torsdag den 5. november 2020 til fredag den 6. november 2020.

Samme morgen den 10. november 2020, kl. 8.18 besvarede Mogens Jensen mailen, hvori han skrev, at han "sidst på ugen" blev klar over den manglende lovhjemmel, og det fremgår endvidere, at han ikke blev orienteret "om den manglende lovhjemmel af mit ministerium før fredag":

> "...
> Forslag til ændringer understreget her nedenfor
> Dbh
> Mogens
>
> Vi har begået fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink udenfor 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt og det skal der være i vores lovgivning før, vi kan kræve aflivning der. Derfor er det en fejl, at vi ikke har fået skrevet i brevet til minkavlerne, at det skulle være en "opfodring" til avlerne udenfor 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af og det beklager jeg mange gange.
>
> På pressemødet onsdag var jeg ikke klar over den manglende lovhjemmel. Det blev jeg sidst på ugen og derfor ærgrer det mig , at vi i ministeriet fredag får udsendt det omtalte brev til avlerne. Det er jeg er rigtig ked af og vi vil i det videre gøre alt hvad vi kan for at rette op på fejlen.
>
> Beredskab:
>
> **Var det ulovligt, at Fødevarestyrelsen skrev, at minkavlerne uden for zonerne skulle aflive deres dyr?**
> Myndighederne skal selvfølgelig vejlede tydeligt og forståeligt om retstilstanden. Det er ikke sket, og det beklager jeg meget. For så vidt angår spørgsmålet om det er ulovligt vil jeg gerne være helt sikker på at spørgsmålet er analyseret helt i bund før jeg giver et svar - så det må I have til gode. Det håber jeg I har respekt for.

Men uanset hvad, så ændrer det ikke ved, at myndighederne burde have været mere eksplicit omkring, at der var tale om en opfordring til aflivning hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden i forhold til minkfarme uden smitteforekomst, der ligger uden for risikozonerne på 7,8 km fra en smittet besætning.

Hvorfor har du ikke fået oplysningen om, at der mangler lovhjemmel tidligere.
Jeg er ikke blevet orienteret om den manglende lovhjemmel af mit ministerium før fredag. Jeg må konstatere, at denne proces er gået rigtig stærkt, og så kan der ske fejl og det er der sket. Men samlet set er det naturligvis overordnet mit ansvar som minister, hvad der foregår i mit ministerium.

Har du tillid til dit embedsværk?
Ja – det har jeg. Det er gået rigtigt stærkt i en svær situation, som ingen har prøvet før. Og i sådan en situation er der risiko for fejl. Og det har der været, og det må jeg som minister også tage det overordnede ansvar for i mit ministerium. Der er nu rettet op på fejlene og jeg vil gerne endnu engang beklage overfor minkerhvervet, at de ikke har fået korrekte oplysninger fra begyndelsen.
..."

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har om Mogens Jensens rettelse af tidspunktet for orientering forklaret, at han ikke har noget bud på, hvorfor datoen for orienteringen af Mogens Jensen blev ændret.

Kl. 08.29 sendte Mogens Jensen på ny mailen til Søren Andersen, Bjarke Kamstrup og Henrik Studsgaard, hvori der var en rettelse i taleberedskabet i forhold til spørgsmålet om tillid til embedsværket:

"...
Med enkelt ny rettelse:

Vi har begået fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink udenfor 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt og det skal der være i vores lovgivning før, vi kan kræve aflivning der. Derfor er det en fejl, at vi ikke har fået skrevet i brevet til minkavlerne, at det skulle være en

"opfodring" til avlerne udenfor 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af og det beklager jeg mange gange.

På pressemødet onsdag var jeg ikke klar over den manglende lovhjemmel. Det blev jeg sidst på ugen og derfor ærgrer det mig, at vi i ministeriet fredag får udsendt det omtalte brev til avlerne. Det er jeg er rigtig ked af og vi vil i det videre gøre alt hvad vi kan for at rette op på fejlen. På baggrund af sagens alvor vil jeg nu iværksætte en redegørelse om forløbet, som jeg vil oversende til Folketinget.

Beredskab:

Var det ulovligt, at Fødevarestyrelsen skrev, at minkavlerne uden for zonerne skulle aflive deres dyr?
Myndighederne skal selvfølgelig vejlede tydeligt og forståeligt om retstilstanden. Det er ikke sket, og det beklager jeg meget. For så vidt angår spørgsmålet om det er ulovligt vil jeg gerne være helt sikker på at spørgsmålet er analyseret helt i bund før jeg giver et svar - så det må I have til gode. Det håber jeg I har respekt for.

Men uanset hvad, så ændrer det ikke ved, at myndighederne burde have været mere eksplicit omkring, at der var tale om en opfordring til aflivning hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden i forhold til minkfarme uden smitteforekomst, der ligger uden for risikozonerne på 7,8 km fra en smittet besætning

Hvorfor har du ikke fået oplysningen om, at der mangler lovhjemmel tidligere.

Jeg er ikke blevet orienteret om den manglende lovhjemmel af mit ministerium før fredag. Jeg må konstatere, at denne proces er gået rigtig stærkt, og så kan der ske fejl og det er der sket. Men samlet set er det naturligvis overordnet mit ansvar som minister, hvad der foregår i mit ministerium.

Har du tillid til dit embedsværk?

> Det er gået rigtigt stærkt i en svær situation, som ingen har prøvet før. Og i sådan en situation er der risiko for fejl. Og det har der været, og det må jeg som minister tage det overordnede ansvar for i mit ministerium. Der er nu rettet op på fejlene og jeg vil gerne endnu engang beklage overfor minkerhvervet, at de ikke har fået korrekte oplysninger fra begyndelsen.
>
> Jeg har ingen grund til at tro at der er nogen der har forholdt mig oplysninger i sagen.
> ..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om sin rettelse forklaret, at han gerne selv ville have fastslået, hvornår han fik besked om, at der ikke var hjemmel til aflivning af samtlige mink. Han bad om, at man gennemgik systemet for at få det klarlagt, og han gennemså selv sin indbakke.

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har om Mogens Jensens mail forklaret, at han talte med Mogens Jensen om, hvornår ministeren fik kendskab til hjemmelsproblematikken, da Mogens Jensen skulle udtale sig og i samråd. De havde også talt om det i forbindelse med tilblivelsen af presseberedskabet. Efter aftale med Mogens Jensen blev det ændret til *"sidst på ugen"*, da det på det tidspunkt var svært at sige præcist, hvornår Mogens Jensen var blevet orienteret. På den måde var de sikre på, at Mogens Jensen ikke sagde noget forkert på samrådet, før de fik det endeligt afklaret. Han havde talt med Mogens Jensen om de understregede rettelser i taleberedskabet. Det kan sagtens være Mogens Jensen selv, der indsatte rettelserne i beredskabet. Det må være en forglemmelse, at ordlyden ikke blev rettet fra *"... før fredag"* til *"... sidst på ugen"* i beredskabets spørgsmål, om "Hvorfor har du ikke fået oplysningen om, at der mangler lovhjemmel tidligere".

Miljø- og Fødevareministeriets pressenotat om "Lovhjemmel til aflivning af raske mink" blev endeligt godkendt den 10. november 2020 af Henrik Studsgaard kl. 16.30 og af Mogens Jensen kl. 19.56. Pressenotatet fik følgende indhold:

"...

Ministerens hovedbudskaber:

- Vi har begået fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink udenfor 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt og det skal der være i vores lovgivning før, vi kan kræve aflivning der. Derfor er det en fejl, at vi ikke har fået skrevet i brevet til minkavlerne, at det skulle være en "opfodring" til avlerne udenfor 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af og det beklager jeg mange gange.

- På pressemødet onsdag var jeg ikke klar over den manglende lovhjemmel. Det blev jeg sidst på ugen og derfor ærgrer det mig da dobbelt op, at vi i ministeriet sidst på ugen får udsendt det omtalte brev til avlerne. Det er jeg er rigtig ked af og vi vil i det videre gøre alt hvad vi kan for at rette op på fejlen.

- Vi står dog også i en global sundhedskrise, og derfor har vi valgt at træffe en resolut beslutning, som der var opbakning til fra både et politisk flertal og når SSI siger, at en fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner, er der ingen tid at spilde.

- Heller ikke med at få den nødvendige hjemmel på plads, og derfor blev der også straks sat gang i en lovproces. Det er her afgørende for mig, at få behandlet lovforslaget hurtigt, så de danske minkavlere kan få klarhed over den juridiske hjemmel, særligt da lovforslaget ud over at give hjemmel til at aflive raske dyr uden for zonerne, også bemyndiger ministeren til at yde erstatning og kompensation til minkavlerne.

- Jeg vil derfor i dag fremsætte lovforslaget og samtidig anmode Folketingets partier om en hurtig behandling.

Q&A

Q: Hvornår fik du besked om, at der ikke var hjemmel i loven til at aflive alle mink i Danmark?

Jeg er ikke blevet orienteret om den manglende lovhjemmel af mit ministerium før sidst på ugen. Det er en beklagelig fejl, at mit embedsværk ikke har orienteret mig før. Jeg må konstatere, at denne proces er gået stærkt, og der er der desværre blevet begået fejl i forhold til at orientere både mig og minkavlerne.

Q: Hvorfor orienterer dit embedsværk dig ikke om, at der ikke var lovhjemmel?
Jeg beklager overfor minkerhvervet, at de ikke har fået korrekte oplysninger fra begyndelsen. Det er ikke okay. Det er gået stærkt i en svær situation, som ingen har prøvet at stå i før. Det bliver der rettet op på, og det må selvfølgelig ikke ske.

Q: Har du stadig tillid til dit embedsværk
Det har været en proces, der har skulle gå enormt stærkt. I sådan en proces vil der blive begået fejl, og det er der også blevet begået her. Men i sidste ende er det jo mit ansvar, at tingene kører som de skal.

Q: Der er sendt et brev ud til minkavlerne, hvor der står, at avlerne "skal" påbegynde aflivningen hurtigst muligt. Vidste du på dette tidspunkt, at der ikke var hjemmel i loven?
Det har aldrig været hensigten at bede avlerne slå deres mink ned i modstrid med loven, og jeg beklager, det ikke fremgår af brevet af det skulle, at det skulle være en opfordring.
...
Q: Hvorfor trækker I ikke den ulovlige ordre tilbage?
Der er ved, at blive sendt et nyt brev ud til minkavlerne, som tydeligt beskriver, hvad der gælder, og hvad minkavlerne i og uden for zonerne skal gøre for at opnå tempo-bonus.

Q: Hvem i regeringen tog beslutningen om, at alle mink skulle slås ned?
Det var en regeringsbeslutning truffet i regeringens koordinationsudvalg på baggrund af en meget klar risikovurdering fra sundhedsmyndighederne.
..."

Dagen efter, onsdag den 11. november 2020 kl. 23.57, skrev Mogens Jensen til Paolo Drostby med kopi til Søren Andersen:

> "...
> Hej Paolo,
> Har som nævnt kigget min Inbox igennem og her bliver jeg orienteret lørdag den 7.11 kl. 18.31, hvilket passer med F2. Og blev mundtligt varslet af Søren efter pressemødet lørdag.
> ..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om mailkorrespondancen forklaret, at han var i ministeriet i de pågældende dage. Han ville kunne huske det, hvis han var blevet orienteret om, at der ikke var lovhjemmel.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det ville være naturligt, hvis Mogens Jensen var blevet orienteret torsdag den 5. november 2020, men han kan ikke huske, om det skete den dag.

5.9.5. Korrespondance om presseberedskab vedrørende presseudtalelser den 8. og 10. november

Kl. 9.47 skrev Bjarke Kamstrup en mail til Søren Andersen, Tejs Binderup, Paolo Drostby og Henrik Studsgaard om "Nødvendigt presseberedskab" vedrørende udtalelserne til pressen søndag den 8. november og tirsdag den 10. november. Af mailen fremgår:

> "...
> Kære alle fire
>
> Der er efterhånden en del, der er begyndt at sammenligne citatet fra i søndags med udmeldingen i dag.
>
> I søndags sagde vi:
>
> *"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. Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny lovgivning,*

inden man meldte dette ud. Regeringen har skrevet rundt til de enkelte minkfarmere med en opfordring til at påbegynde aflivninger, og parallelt hermed arbejdet på at tilvejebringe det nødvendige lovgrundlag til om nødvendigt at påbyde dette - herunder også så minkavlerne kan få den nødvendige kompensation. Det er der nu dialog med ordførere og partier om, og derfor er et nyt lovforslag under udarbejdelse."

Det betyder jo, at vi vidste det, da vi meldte ud? Hvorfor forklarer vi forskellen? Svar haster! Vi kan ikke lave flere interviews, før vi har svar på det.
..."

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har om Bjarke Kamstrups mail forklaret, at han tror, at det refererede til, at der var behov for, at man hurtigt meldte ud til minkavlerne, hvordan de skulle forholde sig i forhold til deres egen aflivning og kompensation. Minkavlerne efterspurgte retningslinjer inden hastelovforslaget var blevet vedtaget.

Kl. 10.10 fortsatte Bjarke Kamstrup mailtråden og skrev på ny til Søren Andersen, Tejs Binderup, Paolo Drostby og Henrik Studsgaard:

"...
Hvad med:

Jeg var ikke bekendt med, at der manglede lovhjemmel onsdag, da vi afholdt pressemøde. Jeg er dog blevet gjort bekendt med, at man i ministeriet ikke mente man kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte ud til minkavlerne fredag. Det er den udmelding, citatet henviser til. Det var et stort ønske fra minkerhvervet at der blev meldt hurtigt ud til avlerne.

Det her understreger også, at det har været et rodet forløb, og at der er sket fejl, og det vil nu alt sammen blive undersøgt i en redegørelse til Folketinget. Minkavlerne har samtidigt modtaget et nyt brev fra Fødevarestyrelsen, der præciserer brevet fra fredag.
..."

Få minutter senere, kl. 10.16, fortsatte Bjarke Kamstrup mailtråden med et forslag, som var aftalt med Henrik Studsgaard, og kl. 10.52 skrev Tejs Binderup "forslag til tilføjelse med fed, og flytning af tekst med gennemstregning og understregning":

> "...
> Endelig formulering aftalt med Henrik:
>
> Jeg var ikke bekendt med, at der manglede lovhjemmel onsdag, da vi afholdt pressemøde. Jeg er dog blevet gjort bekendt med, at man i ministeriet ikke mente man kunne afvente ny lovgivning med hjemmel til at påbyde aflivning udenfor sikkerhedszonerne på 7,8 km., inden man meldte ud til minkavlerne fredag**, hvordan de skulle agere for at bidrage til aflivningsindsatsen**. Det var et stort ønske fra minkerhvervet at der blev meldt hurtigt ud til avlerne. Det er den udmelding, citatet henviser til. ~~Det var et stort ønske fra minkerhvervet at der blev meldt hurtigt ud til avlerne.~~ Og som jeg allerede har sagt tidligere, var det en fejl, at brevet ikke kom til at fremstå som en opfordring.
>
> Det her understreger også, at det har været et rodet forløb, og at der er sket fejl, og det vil nu alt sammen blive undersøgt i en redegørelse til Folketinget. Minkavlerne har samtidigt modtaget et nyt brev fra Fødevarestyrelsen, der præciserer brevet fra fredag.
> ..."

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at Bjarke Kamstrups mail kl. 10.10 ikke henviste til pressemødet om onsdagen. Han er enig i mailens indhold, og han synes fortsat, at det fremgår klart af formuleringen, at der henvises til brevet af 6. november 2020 til minkavlerne. Tilretningen med fed skrift i Bjarke Kamstrups mail kl. 10.16 måtte være Tejs Binderups rettelse. Det var ikke den talelinje, der blev sendt ud. Bemærkningen i Bjarke Kamstrups mail om, at *"... man i ministeriet ikke mente man kunne afvente ny lovgivning med hjemmel... "* var efter hans mening en korrekt gengivelse af, hvad deres opfattelse var på det tidspunkt.

Der var samtidig samme dag, den 10. november 2020, en sms-kontakt mellem Søren Andersen og Martin Justesen om presselinjen, hvori Martin Justesen

tilkendegav, at man i Miljø- og Fødevareministeriet skulle "henholde jer til fejl og redegørelse nu". Af sms-korrespondancen fremgår:

> "...
> Søren Andersen, kl. 10.17:
> Vi tænker at køre med denne:
>
> Jeg var ikke bekendt med, at der manglede lovhjemmel onsdag, da vi afholdt pressemøde. Jeg er dog blevet gjort bekendt med, at man i ministeriet ikke mente man kunne afvente ny lovgivning med hjemmel til at påbyde aflivning udenfor sikkerhedszonerne på 7,8 km., inden man meldte ud til minkavlerne fredag. Det er den udmelding, citatet henviser til. Det var et stort ønske fra minkerhvervet at der blev meldt hurtigt ud til avlerne. Og som jeg allerede har sagt tidligere, var det en fejl, at brevet ikke kom til at fremstå som en opfordring.
>
> Det her understreger også, at det har været et rodet forløb, og at der er sket fejl, og det vil nu alt sammen blive undersøgt i en redegørelse til Folketinget. Minkavlerne har samtidigt modtaget et nyt brev fra fredag.
>
> Martin Justesen, kl. 10.18:
> Hmm
>
> Hvornår er det planen I skal give iw
>
> Søren Andersen, kl. 10.18:
> Der er ikke aftalt noget endnu
>
> News er allerede i gang med at kloge sig i, at vores udmeldinger ikke hænger sammen
>
> Martin Justesen, kl. 10.20:
> Tror vi skal være helt sikre på formuleringerne her. Det citat kommer jo ikke til at bringe klarhed. Så vi undgår nye citater der skal ryddes op efterfølgende.
>
> Søren Andersen, kl. 10.22:

Hmm ja. Det sejler. Kan bare ikke helt se, at vi kommer udenom at forklare os.

Martin Justesen, kl. 10.23:
Derfor tror jeg (som udgpkt) at I skal henholde jer til fejl og redegørelse nu. Og så må redegørelsen vise hvad der er op og ned.

Søren Andersen, kl. 10.26:
Så sådan en linje her:

Det er tydeligt, at der er begået fejl i dette forløb. Derfor har jeg også nu iværksat en redegørelse, som skal afdække hele forløbet.

Jeg kan kun gentage, at jeg ikke var bekendt med, at der manglede lovhjemmel da jeg meldte beslutningen om at alle mink skal aflives ud. Det beklager jeg, og så ser jeg frem til at få en dialog med Folketingets partier, når vi har en redegørelse på plads.

Søren Andersen, kl. 10.31:
Og så evt tale til baggrund med de journalister, der botaniserer i det

Søren Andersen, kl. 10.52:
Er det fint med linjen om redegørelse?

Søren Andersen, kl. 12.03:
DR er rasende over ikke at kunne få Mogens i tale. Ved godt, vi ikke skal lade os drive af medierne. Men måske en aftale om live i 18.30'eren kan gøre det. Hvad siger du?

Martin Justesen, kl. 12.06:
Tænker jeg er fint

Søren Andersen kl. 12.06
[Thumbs Up-emoji]
..."

Særlig rådgiver Søren Andersen, Miljø- og Fødevareministeriet, har om sms-korrespondancen med Martin Justesen forklaret, at det er korrekt, at de

herefter henskød de faktuelle oplysninger om, hvad Mogens Jensen vidste om hjemlen til beslutningen, til redegørelsen, og i stedet blot beklagede forløbet. Martin Justesen var formentlig bekymret for, at der blev sagt noget, der ikke var korrekt. De skulle hellere have brugt Bjarke Kamstrups foreslåede citat, men da det hele gik så stærkt, og mediepresset var så voldsomt, var han også tilbøjelig til at henskyde oplysningerne om, hvornår Mogens Jensen fik kendskab til hjemmelsspørgsmålet til redegørelsen. Han var også bange for, at der blev sagt noget, der ikke var korrekt.

Den 10. november 2020 kl. 10.57 fortsatte Søren Andersen mailtråden om "Nødvendigt beredskab" med Tejs Binderup, Paolo Drostby og Henrik Studsgaard, hvori han skrev om Martin Justesens tilkendegivelser:

> "...
> Justesen ønsker ikke, at vi går ind i hver eneste tvivlspørgsmål.
>
> Jeg mangler stadig endeligt go, men tror vi lander på noget i denne retning:
>
> Så sådan en linje her:
>
> Det er tydeligt, at der er begået fejl i dette forløb. Derfor har jeg også nu iværksat en redegørelse, som skal afdække hele forløbet.
>
> Jeg kan kun gentage, at jeg ikke var bekendt med, at der manglede lovhjemmel da jeg meldte beslutningen om at alle mink skal aflives ud. Det beklager jeg, og så ser jeg frem til at få en dialog med Folketingets partier, når vi har en redegørelse på plads.
> ..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har om pressecitatet forklaret, at det, som han opfattede, da han fik forslaget til pressemeddelelsen, var, at man med pressemeddelelsen forklarede, hvad der var sket, herunder at man sendte et brev til minkavlerne, idet minkavlerne havde anmodet om informationer. Det, der skulle svares på, var ordlyden af brevet til minkavlerne. Det er rigtigt, at regeringen traf beslutningen om, at alle mink skulle aflives hurtigt. Pressemeddelelsen kunne godt have været skrevet klarere. Tingene gik meget stærkt i de dage. "Regeringen" betyder KU. "Man" betyder Fødevarestyrelsen,

da det vedrører brevet til avlerne. Når der igen står "Regeringen", burde det have været "Fødevarestyrelsen".

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at ordet "man" i sætningen: "Derfor har man vurderet, at man ikke kunne afvente ny lovgivning, inden man meldte dette ud" henviser til Miljø- og Fødevareministeriet. Det var en upræcis kommunikationslinje. Forespurgt, om der var embedsmænd, som kunne have vurderet, at der manglede lovhjemmel, inden man foretog udmelding af regeringsbeslutningen, har han forklaret, at det ikke var noget, som var present i løbet af den 4. og 5. november 2020, men det er korrekt, at man i Miljø- og Fødevareministeriet vurderede, at der ikke var lovhjemmel.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at 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. Citatet er fuldt ud dækkende for hans opfattelse af situationen på det tidspunkt.

Retschef Paolo Perotti, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke tog stilling til det citat fra ministeren. Han tror, at det er den anden Paolo, der refereres til. Han har ingen erindring om den mail. Det er korrekt, at han er på cc. Han har ikke nødvendigvis læst mailen, når Mogens Jensen har svaret, at det var fint. Så læser han det ikke efterfølgende for at se, om han eventuelt skulle have haft en bemærkning til det. Han kan ikke sige, hvorfor man har formuleret sætningen om, at man vurderede, at man ikke kunne afvente ny lovgivning på den måde, som man har. Han ville ikke have formuleret det sådan.

5.9.6. Udvidet spørgetime med statsministeren den 10. november 2020

Tirsdag den 10. november 2020 blev der afholdt udvidet spørgetime med statsminister Mette Frederiksen i Folketinget, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg F, møde 13, kl. 13:00 ff.

Forud for spørgetimen blev der i Statsministeriet den 9. november 2020 om aftenen udarbejdet fire overliggerberedskaber, som alle var godkendt af departementschef Barbara Bertelsen.

Under sin indledende redegørelse beklagede statsministeren forløbet om lovhjemmel, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg F, møde 13, kl. 13:00.

> "...
> **Statsministeren** (Mette Frederiksen):
> ...
> Jeg vil i dag gerne have lov til at rette en særlig tak til minkavlerne for den utrolig ansvarlige måde, som I tager det her på, og også en særlig tak til nordjyderne, der lige nu løfter en stor opgave for hele Danmark.
>
> Aflivningen af mink i de syv kommuner i Nordjylland går hurtigt. Jeg vil gerne gentage min og regeringens store medfølelse med alle jer og alle dem, der står i en svær situation, fordi dyrene desværre skal aflives. Hele Danmark er ked af situationen.
>
> Jeg skal samtidig beklage forløbet omkring spørgsmålet om lovhjemmel over for Folketinget og også over for minkavlerne. Det har fødevareministeren også gjort her til morgen. Selv om der er travlt, siger det sig selv, at det skal være fuldstændig klart, hvad der kræver ny lovgivning. Det har det ikke været, og det vil jeg gerne beklage. Og fødevareministeren vil nu redegøre grundigt for forløbet over for Folketinget.
> ..."

Under spørgetimen i Folketinget gav statsministeren nogle af de samme svar om KU-mødet den 3. november 2020 og forløbet herefter, som hun har gjort under sin afhøring for kommissionen. Statsministeren svarede således både i Folketinget og for kommissionen, at man på KU-mødet ikke blev gjort opmærksom på, at der ikke var lovhjemmel til de beslutninger, som blev truffet, at hun ville have redegjort for den manglende hjemmel på pressemødet den 4. november 2020, hvis hun havde været bekendt hermed, at hun – selv med kendskab om den manglende hjemmel - ville havde holdt præcis det samme pressemøde, men med tilføjelse om at bede Folketinget om en hastebehandling, og at regeringen ikke havde en interesse i at holde noget skjult for Folketinget.

Nedenfor er uddrag af partilederes/politiske ordføreres/politisk leders spørgsmål til statsministeren og statsministerens svar gengivet, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg F, møde 13, kl. 13:30ff.

"...
Spm. nr. US4

Jakob Ellemann-Jensen (V):

Tak for det, formand. Statsministeren beklager. Statsministeren beklager, at regeringen, at statsministeren, udstedte en ulovlig ordre.

En ulovlig ordre om, at raske minkbesætninger i Danmark skulle slås ned. En ordre, man ikke havde lovhjemmel til, en ordre, man ikke havde erstatningen på plads i forhold til, en ordre, som man ikke ville lægge beslutningsgrundlaget frem for.

Jeg synes, det er ret rystende, at man omgås Danmarks Riges Grundlov så lemfældigt, som det er tilfældet her. Jeg synes, det er rystende, at der ikke er en større grundighed, når det her handler om menneskers livsværk. Det her handler om familier, der får taget alt fra sig. Det handler om familier, der ser deres verden styrte i grus. Vi har set dem i fjernsynet hen over de seneste dage: Vi har set store stærke mand stå og græde på tv over at se deres livsværk smuldre, over at se, at det, de har arvet fra deres forældre og fra deres bedsteforældre, nu forsvinder, og at de selv skal være med til at slå det ihjel. Vi har ikke set regeringen svare på, hvad det egentlig er, der ligger bag.

Regeringen ønskede jo ikke at stille op, og det er statsministeren jo så nødt til at gøre nu, så tak for det. Der har været mange forskellige forklaringer på, hvad begrundelsen har været for, at man har overtrådt grundloven. Jeg tror, at fødevareministeren er kommet med en tre-fire forskellige i løbet af de seneste tre-fire dage. Og det er selvfølgelig også meget interessant, men det får vi nok ikke noget klarere svar ud af. Så det, jeg egentlig gerne vil have et meget klart svar på, er: Hvornår vidste statsministeren, at den ordre, statsministeren gav i onsdags, var ulovlig?
...
Statsministeren (Mette Frederiksen):

Det er helt korrekt, at der er sket en fejl i forbindelse med den beslutning, regeringen traf i sidste uge, og det tilhørende pressemøde. Det har vist sig efterfølgende, at der ikke er lovhjemmel til at pålægge, at

de mink, der endnu ikke er syge af covid-19, desværre skal slås ihjel. Det bliver Statsministeriet gjort opmærksom på i weekenden, og der bliver derefter taget kontakt til Folketingets partier.

Det er en fejl, det er også en beklagelig fejl. Jeg sagde i starten af forløbet omkring covid-19, at vi ville komme til at begå fejl. Det skulle vise sig, at vi kom til at begå en fejl i sidste uge. Det beklager vi. Det ændrer ikke på substansen i det her: Det her handler om sundhed, og det handler om folkesundheden, det handler om risikoen for, at vi i Danmark desværre kan komme til at underminere en fremtidig vac-cine. Og det handler om, at vi ser en muteret virus via mink, som også har smittet, i mine øjne, for mange danskere, ikke mindst i Nordjylland.

Fejlen er begået, den beklager vi, og nu håber vi så på, at vi kan få aftalt det, der skal aftales, nemlig af den lovhjemmel kommer på plads, så vi kan få effektueret det, der er nødvendigt, nemlig at minkene slås ned, at erhvervet kompenseres, at de medarbejdere, der bliver ramt, kan komme videre, og at vi dermed giver det nødvendige danske bidrag til fortsat at have kontrol over den her epidemi herhjemme, og at vi ikke kommer til at underminere en fremtidig vaccine.
...
Jakob Ellemann-Jensen (V):

Man begik en fejl, det beklager man, og det er menneskeligt at fejle.

Den her præmis med, at vi har folkesundhed på den ene side og folkestyre på den anden side, er en forkert modsætning. De to ting både kan og skal gå hånd i hånd i et demokrati – og i denne sal.

Altså, det med bare at sige: Jamen, det var sådan set bare ærgerligt, er ikke godt nok. Statsministeren gav en ulovlig ordre. Baggrunden for den, indholdet af den, er ikke relevant. Statsministeren gav en ulovlig ordre.

Jeg har simpelt hen ikke fantasi til at tro på, at der ikke er et eneste menneske i det mødelokale, hvor man har drøftet den her ordre, der har gjort opmærksom på, at man måske skulle have lovhjemmel.

Statsministeren er tidligere justitsminister. Det er mig helt uforståeligt, ubegribeligt og utænkeligt, at statsministeren ikke selv har skænket det en tanke undervejs: Måske skal vi have lovhjemmel, inden vi dræber et helt erhverv. Det tror jeg simpelt hen ikke på.

...

Statsministeren (Mette Frederiksen):

Der er jo to ting at sige til det her. Den ene er, at fejlen er begået, og det står jeg også her i Folketingssalen og siger i dag. Det er beklageligt, men det ændrer hverken på indholdet eller substansen. Vi bliver ikke gjort opmærksom på, i forbindelse med de beslutninger, vi træffer, at der ikke er lovhjemmel. Hvis vi havde fået det at vide, havde jeg selvfølgelig sagt det på det efterfølgende pressemøde, der blev afholdt i onsdags. Og så bliver jeg nødt til at sige, at jeg ikke er enig med Venstres forman i, at rammen for den her diskussion er irrelevant.

Vi står midt i en global pandemi. Vi står med den kæmpestore udfordring, at en del af de dyr, vi har i dansk landbrug, nemlig minkene, smitter mennesker med covid-19, og at det måske oven i købet er en muteret virus, som kan være med til at underminere en fremtidig vaccine. Det er ikke ligegyldigt. Det er heller ikke ligegyldigt, at regeringen begår fejl. Det må regeringen beklage. Men fremadrettet ændrer det her intet i forhold til indholdet af substansen: Vi bliver desværre nødt til at slå de mink ned, sådan at virus ikke spreder sig endnu mere.

...

Jakob Ellemann-Jensen (V):

Det var en meget fin stråmand, som statsministeren præsenterede der. Der er vist ikke nogen, der har hævdet, at det her er ligegyldigt.

Men jeg har lige sagt, at der ikke er en modstrid mellem folkesundhed og folkestyre, og det holder jeg fast ved, og det vil jeg egentlig også gerne holde statsministeren fast ved. Men når der er begået en fejl som den, der er begået her, og statsministeren har udstukket en ulovlig ordre, er statsministeren så enig med mig i, at statsministeren har ansvaret for den ulovlige ordre, statsministeren giver?

...

Statsministeren (Mette Frederiksen):

Der er ikke en modsætning mellem folkestyre og folkesundhed, det har vi jo vist i Danmark siden marts måned. Regeringen var ikke bekendt med, at der ikke var hjemmel til det, der blev sagt, i forhold til raske mink uden for den risikozone, der er. Det er selvfølgelig en fejl, og hvis vi havde vidst det, havde vi jo klart kommunikeret det onsdag. Jeg ville have holdt præcis det samme pressemøde, men med en tilføjelse, nemlig at vi ville bede Folketinget om en hastebehandling.

Jeg bliver nødt til at spørge: Hvilken interesse skulle den her regering have i, hvis vi var bekendt med det, hvad vi ikke var, at holde det skjult for Folketinget? Det ville jo komme for en dag under alle omstændigheder. Det, der er afgørende for den her regering, er, at vi varetager danskernes sundhed og folkesundheden, og derfor bliver vi desværre nødt til at slå de mink ned. At det så viser sig, at der ikke er hjemmel til det, der bliver kommunikeret i onsdags, er en fejl, og det skal regeringen selvfølgelig tage på sig, men det ændrer ikke på indholdet og substansen.

...

Spm. nr. US 10

Alex Vanopslagh (LA):

Tak for det. Onsdag indkalder statsministeren til et pressemøde, hvor statsministeren giver den instruks, den ordre, at samtlige mink i Danmark skal aflives. Det er formentlig den mest vidtgående politiske beslutning i nyere dansk historie. Den instruks, den ordre, viser sig at være ulovlig. Fredag, 48 timer efter, sender man et brev ud til alle minkavlerne om, at de skal aflive deres dyr. De får endda en bonus for at gøre det hurtigt. Søndag eller lørdag, men formentlig søndag, går det op for statsministeren, at den instruks og den ordre, som statsministeren gav onsdag, er ulovlig, og så er det, at det begynder at blive interessant, i forhold til hvad statsministerens reaktion er, efter at statsministeren finder ud af, at det er ulovligt.

Fødevareministeren går ud og siger: Det er vi fuldstændig ligeglade med, det var meningen, at vi gjorde det her, også selv om vi vidste, at

det var ulovligt. Det finder vi så ud af ikke passer. Det, som fødevareministeren siger, er simpelt hen usandt. Men statsministeren vælger ikke at irettesætte fødevareministeren. Tværtimod bliver den ulovlige instruks stadig væk eksekveret ude i den virkelige verden, og selv om statsministeren ved, at det er ulovligt, gør statsministeren ingenting. Jeg var selv ude at besøge en minkfarm i går, og inden jeg forlader minkfarmen, kommer der nogle fra forsvaret forbi iført uniform, militære veste og det hele for at tjekke, at de nu også afliver de raske mink.

Altså, de 48 timer, der følger, efter at statsministeren finder ud af, at det, der er i gang, er ulovligt, er præget af passivitet og af, at man ikke retter sin fødevareminister, når han taler usandt – at man ikke gør en fløjtende fis før tirsdag morgen. Hvad er det, der går igennem statsministerens hoved i de 48 timer, efter man finder ud af, at det, man har gang i, er ulovligt, når man ikke gør noget ved det? Kort sagt: Hvad i alverden er det, der foregår?

...

Statsministeren (Mette Frederiksen):

Det forløb, der har været, er, at vi mandag i regeringen modtager en risikovurdering fra sundhedsmyndighederne, hvad angår mink i Danmark. I det ligger der en, må man sige, meget klar risikovurdering, som vi mener vi ikke kan sidde overhørig. Vi træffer umiddelbart beslutning om, at minkene desværre må aflives, tirsdag, og viindkalder til et pressemøde onsdag.

Jeg ville, hvis jeg var blevet bekendt med i vores behandling af det her, at der ikke var nogen lovhjemmel, have gennemført det samme pressemøde onsdag med samme besked, men med en tilføjelse om, at jeg ville have bedt Folketinget om en hastebehandling.

Det viser sig så efterfølgende, at der ikke var den lovhjemmel, som jeg selvfølgelig lagde til grund for beslutningen. Det bliver vi gjort opmærksomme på i Statsministeriet i løbet af weekenden, og der bliver reageret på det med, at det selvfølgelig skal beskrives og oversendes til Folketinget. Det mener jeg sådan set er den rigtige måde at håndtere det på.

...

Alex Vanopslagh (LA):

Undskyld, jeg synes, det er fuldstændig vanvittigt – alene det, at man tirsdag træffer en af de mest vidtgående beslutninger overhovedet i dansk politiks historie om at aflive samtlige mink, inklusive de raske mink, og der ikke er en eneste i lokalet, der spørger: Har vi overhovedet hjemmel til det? Har vi overhovedet hjemmel til at tage folks private ejendom fra dem? Altså, der er jo et eller andet, der er gået helt fuldstændig galt allerede på det stadie. Men man eksekverer alligevel, og så finder man ud af, at det er ulovligt, og så er det jo, at statsministeren ingenting gør ved, at fødevareministeren taler usandt, at fødevareministeren påstår, at det har man hele tiden vidst, at det er man ligeglad med, og ingenting gør ved, at man i de efterfølgende 48 timer stadig væk eksekverer på en ulovlig instruks.

Hvorfor er det, at statsministeren venter 48 timer med at tage ansvar for det, der viste sig at være en ulovlig ordre? Hvorfor tager man ikke ansvar for det allerede søndag? Det er jo statsministeren, der onsdag siger, at alle mink skal aflives. Så finder man ud af i løbet af weekenden, at det er ulovligt, og så gør man ingenting før tirsdag. Jeg forstår simpelt hen ikke hvorfor. Hvad er det der er sket?

...

Statsministeren (Mette Frederiksen):

Jeg tror, vi bliver nødt til at holde fast i, at der er rigtig mange aspekter i det her. Der er ét aspekt, der handler om de arme minkavlere, som desværre får ødelagt deres livsværk på grund af en global pandemi, og i forhold til håndteringen af dem og deres vilkår håber jeg fortsat på en bred politisk aftale, så vi kan hjælpe de mennesker godt på vej og få dem kompenseret for den ulykke, der har ramt dem.

Da vi træffer beslutningen i regeringen, er der jo mange andre hensyn at tage end det, der specifikt vedrører minkavlerne. Der er nemlig et hensyn at tage i forhold til Nordjylland; det arbejde påbegyndes.

Og der er i hele den her beslutning jo også potentielt store interesser, danske interesser, på spil i det her, og derfor betyder hastighed selvfølgelig noget. Men hvis vi havde været bekendt med, at der ikke var

lovhjemmel til det, jeg fortsat mener er den nødvendige beslutning, nemlig at minkene skulle aflives, skulle det selvfølgelig have været sagt allerede onsdag; det er klart.

...

Alex Vanopslagh (LA):

Mit sidste spørgsmål er det samme som de sidste to gange, for jeg har stadig ikke fået svar på det. Og altså, vi må jo tage et samråd om sagen, hvis det er, at vi ikke kan få svar på det. Det, jeg savner et svar på, er: Hvorfor er det, at man ikke trækker den ulovlige ordre tilbage før i dag, når man har vidst det de sidste 48 timer? Det er egentlig et ret banalt spørgsmål. Jeg er helt med på alt det, der går forud for, at man finder ud af, at det er ulovligt – fair nok, fejl sker.

Jeg kan stadig ikke få det til at hænge sammen i mit hoved, at så stor en fejl sker, men det, jeg er interesseret i, er, hvorfor det er, at statsministeren ikke har reageret de sidste 48 timer på det.

...

Statsministeren (Mette Frederiksen):

Altså, hvad angår myndighedernes håndtering af den her sag konkret, bliver jeg nødt til at henvise til fødevareministeren. Men jeg vil selvfølgelig gerne gentage det, som jo også har været omdrejningspunktet for diskussionen i dag: Det her er en alvorlig situation, vi står midt i en global pandemi. Vi har en meget, meget stor opgave i at føre Danmark godt igennem den her krise og passe på danskernes helbred, og derfor er vi i en situation, hvor vi desværre er nødsaget til at få aflivet minkene. Det arbejde bør fortsætte, og jeg håber inderligt, at vi får lovgrundlaget på plads så hurtigt som overhovedet muligt, så vi ikke risikerer menneskeliv i den her diskussion.

..."

5.9.7. Fødevarestyrelsens brev af 10. november 2020 til minkavlerne

Af en mailkorrespondance den 9. november 2020 mellem direktør i Fødevarestyrelsen Nikolaj Veje og departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet Henrik Studsgaard fremgår, at Nikolaj Veje anførte, at Fødevarestyrelsen havde brug for en klar stillingtagen til, om regeringens udmelding om hastig

aflivning af alle dyr – inkl. avlsdyr – skulle fortsætte ufortrødent, og at der var behov for en tydelige kommunikation, herunder at der blev arbejdet på et revideret brev til minkavlerne.

Direktør Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at omkring den 8. november 2020 var han ikke inde i overvejelser om, hvorvidt brevet kunne opfattes som et påbud. Hanne Larsen var bekymret for, hvordan brevet blev opfattet. Det var ikke intentionen, at brevet skulle læses som et påbud. Ingen har givet instruktion til Hanne Larsen om, at det skulle være et påbud. Tidligt mandag den 9. november 2020 kom han ind over brevet og sendte i dialog med Hanne Larsen en mail til Henrik Studsgaard.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at Nikolaj Veje ringede mandag den 9. november 2020 og sagde, at der var behov for yderligere klarhed. Det første han gjorde mandag morgen den 9. november 2020, da han kom ind på kontoret, var at orientere ministeren om, at Miljø- og Fødevareministeriet havde et problem. Han bad Tejs Binderup om at ringe til Finansministeriet og Statsministeriet og redegøre for problemstillingen. Miljø- og Fødevareministeriet gik straks i gang med at rette op, herunder med involvering fra Justitsministeriet. Forespurgt om, hvorfor der var behov for at ændre ordlyden af brevet den 9. november 2020, hvor minkavlerne – ifølge hans forklaring, var fuldt ud klar over, at aflivning var baseret på frivillighed -, og hvor forventningen var, at der kom en hastelovgivningsproces i gang, forklarede han, at det skyldtes, at brevet rent objektivt var uhensigtsmæssigt formuleret. Han noterer sig dog samtidig, at minkavlerne øjensynligt havde opfattet det første brev som praktisk information, men ikke desto mindre måtte det ændres, når nogen opfattede det som uhensigtsmæssigt formuleret. Forespurgt, om også minkavlerne og Kopenhagen Fur burde være gjort bekendt med, at der var et lovgivningsmæssigt vakuum, forklarede han, at allerede søndag den 8. november 2020 om aftenen kørte debatten med "120 km/t", og derfor følte han ikke behov for en særskilt orientering af minkavlerne. Han traf selv beslutningen om, at brevets ordlyd skulle ændres. Foreholdt Barbara Bertelsens forklaring, hvorefter det kan se ud som om, at det var Barbara Bertelsen, som tog skridt til, at der skulle foretages ændringer i brevet, bemærkede han, at han erindrer forløbet anderledes, idet han tog fat i Mogens Jensen fra morgenstunden, ligesom han bad Tejs Binderup om at tage kontakt til Finansministeriet og Statsministeriet om problemet. Han kan

godt huske, at der også var en telefonsamtale, hvorunder Barbara Bertelsen bad om, at Justitsministeriet kom ind over.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har forklaret, at om formiddagen mandag den 9. november 2020 kom det frem, at der var sendt et brev til minkavlerne som indeholdt mange "skal"-budskaber. Det var vist nok Henrik Studsgaard, som gjorde hende opmærksom herpå. Hun var rimelig klar i spyttet under sin telefonsamtale med Henrik Studsgaard, hvor hun sagde, at kommunikationen straks skulle tilrettes. Hun sagde til Henrik Studsgaard, at han skulle tage kontakt til Justitsministeriet herom, idet en opfordring til minkavlerne ikke måtte fremstå som et "skal"-budskab. Hun blev nok ikke så chokeret over selve hastelovforslaget. Det var nok mere udmeldingerne i brevet til minkavlerne, som var chokerende.

I løbet af mandag den 9. november 2020 var der på afdelingschefniveau kontakt mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet om formulering af et nyt brev til minkavlerne, hvori afdelingschef Anders Sparholt Jørgensen, Justitsministeriet, pointerede, at Fødevarestyrelsens udkast til nyt brev ikke forholdt sig til hjemmelsspørgsmålet.

Afdelingschef Tejs Binderup, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det først var mandag den 9. november 2020 om formiddagen, at de for alvor blev opmærksomme på, at brev nr. 1 til minkavlerne kunne misforstås. Mandag morgen "tog det fart" om, at brevet til minkavlerne mange steder indeholdt ordet "SKAL". Derfor gik de i gang med at formulere et nyt brev. Man ville gerne have Justitsministeriet med ind over formuleringen af brev nr. 2, så man var sikker på, at det nye brev ikke kunne misforstås. Miljø- og Fødevareministeriet tog kontakt til Justitsministeriet for at være sikre på, at det nye brev til minkavlerne havde et rigtigt indhold. Efter at Anders Sparholt Jørgensen rejste spørgsmålet om hjemmel i mailen sendt mandag den 9. november 2020 kl. 12.52, gik man i gang med at udarbejde et nyt brev, som levede op til Justitsministeriets krav. I det nye brev var man mere eksplicit om, at man var i færd med at udarbejde ny hjemmel.

Den 9. november 2020 kl. 17.11 sendte afdelingschef Tejs Binderup til særlig rådgiver Søren Andersen og pressechef Bjarke Kamstrup med kopi til Henrik Studsgaard, kontorchef Paolo Drostby, teamleder Katja Goodhew og retschef Paolo Perotti, alle Miljø- og Fødevareministeriet, en mail om "Hjemmelsspørgs-

mål – tale og tidslinje" i forhold til brevet, der var sendt til minkavlerne. Tejs Binderup bad kl. 17.52 Bjarke Kamstrup, under henvisning til sin mail kl. 17.11, om at skrive "denne justering ren". Af Tejs Binderups mail fremgår:

> "...
> Hermed bud på talelinje ift. brevet som er sendt til avlerne.
> ...
> **Talelinje:**
> - Regeringen besluttede d. 4. november på anbefaling fra sundhedsmyndighederne at alle mink i Danmark skal slås ned hurtigst muligt.
> - For at sikre, at avlerne i videst muligt omfang har kunnet bidrage til denne kæmpe indsats har regeringen løbende været i dialog med Kopenhagen Fur om, hvordan man kunne sikre dette.
> - Et af elementerne har bl.a. været indførelsen af en tempo-bonus, således at avlerne kunne få et supplerende betaling pr skind, hvis aflivningen var færdig inden en fastsat dato.
> - Efter ønske fra Kopenhagen Fur blev der udarbejdet et brev som i klart sprog redegjorde for, hvordan de i deres konkrete situation bedst kunne hjælpe med indsatsen, samt hvad der skulle til, for at kunne få bonussen
> - Det blev aftalt med Kopenhagen Fur, at informationerne skulle distribueres til alle minkavlerne, både fra FVST og fra Kopenhagen Fur.
> - Det er beklageligt, at det i Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til avlerne ikke fremgik tydeligt, at der for så vidt angår raske minkfarme, der befinder sig længere væk end 7,8 km fra en smittet besætning, var tale om en opfordring til aflivning hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden, men at der lægges op til, at muligheden for at opnå ekstra bonus er afhængig af, at minkene i farmen er aflivet senest den 16. november 2020.
>
> ...
> **Tidslinje:**
> KU-sag og hjemmelsspørgsmål
> - D. 4. november. Forberedelse af KU-sag. MFVM bemærker overfor JM, at vi ikke har hjemmel til at slå ned. JM mener der er hjemmel, men anfører, at dette skal afklares yderligere.
> - KU sag af 4. november. Det fremgår ikke direkte, at der ikke er hjemmel til at slå alle dyr ned, men det fremgår, at der ikke er hjemmel til en række af de mindre indgribende elementer, som foreslås. Ift.

nødplan fremgår det, at *"Nødplanen vurderes at ville forudsætte fravigelse fra en række gældende regler og retningslinjer på miljø- og dyreområdet."* Beslutning om straks at melde ud, at alle dyr skal slås ned, er ikke en del af KU-sagen, så det har ikke været nødvendigt at hjemmelsspørgsmålet blev afklaret akut.

- D. 4. om aftenen og d. 5. november er der fortsat dialog mellem JM, MFVM-dep og FVST om hjemmelsspørgsmålet. Det afklares torsdag formiddag, at der skal laves en lov, som skaber hjemmel til at påbyde nedslagning på ikke-smittede farme uden for zonerne, samt til at udbetale erstatning.

Brev til KF

- D. 4. november kl 21.38: KF henvender sig med ønske om besvarelse af en række konkrete spørgsmål. D. 4. november kl 22.40 sendes svar på spørgsmål til KF.
- Fredag d. 6. november skrives spørgsmål om til et notat, som kan sendes til avlerne. Brevet sendes først til Tage og Sander kl. 16.10, mhp clearing inden det går ud senere på aftenen. Brevet skrives på baggrund af dialog mellem Tage og Henrik om, at minkavlerne har behov for klarhed omkring, hvordan de skal forholde sig, for at få bonus mv.

..."

Brevet til minkavlerne blev den 9. november 2020 kl. 21.45 godkendt af miljø- og fødevareminister Mogens Jensen. Brevet blev udsendt den 10. november 2020 om morgenen.

I indledningen af det nye brev stod:

"...
Situationen ændrer sig meget hurtigt lige nu, derfor har det været nødvendigt at præcisere og ændre i det brev vi sendte ud fredag den 6. november.

Fødevarestyrelsen beklager meget, at det i brevet ikke fremgik, at der for raske minkfarme, der befinder sig længere væk end 7,8 km fra en smittet besætning, var tale om en opfordring til aflivning hurtigst muligt af hensyn til folkesundheden.

> Regeringen har meldt ud, at alle mink i landet skal aflives af hensyn til folkesundheden. Det er vigtigt, at aflivningen foregår hurtigst muligt. Regeringen er derfor i fuld gang med at etablere de nødvendige hjemler til at påbyde aflivning uden for zonerne, til at udbetale de besluttede tempobonusser samt yde erstatning og kompensation til de berørte minkavlere.
> ..."

I brevet stod der under overskriften "minkfarme uden for zonerne":

> "...
> Det er regeringens ambition, at aflivningen af alle mink (også avlsdyr) skal være overstået den 16. november 2020, og det er således en betingelse for at du bliver berettiget til at modtage bonus for hurtig aflivning, at du er færdig senest denne dato. Du skal være særlig opmærksom på, at der ikke er mink, der undslipper og løber ud i naturen.
> ..."

Af en intern mail i Fødevarestyrelsen fremgår det, at dyrlæge Kristina Harlev Hansen den 10. november 2020 kl. 7.07 orienterede en række enheder i Fødevarestyrelsen samt Hanne Larsen og Nikolaj Veje om, at det reviderede brev var udsendt til minkavlerne om morgenen.

Hanne Larsen videresendte kort tid efter mailen til en række medarbejder i Fødevarestyrelsen og anførte "Udsendt her til morgen. Godkendt af ministeren i går", ligesom hun senere på dagen videresendte til Tejs Binderup.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at i brev nr. 2 til minkavlerne blev det efter hans opfattelse gjort krystalklart, at det var en opfordring til aflivning, og at det fornødne hjemmelsgrundlag ikke var til stede.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen, har forklaret, at hun er enig i den beklagelse, der fremgår af "Brev til alle minkavlere i Danmark II – Version 2, 10. november 2020". Hun ved ikke, hvem der har formuleret beklagelsen, men den gik fra departementet til Fødevarestyrelsens direktør. Hun havde ingen grund til at være uenig i, at den blev sat ind. Hun har set efterfølgende, at den kom fra Justitsministeriet.

5.9.8. Politiets actioncard af 10. november 2020

Det tidligere udarbejdede actioncard blev den 10. november 2020 tilrettet i Rigspolitiet, herunder bl.a. formuleringen "Ved "NEJ" fra ejer". Actioncardet af 10. november 2020 blev ikke taget i anvendelse.

5.9.9. Fremsættelse af lovforslag L 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink

Idet det ikke lykkedes regeringen at opnå fornøden opbakning fra Folketinget til behandling af et hastelovforslag om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, undergik lovforslaget sædvanlig behandling i Folketinget.

Tirsdag den 10. november 2020 fremsatte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen derfor i Folketinget forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink. Lovforslaget, der havde nr. L 77, indeholdt bl.a. forbud mod hold af mink, pligt til aflivning (efter omstændigheder ved pelsning) samt hjemmel til såkaldt tempobonus ved hurtig aflivning.

I lovforslaget var det direkte anført i bestemmelsen, at ministeren udbetalte tempobonus 20 kr. pr. mink til minkavlere, der havde aflivet besætningen inden den 16. november 2020, og yderligere 10. kr. pr. mink i bonus til minkavlere beliggende i de syv nordjyske kommuner, der havde aflivet besætningen inden den 9. november 2020.

5.9.10. Korrespondance i Finansministeriet om finansiel hjemmel

I en intern sms til blandt andre afdelingschef Kent Harnisch og afdelingschef Annemarie Lauritsen skrev departementschef Peter Stensgaard Mørch den 10. november 2020 som svar på et spørgsmål om, hvorvidt tempobonus til raske mink kunne forlænges et par dage således: "Ok hvis der er helt styr på hjemlerne til disse bonusser for aflivninger?", hvortil Kent Harnisch svarede: "Synes ok. Hjemlerne ligger i det lovforslag, der lige er fremsat".

Samme dag sendte Annemarie Lauritsen en sms til souschef i Finansministeriet, Asbjørn Brink: "Kan en mulighed være, at de skriver i en evt politisk aftale "med forbehold for de bevilgende myndigheders godkendelse" el- lign.?", hvortil Asbjørn Brink svarede: "Aktstykket er ikke nødvendigt for at de har hjemmel til udbetalingen".

Den 11. november 2020 om morgenen sendte Peter Stensgaard Mørch en sms til blandt andre Annemarie Lauritsen og Kent Harnisch som opfølgning på samtalen aftenen før: "Nu ser jeg at der professor rejses præcis 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".

Annemarie Lauritsen svarede hertil: "har vendt med kc her i FM og ac i MFVM. hjemlen til tempobonus til aflivning af raske mink etableres med lovforslaget".

Kent Harnisch havde herefter om formiddagen den 11. november 2020 en mailkorrespondance med kontorchef i Finansministeriet, Michael Lindved, om, hvorvidt aktstykke 123 kunne udgøre den bevillingsmæssige hjemmel. Også souschef Lars Høgsbro Østergaard, Finansministeriet, var involveret i spørgsmålet.

Det var Lars Høgsbro Østergaards og Michael Lindveds opfattelse, at aktstykke 123 ikke kunne udgøre den bevillingsmæssige hjemmel til udbetaling af tempobonus. Kent Harnisch anførte herefter i en mail til Michael Lindved:

> "...
> Men er vi sikre på, at deres erstatninger ikke ligger som en driftsbevilling?
> ..."

Michael Lindved videresendte mailen til Lars Høgsbro Østergaard med beskeden:

> "...
> Tjek lige op, men det skulle undre mig meget, hvis ikke der er tale om en res.bev.[reserveret bevilling] eller anden bev.[anden bevilling]
> ..."

I mellemtiden undersøgte fuldmægtig Casper Mondrup Dahlmann, Finansministeriet, det rejse spørgsmål, som han besvarede ved en mail til blandt andre Lars Høgsbro Østergaard:

> "...

> MFVM gjorde brug af § 24.32.14. ifm. de første aflivninger i juni – det planlægger de også denne gang. Det er en lovbunden bevilling.
> ..."

Lars Høgsbro Østergaard videresendte denne mail til blandt andre Michael Lindved, hvori anførtes: "Her svar fra KGE. Lovbunden bevilling".

Souschef Lars Høgsbro Østergaard, Finansministeriet, har forklaret, at han var inddraget i vurderingen af, om akt 123 kunne anvendes som hjemmel til udbetaling af tempobonus. Akt 123 stammer tilbage fra en store hjælpepakkeaftale, som kom i foråret 2020 i begyndelsen af coronakrisen. Det skulle muliggøre, at statslige institutioner kunne gøre, hvad der skulle til med hensyn til corona og kunne afholde udgifter hertil. Aktstykket gav Finansministeriet adgang til at optage merudgifter til driftsudgifter og til bevillinger under typen statsvirksomhed, således at der ikke skulle afventes udarbejdelse af aktstykker. Det var og er et usædvanligt aktstykke, som hjemlede Finansministeriets afholdelse af udgifter uden godkendelse af Folketinget. Akten var begrænset til typen driftsbevillinger og bevillinger af typen statsvirksomhed, og der stod eksplicit, at tilskud til personer og hjælpepakker til erhverv ikke kunne hjemles med aktstykket, men ville blive hjemlet på almindelige aktstykker med inddragelse af Folketinget. Derfor var de ret overbeviste om, at de omhandlede udgifter ikke kunne afholdes over aktstykket. Det var således kun myndighedernes ekstraordinære udgifter, som kunne dækkes under aktstykket. Nogle af de udgifter, som Fødevarestyrelsen fik til at håndtere minktiltagene i september, havde hjemmel i aktstykke 123. Han tror, at overvejelsen om, hvorvidt akt 123 kunne anvendes, kom fra Michael Lindved i dennes mail af 11. november 2020.

Afdelingschef Kent Harnisch, Finansministeriet, har forklaret, at han lavede en form for kvalitetssikring i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne være hjemmel i aktstykke 123. Han var enig i vurderingen af, at erstatningen ikke havde karakter af en driftsbevilling.

5.9.11. Åbent samråd i Miljø- og Fødevareudvalget den 11. november 2020

Under et åbent samråd i Miljø- og Fødevareudvalget onsdag den 11. november 2020 udtalte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen, at han blev bekendt med den manglede hjemmel i weekenden: "Det blev jeg først i weekenden, og

derfor ærgrer det mig det mig dobbelt op, at vi i ministeriet sidst på ugen får udsendt det omtalte brev til avlerne. Det er jeg rigtig ked af".

Den 8. november 2020 kl. 21.56 blev talen til brug for det åbne samråd godkendt af departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, og Henrik Studsgaard godkendte den 11. november 2020 kl. 01.23 den opdaterede version af talen.

Det åbne samråd blev afholdt onsdag den 11. november 2020 fra kl. 13.00 til kl. 14.30 i Landstingssalen på Christiansborg. Transmission af samrådet er tilgængelig på Folketingets hjemmeside.

Forud for samrådet sendte ministersekretær Ask Lyno-Hansen den 11. november 2020 kl. 10.44 en mail til fuldmægtig Victoria Løvdal med kopi til kontorchef Paolo Drostby, afdelingschef Tejs Binderup og særlig rådgiver Søren Andersen, alle Miljø- og Fødevareministeriet, med noter fra møde om samrådet, hvoraf fremgik, at ministeren skulle orientere om, at han blev orienteret om den manglende hjemmel til nedslagning lørdag [den 7. november 2020].

Kl. 12.24 – godt en halv time før samrådets start – sendte Søren Andersen til Ask Lyno-Jensen samrådstale/talepapir med følgende bemærkning i mailen: "Har markeret ændringer med gult. Efter aftale med Mogens". Af samrådstalen/talepapiret fremgår bl.a., at ministeren blev gjort bekendt med den manglende hjemmel "sidst på ugen".

> "...
> Og så skal jeg – også her – beklage, at vi i forbindelse med udmeldingen af beslutningen om at aflive alle mink har begået en fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink udenfor 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt og det skal der være i vores lovgivning før, vi kan kræve aflivning der. Derfor er det en fejl, at ministeriet ikke har fået skrevet i brevet til minkavlerne, at det skulle være en "opfodring" til avlerne udenfor 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af og det beklager jeg mange gange.
>
> I forbindelse med beslutningen om at aflive alle mink og på det efterfølgende pressemøde onsdag var jeg ikke gjort bekendt med den manglende lovhjemmel. Det blev jeg sidst på ugen og derfor ærgrer det

> mig da dobbelt op, at ministeriet sidst på ugen får udsendt det omtalte brev til avlerne. Det er jeg er rigtig ked af.
> ...
> Jeg har derfor i går fremsat lovforslaget og samtidig anmode Folketingets partier om en hurtig behandling.
>
> Og i forhold til hele beslutningsforløbet omkring aflivning af alle mink bliver der udarbejdet en redegørelse, som ligger klar på onsdag, og som jeg selvfølgelig ser frem til at modtage.
> ..."

Under samrådet blev Mogens Jensen bl.a. bedt om at redegøre for sine forskellige udsagn om nedslagning af mink, herunder om sit kendskab til hjemmel, fremsat henholdsvis onsdag den 4. november 2020, søndag den 8. november 2020, mandag den 9. november 2020 og tirsdag den 10. november 2020. Ministeren blev videre bedt om at forholde sig til, hvem der havde truffet beslutningen om nedslagning af alle mink, ligesom han blev bedt om at forholde sig til kommunikationen med minkejerne, herunder kommunikationen efter at det stod klart, at der ikke var fornøden lovhjemmel.

Af den af Miljø- og Fødevareministeriet foretagne transskription af samrådet fremgår bl.a.:

> "...
> Og så skal jeg også her meget beklage, at vi i forbindelse med udmeldingen af beslutning om at aflive alle mink har begået fejl. Der er ikke lovhjemmel til at kræve aflivning af mink uden for 7,8 km zonerne på nuværende tidspunkt, og det skal der være i vores lovgivning, før vi kan kræve der. Derfor er det en fejl, at ministeriet ikke har fået skrevet i brevet til minkavlerne, at det skulle være en opfordring til avlerne uden for 7,8 km zonen til at aflive deres mink. Det er jeg ked af, og det beklager jeg mange gange. I forbindelse med beslutningen om at aflive alle mink og på pressemødet onsdag, var jeg ikke gjort bekendt med den manglende lovhjemmel. Det blev jeg først i weekenden, og derfor ærgrer det mig det mig dobbelt op, at vi i ministeriet sidst på ugen får udsendt det omtalte brev til avlerne. Det er jeg rigtig ked af.
> ..."

5.10. Forløbet den 12. november 2020

5.10.1. Politiets kontakt til otte minkavlere

Politiet tog den 12. november 2020 kontakt til otte minkavlere, som Rigspolitiet vurderede enten havde eller kunne have fået oplyst den information, der fremgik under "Ved "NEJ" fra ejer" i politiets actioncard i perioden fra den 6. til den 9. november 2020.

Af en intern mail i Rigspolitiet den 12. november 2020 kl. 17.00 skrev vicepolitiinspektør Jakob Kristensen til politiinspektør Uffe Stormly og juridisk sektionsleder Birgitte Buch, at de otte minkavlere var kontaktet telefonisk. Mailen var vedhæftet et notat "Kontakt til minkavlere med henblik på beklagelse af forløb". Af notatet fremgår klokkeslæt for den telefoniske kontakt til de otte minkavlere, og at politiet bl.a. havde beklaget forløbet og sikret sig, at de pågældende var bekendt med den gældende retstilstand og havde modtaget Fødevarestyrelsens brev af 11. november 2020.

Politidirektør Lykke Sørensen, Rigspolitiet, har om politiets efterfølgende kontakt til otte minkavlere forklaret, at de efterfølgende talte med de otte minkavlere, som havde afvist at aflive deres mink, og som havde fået meddelt den uheldige formulering i actioncardet. De rettede ikke henvendelse til de resterende minkavlere i zone 3. Det var en fejl, at det i første actioncard fremgik, at alle mink skulle aflives. Rigspolitiet besluttede efterfølgende, at de kun ville ringe til de otte minkavlere, der havde fået formuleringen under punktet "ved nej" på trods af, at de resterende minkavlere også var blevet præsenteret for beskeden om, at alle mink skulle aflives.

Politiinspektør Uffe Stormly, Rigspolitiet, har om politiets efterfølgende kontakt til otte minkavlere forklaret, at han i dagene omkring den 10. og 11. november 2020 drøftede politiets telefoniske kontakt til minkavlerne med Lykke Sørensen og Thorkild Fogde. Det blev besluttet, at politiet skulle kontakte otte minkavlere, hvoraf tre udtrykkeligt havde sagt nej og de øvrige fem, hvor det var uklart, hvorvidt de havde sagt nej til at medvirke til optælling af mink. Han kan ikke huske, at det blev drøftet, at politiet stikprøvevis skulle kontakte de andre minkavlere, der havde sagt ja til at medvirke til optælling af mink. Beslutningen om at ringe til de otte minkavlere blev truffet af enten Thorkild Fogde eller Lykke Sørensen. Politiet skulle ringe til de otte minkavlere for at beklage set i konteksten af den vejledning, der var udarbejdet i actioncardet.

Juridisk sektionsleder Birgitte Buch, Rigspolitiet, har om politiets efterfølgende kontakt til otte minkavlere forklaret, at det ikke blev undersøgt, hvorvidt minkejerne, der havde meddelt samtykke, havde følt sig presset eller ikke tilstrækkeligt informeret. De var efterfølgende i kontakt med otte minkejere, hvoraf tre klart havde oplyst, at de ikke ønskede at medvirke. De øvrige fem medtog de for en sikkerheds skyld, da de ikke kunne udelukke, at disse ligeledes havde oplyst, at de ikke ønskede at medvirke og således kunne have fået oplæst den del af actioncardet, der omhandlede "Ved "NEJ" fra ejer".

5.10.2. Statsministerens deltagelse i to tv-programmer

Den 12. november 2020 deltog statsminister Mette Frederiksen i to landsdækkende tv-programmer på DR og TV 2, hvor hun bl.a. besvarede spørgsmål fra minkavlere.

I programmet "Aftenshowet" på DR blev statsministeren interviewet om håndteringen af minksituationen mv., ligesom hun besvarede spørgsmål fra en minkavler.

I programmet "Go' aften Live" på TV 2 blev statsministeren interviewet om håndteringen af minksituationen mv., ligesom hun besvarede spørgsmål fra tre minkavlere. I udsendelsen havde man netop talt med statsministeren om, at der var begået fejl, da der ikke var hjemmel til at kræve aflivning, hvorefter hun af en minkavler blev spurgt, om de kunne få lov til at beholde nogle af deres dyr. Statsministerens svar var: "Det korte svar er: Nej".

5.11. Forløbet den 13. november til 9. december 2020

5.11.1. Fødevarestyrelsens mail af 13. november 2020 til minkavlere i zone 3

Den 13. november 2020 udsendte Fødevarestyrelsen yderligere oplysninger til alle minkavlere uden for sikkerhedszonerne. Det skete i en mail sendt kl. 16.41, hvori det bl.a. blev adresseret, at det var regeringens ambition at aflive alle mink, og at det stadig var uafklaret, hvilken erstatning der kunne blive tale om. Af mailen fremgår bl.a.:

"...
Kære minkejere med minkfarme udenfor 7,8 km zonerne

Det er regeringens ambition at aflive af alle mink.

Der er pt. ikke hjemmel til at aflive mink på minkfarme uden for zonerne eller til at kræve dem aflivet.

Hvis du har en minkfarm beliggende uden for en zone, opfordres du til selv at sørge for at aflive og pelse, som du plejer i pelsningssæsonen.
...
Optællingen af minkfarme uden for zonerne fortsætter.

Det er stadig uafklaret, hvilken erstatning der kan blive tale om for minkfarme uden for zonerne
..."

5.11.2. Mail af 13. november 2020 fra medlem af Folketinget til Statsministeren

Kort før midnat, fredag den 13. november 2020 kl. 23.57, sendte medlem af Folketinget Rasmus Jarlov (KF) en mail adresseret til statsministeren, hvori Rasmus Jarlov gav udtryk for, at regeringen fortsat brød loven, og at regeringen ikke kunne udlove en tempobonus til minkavlerne, da der ikke var hjemmel hertil. Mailen havde følgende indhold:

"...
Kære statsminister,

Regeringen bryder efter min opfattelse fortsat loven.

Fødevarestyrelsen har i sit seneste brev til minkavlerne fastholdt, at de får en tempobonus, hvis de afliver deres dyr senest på mandag. Selvom der godt nok i brevet indledningsvis står, at regeringen arbejder for at skaffe hjemmel til at udbetale tempobonussen, loves der uden forbehold i brevet, at pengene vil falde. Der står således "Du får 20 kr. i tempo-bonus pr. mink ved, at minkene i farmen er aflivet senest den 16. november (10 dage efter startdatoen, som tæller fra den 6. november 2020)".

> Som jeg har forstået det, er der ikke hjemmel til at give en tempobonus af denne karakter i lovgivningen. I hvert fald ikke når det handler om aflivning af raske, usmittede besætninger udenfor risikozonerne. Dette er jo netop årsagen til, at fødevareministeren har fremsat lovforslag 77, hvor der oprettes denne hjemmel, hvis loven vedtages. Men da loven ikke er vedtaget, må gældende ret være, at regeringen ikke kan udlove en tempobonus af denne karakter.
> ..."

Departementsråd Pelle Pape, Statsministeriet, videresendte lørdag den 14. november 2020 kl. 10.51 Rasmus Jarlovs mail til departementscheferne Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, og Johan Legarth, Justitsministeriet, og anmodede om, at de to departementschefer med det samme håndterede situationen, ligesom Pelle Pape påpegede, at der skulle være hjemmel til det, som Fødevarestyrelsen og andre myndigheder foretog sig. Af mailen fremgår:

> "...
> Jf nedenfor - og som I også netop er orienteret om telefonisk - har vi modtaget nedenstående fra K. I bedes med det samme håndtere situationen. Det siger sig selv, at det FVST og andre myndigheder foretager sig selvfølgelig skal have hjemmel. I bedes også tage kontakt til Rasmus Jarlov i dag ifm jeres videre håndteringen.
> ..."

Den 14. november 2020 kl. 11.06 videresendte Henrik Studsgaard mailen til retschef Paolo Perotti, Miljø- og Fødevareministeriet, med bemærkningen: "Lad os gerne vende, når du har set på det. H".

Ministersekretær i Statsministeriet Mikkel Astrup Saugmann besvarede Rasmus Jarlovs henvendelse i en mail sendt den 14. november 2020 kl. 11.24, hvori han skrev, at Statsministeriet havde sendt mailen til Miljø- og Fødevareministeriet samt Justitsministeriet med henblik på, at ministerierne med det samme kunne vurdere de spørgsmål, som Rasmus Jarlov rejste. Statsministeriet oplyste videre, at Statsministeriet havde bedt de to ministerier om at kontakte Rasmus Jarlov.

I en mail sendt til Mikkel Astrup Saugmann kl.12.21 insisterede Rasmus Jarlov på, at sagen blev forelagt for statsministeren. Rasmus Jarlov skrev i mailen bl.a.:

> "...
> Jeg skal gentage, at jeg insisterer på, at statsministeren bliver forelagt sagen, da jeg allerede i fem dage har gjort fødevareministeren opmærksom på sagen uden at den er håndteret. Det kan ikke vente, da der er tale om en tidsfrist, der udløber på mandag.
> ..."

Kl. 12.22 videresendte Mikkel Astrup Saugmann mailtråden til Pelle Pape og chefkonsulent Johan Philip Zilmer-Bülow og med kopi til blandt andre stabschef Martin Justesen og departementschefsekretær Iren Mirmojtahedi med beskeden: "Kære begge Se nedenfor fra Jarlov. Bh Mikkel".

Mikkel Astrup Saugmann besvarede kl. 13.34 mailen fra Rasmus Jarlov med emnet: "SV: Akut presserende brev til statsministeren fra folketingsmedlem Rasmus Jarlov", og skrev, at departementschefen i Justitsministeriet havde forsøgt at kontakte Rasmus Jarlov. Af mailen fremgår:

> "...
> Kære Rasmus
>
> DC i Justitsministeriet har orienteret os om, at han har forsøgt at ringe til dig. Endvidere er vi også orienteret om, at du har et møde om kort tid i Erhvervsministeriet, hvor emnet også kan drøftes. Hvis du ønsker at ringe tilbage til DC i Justitsministeriet er hans telefonnummer [...].
>
> Med venlig hilsen
>
> Mikkel
> ..."

I løbet af aftenen den 14. november 2020 var der i Miljø- og Fødevareministeriet kontakt på mail mellem afdelingschef Tejs Binderup, departementschef Henrik Studsgaard og miljø- og fødevareminister Mogens Jensen om Mogens Jensens eventuelle kontakt til Rasmus Jarlov, og kl. 20.04 skrev Mogens Jensen

en mail til Henrik Studsgaard og med kopi til Tejs Binderup: "Ok – har sendt sms til ham om at vi kan ringe sammen".

5.11.3. Overvejelser i Justitsministeriet om finansiel hjemmel til tempobonus

I Justitsministeriet udarbejdede Lovafdelingen "Intern notits om tempobonus" dateret den 14. november 2020. I notitsen konkluderede Justitsministeriet, at det samlet set var vurderingen, at udbetaling af tempobonus måtte anses for at kunne finde bevillingsmæssig hjemmel i aktstykke nr. 123/2020.

Kontorchef Henrik Skovgaard-Petersen, Justitsministeriet, har forklaret, at han har forfattet notitsen, og notitsen blev ikke efterfølgende godkendt på et højere niveau, men han drøftede notitsen med sin afdelingschef. Han og hans afdelingschef var enige om, at de kunne udlægge aktstykket 123/2020 som angivet i notatet.

Den 14. november 2020 modtog Finansministeriet en kopi af den af Justitsministeriet udarbejdede notits. Finansministeriet blev bedt om at vurdere, om Finansministeriet var enige i de bevillingsmæssige vurderinger i notitsen.

Den 15. november 2020 var der en sms-korrespondance mellem afdelingschef Anders Sparholt Jørgensen i Justitsministeriet og afdelingschef Kent Harnisch i Finansministeriet, hvori Kent Harnisch tilkendegav, at der ikke var hjemmel i aktstykke 123:

> "...
> Anders Sparholt Jørgensen 14.51:
> Hej Kent, Henrik har ikke hørt fra dine folk ift hjemmelsspørgsmålet og tempobonus, det bør afklares snarest, kan du bede dem tage kontakt? /Anders, JM
>
> Kent Harnisch, kl. 14.58:
> Vi er lige ved at tage fat i dem
>
> Kent Harnisch, kl. 15.08:
> Vi mener nok ikke helt, det holder. De bevillingstyper, som en sådan bonues udbetales efter, er eksplicit ikke omfattet af hjemlerne i aktstykket.

Anders Sparholt Jørgensen, kl. 15.08:
Ok, vil I ikke hurtigst muligt tage kontakt, så vi kan få det afklaret?

Kent Harnisch 15.12:
Yes.
..."

Afdelingschef Kent Harnisch, Finansministeriet, har forklaret, at Finansministeriet den 14. november 2020 modtog en notits fra en afdelingschef i Justitsministeriet, som de ikke var varslet om forinden. Justitsministeriet bad dem forholde sig til, hvorvidt aktstykke 123 kunne hjemle tempobonus. Finansministeriet svarede, at aktstykket ikke kunne hjemle bonussen, da den pågældende tempobonus ikke havde karakter af en driftsudgift. Det var en overførsel til avlerne i erhvervet, hvilket ikke var omfattet af aktstykket. Tempobonus skulle derfor skrives ind i L77. Aktstykke 123 havde ikke noget at gøre med krigskassen. Aktstykke 123 blev ikke brugt specielt meget, da den havde en meget vidtgående hjemmel, som de forvaltede med en vis forsigtighed. Hvis de var i tvivl, blev der sendt aktstykker over. Finansministeriet vurderede, at Justitsministeriets argumentation ikke tog højde for, at de bevillingstyper, som der blev peget på, ikke var omfattet af aktstykke 123. Han sendte en sms-besked til Anders Sparholt Jørgensen om, at de ikke var enige i Justitsministeriets notits. Han sendte efterfølgende tillige en uddybende mail, hvori de gjorde gældende, at aktstykke 123 ikke kunne hjemle tempobonus.

Souschef Lars Høgsbro Østergaard, Finansministeriet, har forklaret, at nogle dage efter kom der et papir fra Justitsministeriet, som efterspurgte Finansministeriets vurdering af, hvorvidt aktstykket kunne anvendes som bevillingsmæssig hjemmel. De svarede som i [en intern mail af 11. november 2020] og hørte ikke mere hertil.

Kontorchef Henrik Skovgaard-Petersen, Justitsministeriet, har forklaret, at Finansministeriet er bevillingsretlige eksperter, hvorfor notitsens indhold blev drøftet med Finansministeriet. Han havde en dialog med kommitteret Mogens Pedersen (Finansministeriet), som ikke var enig i Justitsministeriets oprindelige vurdering af aktstykket. Finansministeriet mente, at Justitsministeriets udlægning af aktstykket var for bred. Justitsministeriet lagde herefter Finansministeriets vurdering til grund. Der var således ikke hjemmel til tempobonus i aktstykke 123/2020. Han er ikke bekendt med, hvorvidt der var

hjemmel til tempobonus et andet sted. Han var ikke inde over lovforslagets bestemmelser om tempobonus.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har om tempobonus forklaret, at Finansministeriet den 2. og 3. november 2020 godkendte den økonomiske bevilling til en tempobonus. Det var forventningen, at udgiften til tempobonus kunne holdes inden for det store aktstykke fra marts 2020. Senere vurderede også Justitsministeriet, at udgiften til tempobonus kunne holdes inden for aktstykket. For en sikkerheds skyld tog man tempobonus med som en del af lovforslag L77. Forespurgt, hvordan den udmeldte frist for aflivning den 16. november, kommunikationen om tempobonus mv. harmonerede med det faktum, at der den 4. november 2020 ikke var hjemmel til hverken nedslagning eller tempobonus, svarede han, at hvis det var lykkedes at komme igennem med et hastelovforslag, så havde hjemlen været på plads lørdag den 14. november 2020 ved lovens ikrafttræden.

5.11.4. Overvejelser den 15. november 2020 i Justitsministeriet om kontakt med minkavlerne

Justitsminister Nick Hækkerup skrev søndag den 15. november 2020 en sms til sin departementschef Johan Legarth som følge af presseomtale vedrørende myndighedernes fortsatte kontakt til minkavlerne om aflivning, hvor det bl.a. fremgik af en artikel Berlingske, at "Der er kommet en byge af kommentarer om magtmisbrug og grundlovsbrud til hærchef Michael Anker Lollesgaards video om aflivningsoperationen". Af sms-korrespondancen fremgår:

> "...
> Nick Hækkerup kl. 13.10:
> Hej Johan
>
> Jeg har fået denne fra Mette, som skriver det er vigtigt, at få stoppet. BBB er også inde over. Vil du sætte i værk, og give mig en status?
>
> Nick
>
> [Vedhæftet screenshot af artikel gengivet i Berlingske med titlen: Minkavlernes formand: Optælling af mink fortsætter uden lovhjemmel]

Johan Legarth kl. 13.26:
Der skulle siden i aftes være en klar fælles forståelse med minkavlernes formand. Den forståelse (gående på, at de gerne vil kontaktes i forbindelse med smitte og optælling – også uden for zonerne-; men i øvrigt gerne selv vil kontakte myndighederne) er Fødevarestyrelsen i gang med at nedfælde en instruks til NOST. Indtil den foreligger rækker politiet og forsvaret ikke af egen drift ud til nogen uden for zonerne. Fødevarestyrelsen og Rigspolitiet er ved at koordinere ekstern kommunikation.

Nick Hækkerup kl. 13.47:
Ken jeg sende den til Mette

Johan Legarth kl. 13.58:
Det tænker jeg. Måske skal indledningen være "på baggrund af dialog i går aftes med minkavlernes formand skulle der være en klar fælles forståelse..."

- Blot så det ikke lyder som om der ikke har været forståelse tidligere. ..."

Justitsminister Nick Hækkerup har herom forklaret, at dette var den eneste kommunikation, de havde om det spørgsmål.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har herom forklaret, at han tror, at der havde været en drøftelse med mellem Rigspolitiet og Fødevarestyrelsen samt minkavlerne omhandlende omfanget af bistand i forhold til optælling. Nogle avlere ville gerne have foretaget optælling; andre ønskede det ikke. Der var en opfattelse af, at myndighederne pressede på i forhold til minkavlere, som ikke ønskede bistand. Det var afgørende, at myndighederne kun gjorde det, som minkavlerne var indforstået med. Her trådte man yderligere et skridt tilbage. Det er ikke usædvanligt, at Statsministeriet gør et ressortministerium opmærksom på medieomtale, som angår ressortministeriet.

5.11.5. Åbent brev af 15. november 2020 fra medlem af Folketinget til statsministeren og miljø- og fødevareministeren

Søndag den 15. november 2020 kl. 19.07 sendte medlem af Folketinget Rasmus Jarlov (KF) på vegne af de borgerlige partier et åbent brev til statsmini-

steren og miljø- og fødevareministeren, hvori de borgerlige partier (Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Nye Borgerlige og Liberal Alliance) opfordrede regeringen til at stoppe med at presse minkavlerne. Brevet havde forinden været genstand for omtale i et Ritzau-telegram bragt kl. 14.50 og en artikel bragt i Berlingske kl. 16.22, ligesom brevet forinden tillige var blevet bragt på bl.a. Alex Vanopslaghs Facebook-side.

Af brevet fremgår:

> "Kære statsminister og fødevareminister,
>
> Stop omgående med at presse avlere til at aflive usmittede minkbesætninger udenfor risikozonerne.
>
> Regeringen omgår efter vores opfattelse fortsat loven, og derved fortsætter den ulovligt beordrede aflivning af usmittede minkbesætninger udenfor risikozonerne. Der er derfor behov for, at I omgående skrider ind.
>
> Da regeringen udstedte den ulovlige ordre, at alle mink skulle aflives, udlovede regeringen samtidig en lige så ulovlig og uhjemlet tempobonus til avlerne for at aflive deres dyr senest mandag d. 16. november.
>
> Regeringen har trukket det ulovlige påbud om at aflive usmittede minkbesætninger udenfor risikozonerne tilbage, men regeringen har ikke trukket tempobonussen tilbage. På Fødevarestyrelsens hjemmeside står der fortsat, at det er en "betingelse for at du bliver berettiget til at modtage bonus for hurtig aflivning, at du er færdig senest denne dato."
>
> Der står også, at "Du får 20 kr. i tempo-bonus pr. mink ved, at minkene i farmen er aflivet senest den 16. november (10 dage efter startdatoen, som tæller fra den 6. november 2020). Hvis du ikke selv afliver dine mink, vil myndighederne, når hjemmel hertil er tilvejebragt, stå for aflivningen.
>
> Når myndighederne afliver dine mink, vil du ikke modtage tempobonus på 20 kr./mink."

Det fremstår således meget klart, at hvis minkavlerne ikke reagerer nu og her med deadline den 16. november, så mister de adgangen til den ikke-lovmedholdige tempobonus. Og at de uanset må forvente, at myndighederne vil aflive deres mink.

Selvom der er udsendt en noget uklar e-mail til avlerne om, at der ikke er hjemmel til tempobonus, så fremgår der altså stadig en deadline for aflivning i morgen mandag for at opnå en bonus.

Vi forstår derfor godt, hvis danske avlere med raske besætninger fortsat tror, at deres besætninger skal aflives – i tråd med, hvad statsministeren sagde på pressemødet den 5. november - for at opnå bonus, og hvis de tror, at de i højere grad vil blive berettiget til erstatning, hvis de har aflivet alle deres dyr senest mandag.

Det er svært ikke at se som et bevidst forsøg fra regeringen på at få aflivningen af alle mink presset igennem, at regeringen efterlader avlerne med denne tvivl og dermed ansporer dem til, at gennemføre aflivningen så hurtigt som muligt. Det fremgår således også, at "Det er regeringens ambition, at aflivningen af alle mink (også avlsdyr) skal være overstået den 16. november 2020."

Regeringen skal respektere, at aflivningen af alle mink i Danmark er Folketingets beslutning, og at denne beslutning ikke er truffet endnu. Med den forgangne uge in mente burde man kommunikere krystalklart og ikke forsøge at presse det igennem ved kommunikation om en tempobonus, som er ulovlig. Det efterlader uklarhed om, hvorvidt den er trukket tilbage. Det er mangel på respekt både for avlerne, deres familier og livsværk, samt for Folketinget og dansk lovgivning. Vi forventer, at regeringen fremadrettet respekterer alle dele.

Derfor forventer vi, at regeringen omgående bekræfter offentligt, at regeringens tempobonus bundet op på mandag ikke længere er gældende, og at det ikke er regeringens ambition, at avlere med usmittede besætninger udenfor risikozoner, skal stilles dårligere økonomisk, hvis de ikke når tidsfristen mandag.

> Vi kan garantere, at vores partier vil støtte, at ingen avlere bliver dårligere stillet økonomisk end hvad regeringen har stillet dem i udsigt. Men vi kan også garantere, at vi ikke vil indgå en politisk aftale, hvor der indgår en tempobonus med tidsfrist mandag for avlere med usmittede besætninger udenfor risikozonerne.
> ..."

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han så Rasmus Jarlovs brev. Hastelovforslaget var på dette tidspunkt ikke blevet til noget, og det stod helt klart for minkavlerne, at det var frivilligt for minkavlerne i zone 3, hvorvidt de ville aflive deres mink. Han overvejede ikke, hvorvidt der var behov for yderligere information til minkavlerne. Det var almindelig kendt, at der ikke kunne skabes lovhjemmel ved en hastebehandling af lovforslaget.

5.11.6. Pressemeddelelse af 15. november 2020 om forlængelse af fristen for tempobonus

Den 15. november 2020 sent om aftenen udarbejdede Miljø- og Fødevareministeriet en pressemeddelelse, som angik en forlængelse af fristen for aflivninger til den 19. november 2020. Pressemeddelelsen blev godkendt af kontorchef Paolo Drostby, afdelingschef Tejs Binderup, departementschef Henrik Studsgaard og miljø- og fødevareminister Mogens Jensen og blev udsendt kort efter midnat mandag den 16. november 2020. Af pressemeddelelsen fremgår:

> "**Pressemeddelelse**
>
> *Den 15. november 2020*
>
> **Regeringen vil forlænge fristen for minkavlernes "tempobonus"**
>
> *Regeringen ønsker at forlænge fristen for aflivning under tempobonusordningen fra den 16. til den 19. november.*
>
> Over hele landet arbejder minkavlere i disse dage side om side med myndighederne for at få aflivet de danske mink.

Regeringen har noteret sig, at der er et stort ønske om at få udsat fristen for aflivning af alle mink under tempo-bonus ordningen, og vil derfor rykke fristen fra den 16. til den 19. november 2020.

- Minkavlerne har ydet en fantastisk indsats, og uden deres samarbejde ville dette enorme arbejde ikke kunne lykkes. Den indsats vil regeringen gerne anerkende og sikre, at de sidste minkavlere får ordentlig tid til at få aflivet de sidste dyr. siger fødevareminister Mogens Jensen.

Tempo-bonus ordningen betyder, at minkavlere får en bonus for hurtig aflivning af deres dyr. Beløbene i ordningen vil der ikke blive ændret på.

I de syv nordjyske kommuner får minkavlerne 30 kroner per mink, de har aflivet inden den 9. november. I resten af landet modtager avlerne en tempobonus på 20 kroner, hvis de afliver minkene inden den 19. november.

Tempo er vigtigt for folkesundheden

Selvom fristen bliver forlænget, er tempobonussen et vigtigt element i strategien om at aflive alle danske mink.

- Det er stadig regeringens ambition at få aflivet alle mink af hensyn til folkesundheden. På trods af den omfattende indsats der er i gang, bliver minkfarme stadig smittet med covid-19 og smitten breder sig rundt i landet. Sundhedsmyndighedernes vurdering er da også stadig, at et stort reservoir med smitte er bekymrende og til fare for folkesundheden, siger fødevareminister Mogens Jensen.

Det vil kræve hjemmel i lovgivningen af udbetale tempobonussen. Regeringen forhandler i øjeblikket med Folketingets partier om erstatning til minkavlerne, herunder tempo-bonus.
..."

Kontorchef Paolo Drostby, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at han ikke husker, hvorvidt han rådgav Mogens Jensen i forbindelse med denne pressemeddelelse. Det var minkavlerne, der ønskede en forlængelse af tidsfristen for tempobonus. Man var på dette tidspunkt ret sikre på, at der var

parlamentarisk flertal for at sikre minkavlerne tempobonus og økonomisk kompensation.

Kort efter midnat den 16. november 2020 kl. 00.17 udsendte Fødevarestyrelsen en mail til alle minkavlere om forlængelsen af fristen for aflivning. Indholdet af mailen blev godkendt af kontorchef Paolo Drostby, afdelingschef Tejs Binderup og miljø- og fødevareminister Mogens Jensen samtidig med godkendelsen af indholdet af pressemeddelelsen.

Af mailen fremgår:

> "...
> Kære Minkavler
>
> Du har med brev af 10. november 2020 fået besked om, at du får 20 kr. i tempo-bonus pr. mink ved, at minkene på din minkfarm er aflivet senest den 16. november 2020. Som det fremgår af brevet er regeringen i fuld gang med at etablere de nødvendige hjemler til bl.a. at udbetale de besluttede tempobonusser.
>
> Den omtalte tempo-bonus indgår som en del af de politiske forhandlinger, der i øjeblikket pågår mellem regeringen og Folketingets politiske partier om bl.a. erstatning og kompensation til minkavlere. Forhandlingerne er endnu igang og regeringen forventer i den forbindelse, at muligheden for at opnå tempobonus vil blive udstrakt til minkfarme, hvor aflivning er sket den 19. november 2020.
>
> Med venlig hilsen
>
> Hanne Larsen
>
> Veterinærdirektør
> ..."

5.11.7. Politisk aftale af 16. november 2020

Den 16. november 2020 blev der indgået en politisk aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten

og Alternativet om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink. Af aftalen fremgår bl.a.:

> "...
> Fødevareministeren har d. 10. november 2020 fremsat lovforslag, der skal tilvejebringe de nødvendige hjemler til udmøntning af aftalen. Lovforslaget vil blive præciseret og eventuelt opdelt på baggrund af denne aftale.
>
> Aftalepartierne er enige om at stemme for lovforslaget, der vedrører denne aftale, når høringen er gennemført. Som det fremgår af lovforslaget og dets bemærkninger bemyndiges ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling til at fastsætte regler om erstatning og kompensation som følge af det midlertidige forbud mod hold af mink. Der vil efter aftale med partierne ske en nærmere fastsættelse af sådanne regler, herunder i forhold til udmøntningen af bemyndigelser, jf. i øvrigt nedenfor om erstatnings- og kompensationsmodeller.
> ...
> De økonomiske konsekvenser af lovforslaget hjemles ved aktstykker og på fremtidige bevillingslove. Aftalepartierne er enige om at stemme for finansieringen af aftalen.
>
> Der tages et generelt forbehold for statsstøttegodkendelse.
>
> Regeringen vil fortsætte forhandlingerne om erstatnings- og kompensationsmodeller mv. med Folketingets partier og inddrage pelsdyrbranchen.
> ..."

I tilknytning til aftalen blev der samme dag lagt en meddelelse op om aftalen på Erhvervsministeriets hjemmeside, hvoraf bl.a. fremgår:

> "...
> Regeringen har sammen med Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet indgået en aftale om midlertidig forbud mod mink samt hjemmel for aflivning og tempobonus til de minkavlere, der afliver deres mink.

> På grund af COVID-19 smitte på danske minkfarme har sundhedsmyndighederne konkluderet, at fortsat minkavl i Danmark indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner
>
> Derfor besluttede regeringen den 3. november 2020, at alle mink på de danske minkfarme skulle aflives af hensyn til den danske folkesundhed. Med aftalen i dag er regeringen og partierne enige om hurtigst muligt at vedtage lovhjemmel til at aflive minkene og dermed også give grundlag for at udbetale tempobonus til minkbranchen.
> ..."

5.11.8. Åbent samråd i Miljø- og Fødevareudvalget den 17. november 2020

Den 17. november 2020 kl. 07.30 blev der afholdt åbent samråd i Miljø- og Fødevareudvalget om udmelding af beslutning om at aflive mink i Danmark uden lovhjemmel. Transmission af samrådet er tilgængelig på Folketingets hjemmeside.

Forinden havde Alex Vanopslagh (LA) stillet samrådsspørgsmål S:

> "...
> Vil ministeren redegøre for, hvorfor man melder beslutningen ud om at aflive samtlige mink i Danmark, før man har sikret sig den nødvendige lovhjemmel?
> ..."

Under samrådet udtalte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen bl.a.:

> "...
> I forhold til det præcise tidspunkt for, hvornår jeg får den her viden, det vil jeg gerne afvente med præcist at tilkendegive, indtil denne her redegørelse kommer i morgen. Jeg har jo sagt, at det var i weekenden, men i redegørelsen der vil det præcise tidspunkt, eller i hvert fald så præcist som vi kan opgøre det, fremkomme, så, så det må afvente redegørelsen i morgen
> ..."

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at han første gang hørte om den manglende hjemmel, da han lørdag den 7. november 2020 kl. 18.31 fik forelagt en sag om et hastelovforslag. 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.

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har om Mogens Jensens samrådssvar forklaret, at Mogens Jensens udsagn kommer efter samrådstalen, og Mogens Jensen er nok "ude i en fri orientering". Han tror ikke, at et sådant svar findes i beredskabsmaterialet. Hvis det fremgår af taleberedskabet, at han skal svare i overensstemmelse med det anførte, så er han blevet rådgivet. Hvis det ikke fremgår af taleberedskabet, at han skal svare som anført, så er han ikke blevet rådgivet herom.

Forud for samrådet blev der udarbejdet taleberedskab mv., som blev godkendt af Tejs Binderup og Henrik Studsgaard den 15. november sidst på eftermiddagen og af Mogens Jensen v/ministersekretær Ask Lyno-Hansen den 17. november 2020 kl. 09.13 i forlængelse af samrådet.

5.11.9. Spørgetime med statsministeren den 17. november 2020

Den 17. november 2020 kl. 13.00 blev der afholdt spørgetime med statsministeren.

Forinden blev der udarbejdet et overliggerberedskab til statsministeren, som kl. 12.32 blev sendt til presse- og kommunikationschef Sophie Bremer. Det fremgik af den forudgående mailkorrespondance kl. 12.19, at overliggerberedskaberne B2-B4 var versioner revideret af "DC", ligesom det fremgik, at det var uklart om B5 også var rettet af "DC", eller om den tidligere havde været forelagt.

Spørgetimen er gengivet i Folketingstidende 2020-21, tillæg F, møde 18, kl. 13.00.

5.11.10. Redegørelse til Folketinget den 18. november 2020

Den 18. november 2020 oversendte Miljø- og Fødevareministeriet to redegørelser til Folketinget vedrørende forløbet om covid-19 på minkfarme, herunder forløbet med den manglende hjemmel til at kræve alle mink aflivet.

Miljø- og Fødevareministeriet bragte i den anledning følgende opslag på ministeriets hjemmeside:

> ”**Redegørelser afdækker forløb om COVID19 på minkfarme**
>
> *Regeringen præsenterer i dag to redegørelser i relation til Covid19-smitte på danske minkfarme*
>
> *Publiceret 18. november 2020*
>
> Miljø- og Fødevareministeriet har i dag oversendt to redegørelser til Folketinget.
>
> Den ene redegørelse skal afklare processen omkring forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet. Den anden skal afklare baggrunden for og beslutningen om strategien til bekæmpelse af spredning af COVID-19 i danske minkbesætninger.
>
> **Links til redegørelser:** [Udeladt]”

5.11.10.1. Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse af 16. november 2020

Den ene redegørelse var dateret den 16. november 2020 ”Redegørelse for baggrund for og beslutning om strategi til bekæmpelse af spredning af COVID-19 i danske minkbesætninger”.

Redegørelsen af 16. november 2020 beskrev håndteringen af smitte blandt de danske minkbesætninger og de tiltag, regeringen havde taget for at inddæmme smitten i perioden fra den 15. juni 2020 til regeringens pressemøde den 4. november 2020.

5.11.10.2. Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse af 18. november 2020

Den anden redegørelse var dateret den 18. november 2020 og blev oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg ledsaget af et brev, som var underskrevet af Mogens Jensen.

Flere ministerier og myndigheder var involveret i udarbejdelsen af redegørelsen.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at han ikke mener, at han havde en kontakt med Statsministeriet om redegørelsen. Han spurgte ind til, hvorfor den skulle over Justitsministeriet, og Paolo Perotti svarede ham, at det var normal praksis, at det var Justitsministeriet, som samlede alt, også selvom Justitsministeriet ikke selv havde været indblandet i sagen. Han leverede ikke noget bidrag til redegørelsen. Det var embedsmændene, der gjorde dette. Det eneste, han var involveret i, var tidspunktet for, hvornår han fik besked om den manglende hjemmel.

Justitsminister Nick Hækkerup har om redegørelsen forklaret, at han ikke husker, om han så et udkast til redegørelsen, men det kan han have gjort. Han tror, at Justitsministeriet var engageret i redegørelsen. Normalt ville en sådan redegørelse ikke komme forbi ham, men da det var et så politisk følsomt emne, ville han nok have set den. Han ved ikke, hvordan dette i så fald ville blive registreret i deres systemer. Han ved ikke, hvem der tog initiativet til redegørelsen. Mette Frederiksen sagde i en spørgetime, at det ville være en god idé med en redegørelse om forløbet, og der havde sikkert været drøftelser herom inden da.

Sundhedsminister Magnus Heunicke har om redegørelsen forklaret, at det var et andet ministeriums redegørelse, som han ikke var involveret i. Han var frustreret, fordi han ikke forstod, hvad hans rolle var i afgivelsen af redegørelsen, som skulle være korrekt, hvis han skulle stå på mål for dens indhold. Han så ikke den endelige version, og han ville ikke ind i en tolkning af redegørelsen. Han var ikke enig i sætningen i redegørelsen om, at "spørgsmålet om hjemmel til midlertidig eller varig nedlukning af erhvervet" blev drøftet på mødet den 3. november 2020. Dette måtte være Miljø- og Fødevareministeriets tolkning.

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har forklaret, at han deltog i et indledende møde om redegørelsen, da det blev besluttet, at miljø- og fødevareministeren skulle udarbejde en redegørelse. Han deltog, fordi Justitsministeriet havde lidt mere erfaring med den slags redegørelser. På dette møde blev der sat en retning for redegørelsen. Han var på sidelinjen i den allersidste fase af udarbejdelsen af redegørelsen.

Rigspolitichef Thorkild Fogde har om indholdet af redegørelsen, hvori det omtales, at Rigspolitiet den 5. november 2020 om formiddagen af Justitsministeriet blev orienteret om, at der pågik drøftelser om, hvorvidt de eksisterende regler indeholdt hjemmel til at aflive mink udenfor smittezonerne, forklaret, at han går ud fra, at det er drøftelser mellem Lykke Sørensen og embedsmændene, der henvises til i redegørelsen. Han blev ikke den 5. november 2020 orienteret om, at der pågik drøftelser mellem de relevante ministerier om, hvorvidt de eksisterende regler indeholdt hjemmel til at aflive mink uden for smittezonerne. Han mener, at han dagen efter, den 6. november 2020, eller om lørdagen den 7. november 2020 blev orienteret om, at der blev arbejdet på et hastelovforslag. Det var Lykke Sørensen, der orienterede ham om dette. Om søndagen den 8. november 2020 modtog han en skriftlig orientering herom fra Lykke Sørensen. Den nye oplysning for ham var, at det krævede lovhjemmel at slå alle mink ned. Det har været karakteristisk under hele coronaforløbet, at der har kørt parallelle regeludstedende forløb i ministerierne og udførende forløb i politiet og andre myndighederne. Det var bl.a. derfor, at det var muligt at reagere relativt hurtigt ved ændringer i trusselbilledet. Han er usikker på, hvor hyppigt pelsdyrsbekendtgørelsen blev ændret, hvorimod f.eks. forsamlingsbekendtgørelsen hyppigt blev ændret. Det afgørende for politiet i forhold til tvangsindgreb var at undersøge, hvorvidt de havde den nødvendige hjemmel til at udføre bestemte opgaver.

5.11.10.3. Justitsministeriets notits af 18. november 2020

Ligeledes den 18. november 2020 oversendte Justitsministeriet til Folketinget: "Notits vedrørende visse retlige spørgsmål med relation til Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet".

Det fremgår af notitsen bl.a.:

> "...
> Den samlede ageren fra myndighedernes side har imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse medført, at minkavlere uden for smittezonerne havde grund til at antage, at de var retligt forpligtet til at påbegynde aflivning af deres mink. I den forbindelse kan navnlig henvises til, at Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til alle minkavlere i Danmark – uanset om brevet kan kategoriseres som en afgørelse – er formuleret på en sådan måde, at brevet kan opfattes som et generelt

> påbud om aflivning af mink. Der kan endvidere henvises til, at Rigspolitiets actioncard til brug for samtaler med minkavlere indeholder formuleringer (under punktet "Ved NEJ fra ejer"), som kunne give minkavlere grund til at antage, at myndighederne havde hjemmel til at gennemtvinge aflivning af den pågældendes minkbesætning. Selv om udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt som nævnt under pkt. 2 ikke har en retlig karakter for borgerne, må det antages, at disse udmeldinger, hvoraf det ikke fremgik, at der manglede hjemmel til aflivning af mink uden for zonerne, i den konkrete situation har forstærket indtrykket hos minkavlerne af, at myndighederne kunne udstede påbud eller tilkendegivelser af lignende retlig karakter om aflivning uden for smittezonerne. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at det på det foreliggende grundlag er Justitsministeriets vurdering, at embedsværkets forberedelse af regeringens offentlige kommunikation ikke har levet op til de standarder, som må kunne forventes.
>
> Samlet set er det på denne baggrund Justitsministeriets vurdering, at myndighedernes ageren i det samlede forløb må anses for en tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige normer, der har til formål at sikre borgerne mod retstab og yde grundlæggende garantier mod uberettigede indgreb fra myndighederne, herunder vejledningspligten. Justitsministeriet finder således efter en samlet vurdering, at forløbet må betragtes som kritisabelt og beklageligt.
> ..."

Departementschef Johan Legarth, Justitsministeriet, har om notitsen forklaret, at Justitsministeriets Lovafdeling stod for at udarbejde notitsen af 18. november 2020. Han og justitsministeren godkendte notitsen forud for fremsendelsen til Folketinget, og han var enig i notitsens konklusion.

Afdelingschef Anders Sparholt Jørgensen, Justitsministeriet, har forklaret, at han var med til at udarbejde notitsen af 18. november 2020. Han var involveret i notitsens juridiske analyse, som blev lavet umiddelbart før offentliggørelsen den 18. november 2020. I notitsen lagde han og Justitsministeriet det faktum til grund, at der ikke var hjemmel til aflivningen af alle mink uden for zonerne. Han har derudover ikke forholdt sig til spørgsmålet om, hvorvidt der var hjemmel eller ej. Brevet til minkavlerne var formelt retligt bindende

inden for zonerne, hvis man ikke tager de øvrige problemer med brevet med i betragtning.

Kontorchef Henrik Skovgaard-Petersen, Justitsministeriet, har forklaret, at han var med til at udarbejde notitsen, og at notitsen var forankret i hans kontor. Justitsministeriets forvaltningsretskontor var ligeledes inde over notitsen. Der var ikke efterfølgende drøftelser i Justitsministeriet om, hvorvidt der alligevel var hjemmel til at aflive alle mink i Danmark. Da det først var blevet konkluderet, at der ikke var hjemmel hertil, så blev dette lagt til grund.

5.11.11. Overdragelse af Miljø- og Fødevareministeriet den 19. november 2020

Departementschef Henrik Studsgaard holdt en tale til miljø- og fødevareminister Mogens Jensen i forbindelse med dennes overdragelse af sit ministerium til Rasmus Prehn den 19. november 2020. Talen blev gengivet på dr.dk:

> "**DR: Departementschef til Mogens Jensen: Vi har ikke hjulpet dig godt nok. Det er jeg ked af**
> ...
> Men det høje humør lod vente på sig, da departementschef Henrik Studsgaard holdt tale i skyggen af minksagen, som kostede Mogens Jensen (S) ministerposten. Henrik Studsgaard lagde ikke skjul på, at der blev begået fejl i sagen, som har fyldt alt på Christiansborg de seneste uger og som er skyld i dagens ministerrokade.
>
> - 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. Det er jeg ked af, det er vi kede af i ministeriet. Det har du taget konsekvensen af – usentimentalt og udramatisk, men nøgternt og ansvarligt. Det har jeg kæmpestor respekt for, lød det var Henrik Studsgaard.
> ..."

Departementschef Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, har forklaret, at det ikke er nogen rar oplevelse at miste en minister. Trykket mod ministeren steg søndag aften den 8. november 2020 som følge af upræcis kommunikation med minkavlerne. Den upræcise kommunikation fik en fa-

tal konsekvens i og med, at Mogens Jensen måtte forlade sin ministerpost. Forespurgt, om debatten efter den 3. og 4. november 2020 ikke snarere angik regeringsbeslutningen om nedlukning af et erhverv, og ikke de to breve til minkavlerne, svarede han, at der helt sikkert også var debat om regeringsbeslutningen i medierne. I sin afskedstale til ministeren udtalte han sig imidlertid kun om fejlene i brevene til minkavlerne.

Miljø- og fødevareminister Mogens Jensen har forklaret, at talen er undskyldningen for, at han ikke fik de informationer, som han skulle bruge i forhold til, at han kunne agere ud fra dem som minister. Der var imidlertid gode grunde hertil som følge af det store tidspres. Sådan som de politiske forhold var, blev han nødt til at træde tilbage som minister. Der er blevet begået fejl i denne sag, også i Miljø- og Fødevareministeriet. I den bedste af alle verdener havde han fået informationen om den manglende hjemmel på et tidligere tidspunkt. Hans departementschefs tale ved hans afgang om, at de havde fejlet, handlede om, at der var begået fejl i sagen. Hans ministerium kunne ikke have imødegået, at regeringen havde truffet beslutningen den 3. november 2020. Der var i ministerierne på embedsmandsniveau en diskussion om, hvorvidt der var hjemmel, og på et tidspunkt blev der konkluderet noget. Der var ikke en politisk diskussion herom, og det er vel det største problem. Han har den dybeste respekt for sine embedsmænd, som arbejdede under et uhyrligt pres, og det havde også betydning for, hvorfor sagen havnede, hvor den gjorde.

5.11.12. Justitsministeriets pressemeddelelse den 19. november 2020

Der blev den 19. november 2020 udsendt en pressemeddelelse på www.justitsministeriet.dk med overskriften "Justitsminister Nick Hækkerup om kritik af regeringen for at give en "ulovlig ordre" på pressemøder den 4. og 5. november". Af pressemeddelelsen fremgår:

> "...
> Justitsminister Nick Hækkerup udtaler:
>
> "Politisk er vi også i denne sag nødt til at kunne have en diskussion på de rigtige præmisser. Der er rigtig mange ting i det her forløb, der er gået galt, og som regeringen og myndighederne fuldt fortjent bliver kritiseret for. Det beklager og undskylder regeringen dybt – ikke mindst over for minkavlerne, som står i en meget vanskelig situation. Men det

er simpelthen ikke rigtigt, at regeringen på pressemøderne den 4. og 5. november 2020 har givet en ulovlig ordre."

Som det fremgår af Justitsministeriets notits af 18. november 2020, kan en udtalelse på et pressemøde ikke udgøre en "ordre" (en befaling eller et pålæg) til borgerne, f.eks. minkavlerne. Det er faktuelt forkert at omtale dette som en "ordre".

Der henvises til følgende i notitsen s. 3: "Udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt udgør hverken administrative retsforskrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe rettigheder eller pligter for borgerne. Udtalelser på pressemøder har ikke et retligt indhold over for borgerne, ligesom der heller ikke knytter sig retsvirkninger for borgerne til fremsættelsen heraf. Sådanne udtalelser er således efter deres karakter ikke omfattet af legalitetsprincippets krav om hjemmel."

Det bemærkes, at Justitsministeriet i ovennævnte notits i forlængelse af beskrivelsen af kommunikationen til kommunikationen til minkavlerne fra Fødevarestyrelsen og NOST'en anfører, at selv om udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt ikke har en retlig karakter for borgerne, må det antages, at udmeldingerne fra regeringen, hvoraf det ikke fremgik, at der manglede hjemmel til aflivning af mink uden for zonerne, i den konkrete situation har forstærket indtrykket hos minkavlerne af, at myndighederne kunne udstede påbud eller tilkendegivelser af lignende retlig karakter om aflivning uden for smittezonerne.

Det fremgår videre af Justitsministeriets notits, at det på det foreliggende grundlag er Justitsministeriets vurdering, at embedsværkets forberedelse af regeringens offentlige kommunikation ikke har levet op til de standarder, som må kunne forventes. Som det fremgår af fødevareministerens redegørelse (s. 10 og s. 12), var ingen ministre bekendt med den manglende lovhjemmel eller drøftelserne om hjemmelsspørgsmålet hverken i forbindelse med pressemødet onsdag eller torsdag. ..."

Justitsminister Nick Hækkerup har hertil forklaret, at "regeringen" i hvert fald også omfattede ham. Han husker ikke, hvordan pressemeddelelsen konkret var blevet til.

5.11.13. Justitsministeriets supplerende notits af 24. november 2020

Den 24. november 2020 kl. 16.15, sendte lovråd Caroline Østergaard Nielsen en af Justitsministeriet udarbejdet notits "Baggrundsnotits af 24. november 2020 om visse statsretlige spørgsmål med relation til forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet" til departementsråd Pelle Pape, Statsministeriet. Af mailen fremgår: "Som aftalt hermed en baggrundsnotits til brug for forespørgslen i morgen".

Ledende ministersekretær Anders Kappel, Statsministeriet, sendte notitsen til statsminister Mette Frederiksen kl. 17.27 med bemærkning: "Vedlagt det efterspurgte notat fra JM".

Senere samme dag kl. 21.35 oversendte Justitsministeriet en notits med samme indhold til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg. Notitsen havde nu overskriften: "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".

Det fremgår af notitsen af 24. november 2020 bl.a.:

> "...
> Af ministeransvarslovens § 4 følger det, at ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler såvel enhver minister, der har medunderskrevet, som ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse. Ministeransvarslovens § 4 gælder efter sin ordlyd alene for beslutninger underskrevet af kongen, men også i forbindelse med andre handlinger end retsakter gælder de almindelige regler om medvirken ved tilskyndelse, råd eller dåd, jf. ministeransvarslovens § 2. En minister er også under deltagelse i møder i regeringsudvalg underlagt reglerne om ministeransvar.
>
> I alle fald forudsætter ministeransvar, at ministeren har handlet forsætligt eller ved grov uagtsomhed, jf. ministeransvarslovens § 5. Peter

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

Om aftenen den 24. november 2020 kl. 22.45 var der en intern mailkorrespondance i Justitsministeriet om den supplerende notits, hvori kontorchef Henrik Skovgaard-Petersen skrev til to kolleger:

> "...
> Det korte af det lange: Statsministeren var begejstret for jeres notits, så den blev straks sendt over. Spændende, hvordan det udvikler sig i morgen ☺
> ..."

Statsminister Mette Frederiksen har forklaret, at hun har syntes, at Justitsministeriets notits af 24. november 2020 på en meget fin måde redegjorde for de juridiske forhold i sagen. Hun kunne læne sig op ad et godt og gennemarbejdet materiale. Hun godkender aldrig dokumenter fra Justitsministeriet; det gør justitsministeren.

Justitsminister Nick Hækkerup har om notitsen af 24. november 2020 forklaret, at det var hans embedsmænd, der skrev notitsen. Han har læst notitsen. Han vil tro, at det var en reaktion på diskussionerne i pressen. Han var ikke involveret i den tekniske diskussion om, hvad der skulle stå i notitsen.

Departementschef Barbara Bertelsen, Statsministeriet, har om notitsen af 24. november 2020 forklaret, at notitsen blev udarbejdet på baggrund af den voldsomme debat om, hvorvidt regeringen havde begået et grundlovsbrud. Man var nødt til at have et juridisk grundlag til brug for denne diskussion. Der var en forespørgselsdebat den 25. november 2020, hvor statsminister Mette Frederiksen og justitsminister Nick Hækkerup skulle besvare spørgsmål i folketingssalen herom. Juraen var på dette tidspunkt blevet gjort politisk. Notatet blev udarbejdet efter aftale mellem Statsministeriet og Justitsministeriet.

Stabschef Martin Justesen, Statsministeriet, har om notitsen forklaret, at Statsministeriet ofte anmodede om at få tilsendt forskellige notater udarbejdet af andre ministerier. Baggrundsnotitsen blev udarbejdet af Justitsministeriet. Han husker ikke, om det var ham, der efterspurgte baggrundsnotitsen.

Departementsråd Pelle Pape, Statsministeriet, har om den supplerende notits forklaret, at der havde været en del debat som følge af Miljø- og Fødevareministeriets notits af 18. november 2020, og der var behov for, at en ny notits afklarede nogle af de spørgsmål, som fyldte meget i offentligheden. Det var naturligt, at statsministeren så notitsen efter justitsministerens godkendelse.

5.11.14. Forespørgsel nr. F22 til statsministeren den 25. november 2020

Den 25. november 2020 blev der afholdt forespørgselsdebat i Folketinget. jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg F, møde 24, kl. 13:00. Forespørgslen til statsministeren angik beslutningsprocessen bag den landsdækkende aflivning af mink. Forespørgselsdebatten er gengivet i Folketingstidende.

Forud for forespørgselsdebatten blev der i Statsministeriet udarbejdet en tale til statsministeren, som blev godkendt af departementschef Barbara Bertelsen den 24. november 2020 om aftenen og sendt i opdateret version til statsministeren samme aften kl. 22.23. Talens indhold svarede i store træk til den tale, som statsministeren holdt under forespørgselsdebatten kl. 13.02 og frem.

Der blev tillige udarbejdet et længere QA-katalog: "Beredskaber til hastefore-spørgsel 25. november 2020" til brug for statsministerens deltagelse i fore-spørgselsdebatten. Beredskaberne angik bl.a. spørgsmålet om, hvorfor stats-ministeren ikke stoppede aflivning af mink uden for smittezonerne, så snart man blev bekendt med den manglende lovhjemmel, spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne kan love en tempobonus, når der ikke er lovhjemmel på plads, statsministerens tilsynspligt mv, samt spørgsmålet om, hvorvidt regeringen påberåbte sig nødret for at legitimere beslutningen.

Ligeledes forud for forespørgselsdebatten blev der i Justitsministeriet udar-bejdet udkast til tale til justitsminister Nick Hækkerup, som havde et indhold svarende til justitsministerens indledende tale under forespørgselsdebatten kl. 13.25.

Der blev tillige i Justitsministeriet udarbejdet et længere beredskabskatalog dateret den 24. november 2020, "Q&A vedrørende manglende hjemmel til aflivning af alle mink", til brug for justitsministerens deltagelse i forespørg-selsdebatten. Beredskabskataloget indeholdt bl.a. spørgsmål til det faktiske forløb og embedsværkets rådgivning, spørgsmål om grundlovsbrud og ulovlig instruks, spørgsmål om ministerialsystemet og ministeransvar, spørgsmål om tempobonus, spørgsmål om Rigspolitiets håndtering og endelig spørgsmål om yderligere undersøgelser af forløbet.

Endelig blev der i Justitsministeriet den 25. november 2020 udarbejdet et supplerende beredskabskatalog: "Supplerende Q&A vedrørende manglende hjemmel til aflivning af mink" til brug for ministerens deltagelse i forespørg-selsdebatten.

Justitsministerens tale og beredskabskataloget dateret den 24. november 2020 blev betinget godkendt af departementschef Johan Legarth den 24. november 2020 kl. 21.11. Kontorchef Henrik Skovgaard-Petersen sendte endelig udgave af tale, beredskabskatalog og nyt supplerende beredskabskatalog til minister-sekretær Gustav Schaldemose den 25. november 2020 kl. 11.57.

Under forespørgselsdebatten den 25. november 2020 blev statsminister Mette Frederiksen ad flere omgange og på forskellig vis stillet spørgsmål om, hvorfor statsminister ikke greb ind mv., da det den 8. november 2020 stod klart, at der ikke var lovhjemmel til nedslagning af alle mink. Statsministeren blev

endvidere stillet spørgsmål til hendes medvirken mv. i to tv-udsendelser den 12. november 2020. Under forespørgselsdebatten redegjorde justitsminister Nick Hækkerup for indholdet af Justitsministeriets notits af 18. november 2020, herunder bl.a. for, hvorvidt udtalelser på et pressemøde udgør en administrativ forskrift eller en konkret forvaltningsakt.

5.11.15. Samråd med justitsministeren den 3. december 2020

Den 20. november 2020 stillede Retsudvalget følgende samrådsspørgsmål til justitsminister Nick Hækkerup:

> "...
> **Samrådsspørgsmål N**
>
> Vil ministeren kommentere på, hvordan ministeren har håndteret det fejlagtige action card, da det gik op for ham, at Rigspolitiet ringede rundt med ulovlige instrukser til minkavlerne? Og hvad er ministerens holdning til forløbet? Der henvises til artiklen "Rigspolitiet fik at vide, at masseaflivning var ulovlig: Skjulte det for minkavlere" fra DR den 18. november 2020 (www.dr.dk/nyheder/politik/rigspolitiet-fik-vide-masse-aflivning-var-ulovlig-skjulte-det-minkavlere).
> ..."

Den samme dag stillede Retsudvalget endvidere – efter ønske fra Kristian Hegaard (RV) – følgende samrådsspørgsmål til justitsminister Nick Hækkerup:

> "...
> **Samrådsspørgsmål O**
>
> Vil ministeren redegøre for hvilken rolle justitsministeren, Justitsministeriet, rigspolitichefen, Rigspolitiet og andre myndigheder spillede i forhold til at udarbejde og formulere det pågældende actioncard, og derefter igangsætte og stoppe anvendelsen af det pågældende actioncard, herunder oplyse årsagen til at anvendelsen af actioncardet blev stoppet?
> ..."

Det åbne samråd blev afholdt den 3. december 2020 på Christiansborg og transmissionen af samrådet er tilgængelig på Folketingets hjemmeside.

Forud for samrådet blev Rigspolitiet af Justitsministeriet anmodet om at komme med et bidrag til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål N. Af Rigspolitiets bidrag til brug for besvarelse af samrådsspørgsmål N fremgår bl.a.:

> "...
> Som leder af NOST har Rigspolitiet bl.a. til opgave at sikre, at de relevante rammer og forudsætninger er til stede for, at NOST så effektivt som muligt kan løse sine opgaver, herunder understøtte den bedst mulige anvendelse af samfundets samlede ressourcer.
> ...
> Da Fødevarestyrelsen ikke selv havde den fornødne kapacitet til at kontakte alle minkavlere i zone 3, kontaktede styrelsen den 6. november 2020 om morgenen NOST med anmodning om mandskabsmæssig bistand til at ringe til minkavlere i zone 3 med henblik på at lave aftaler med minkavlerne om optælling af mink for at kunne beregne tempobonus til de ejere, der ønskede at indgå i den udmeldte tempobonusordning. Formålet med opkaldene, som blev foretaget af både Fødevarestyrelsen og politiets medarbejdere, var således at søge at indgå en frivillig aftale med den enkelte minkavler om, at en repræsentant for myndighederne på Fødevarestyrelsens vegne kunne komme ud og tælle op.
> ...
> På denne baggrund og efter forudgående drøftelser med Fødevarestyrelsen oprettede Rigspolitiet om eftermiddagen den 6. november 2020 et call center med medarbejdere fra politiet. Til brug for de opkald, der skulle foretages, udarbejdede Rigspolitiet – som nærmere redegjort for i Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse af 18. november 2020 – et actioncard, der skulle danne grundlag for samtalerne.
> ...
> Efter udarbejdelsen af actioncardet den 6. november 2020 foretog Rigspolitiet en briefing af de medarbejdere, der skulle forestå opringningerne til minkejerne. Medarbejderne blev i den forbindelse gjort særligt opmærksomme på, at minkavlerne stod i en meget svær situation og derfor kunne være meget påvirkede, hvilket der skulle tages hensyn til i samtalerne.

Selve samtalerne med minkejerne blev gennemført fra den 6. november 2020 til den 8. november 2020. Der har ikke efterfølgende i regi af NOST være gennemført samtaler i henhold til dette actioncard.

6. Ordlyden af den omtalte del af actioncardet skal ses i sammenhæng med den forståelse af grundlaget for aflivningen af mink, som Rigspolitiet havde på tidspunktet for udarbejdelsen af actioncardet. Selv om Rigspolitiet var bekendt med, at hjemmelen til at kræve aflivning af dyr i zone 3 endnu ikke forelå, var det således den helt klare forståelse, at den fornødne hjemmel ville foreligge inden for kort tid.

På denne baggrund var det derfor på tidspunktet for udfærdigelsen af actioncardet vurderingen, at der, i tilfælde af en tilkendegivelse fra minkejernes side om ikke at ville medvirke til optællingen, var behov for at vejlede minkavlerne om, at en manglende medvirken fra minkejernes side således ville indebære, at minkejerne ikke fik del i den udlovede bonus, der for mange minkejere ville være mange tusinde kroner. I stedet ville de – når hjemmelen forelå – kunne forvente, at deres besætning i givet fald ville blive tømt ved myndighedernes foranstaltning.

Rigspolitiet skal i den forbindelse særligt understrege, at det hverken i denne sammenhæng eller i øvrigt har været hensigten at true eller vildlede minkejerne til at aflive mink endsige at afgive et retligt pålæg herom. Tværtimod har udformningen af den udtrykte "forventning" i formuleringen af actioncardet været båret af et ønske om, at minkejerne kunne overveje deres beslutning under hensyntagen til, at hjemmelen til at kunne kræve aflivning forventeligt ville foreligge inden for kort tid, sammenholdt med at fristen for at opnå tempobonus var ganske kort.

Ordlyden af den omtalte formulering af actioncard var således en opfordring til at overveje den fulde konsekvens af manglende medvirken til optælling, sådan som den på tidspunktet for udarbejdelsen af actioncardet var blevet forstået af Rigspolitiet. På trods af intentionerne bag formuleringen af det nævnte actioncard burde Rigspolitiets actioncard ikke have indeholdt denne formulering, da den – hvis anvendt i telefonsamtaler – kunne medvirke til at give minkavlerne en fejlagtig opfattelse af lovgrundlaget. Dette har Rigspolitiet meget beklaget.

> På baggrund af en efterfølgende manuel gennemgang af data i forbindelse med politiets gennemførte samtaler med minkejerne, er det vurderingen, at i alt otte ejere af minkfarme kan have fået oplysninger, som fremgår af teksten ovenfor "Ved "NEJ" fra ejer". Oplysningerne er i sagens natur forbundet med en vis usikkerhed, da de som nævnt beror på en manuel gennemgang af de optegnelser, der er udarbejdet i forbindelse med samtalerne.
>
> De otte minkavlere blev alle den 12. november 2020 telefonisk kontaktet, og i samtalen beklagede Rigspolitiet forløbet og den fejlagtige information, ligesom Rigspolitiet sikrede sig, at den enkelte minkavler havde modtaget Fødevarestyrelsens brev af 11. november 2020, samt at den pågældende var bekendt med den gældende retstilstand.
>
> Rigspolitiet skal endvidere understrege, at politiet ikke på noget tidspunkt har medvirket til at give retlige pålæg om og/eller foretage aflivning af mink på zone 3 farme, og at politiet alene har været til stede på zone 3 farme efter aftale med den enkelte minkavler. Der henvises i den forbindelse tillige til, at Rigspolitiet, således som det fremgår af Miljø og Fødevareministeriets redegørelse af 18. november 2020, ved en mail af 7. november 2020 præciserede over for de fire regionale beredskabsstabe, at der ikke er lovhjemmel til at gå ind på zone 3 farme uden samtykke fra ejeren.
> ..."

Justitsminister Nick Hækkerup oplyste under samrådet den 3. december 2020, at Rigspolitiet stod for at udarbejde actioncardet, og at han ikke vidste, hvilke medarbejdere i Rigspolitiet, som havde udarbejdet actioncardet, men at rigspolitichef Thorkild Fogde var ikke inde over udarbejdelsen af actioncardet. Han oplyste også, at ingen fra Justitsministeriets departement var involveret i formuleringen af actioncardet, og at hverken han eller Justitsministeriet havde besluttet, at Rigspolitiet skulle udarbejde actioncardet. Han oplyste videre, at politiet var klar over, at der ikke var hjemmel til at kræve alle mink i Danmark aflivet, men at politiet var sikre på, at lovhjemlen snart ville være på plads. Han kendte ikke til oplysninger om, at nogen skulle have oplyst Rigspolitiet om, at de kunne se bort fra den manglende hjemmel.

Justitsministeren oplyste videre på samrådet, at han ikke huskede, hvornår han blev opmærksom på den manglende lovhjemmel, men at det måtte være sket den 7. eller 8. november 2020.

5.11.16. Spørgetime med statsministeren den 8. december 2020

Den 6. december 2020 bragte dagbladet BT en artikel om forløbet i forbindelse med Mogens Jensens afgang, hvori der var en omtale af stabschef Martin Justesen, Statsministeriets, rolle, ligesom uddrag af korrespondance den 10. november 2020 mellem pressechef Bjarke Kamstrup, særlig rådgiver Søren Andersen, departementschef Henrik Studsgaard, afdelingschef Tejs Binderup og kontorchef Paolo Drostby, alle Miljø- og Fødevareministeriet, var gengivet.

Der blev den 8. december 2020 afholdt udvidet spørgetime med statsministeren, hvorunder hun bl.a. blev stillet spørgsmål om regeringens orientering af Folketinget, herunder Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse af 18. november 2020, ligesom hun blev stillet spørgsmål om dagbladet BT's pressedækning.

Den 8. december 2020 kl. 12.50 sendte kontorchef Karen Nilaus, Statsministeriet, "QA-pakke" til brug for spørgetimen kl. 13.00 til Statsministeriets ministersekretariat og med kopi til blandt andre departementschefsekretær Iren Mirmojtahedi, departementsråd Christian Liebing og departementsråd Pelle Pape, alle Statsministeriet, og med teksten: "Sidste pakken. Resten kan ikke nås".

Spørgetimen er gengivet i Folketingstidende 2020-2021, Tillæg F, møde 31, kl. 13.00f.

Statsminister Mette Frederiksen afsluttede spørgetimen med følgende svar:

> "...
> Kl. 14:09
>
> **Statsministeren** (Mette Frederiksen):
>
> Vi lader ikke noget som helst snavs ligge, hverken oven på et gulvtæppe eller under et gulvtæppe. Vi gør alt, hvad vi kan, fra morgen til aften for at få hele Danmark igennem den her globale pandemi, og jeg tror,

det bedste, vi kan gøre her i Folketinget, når der begås fejl, er, at stå ved de fejl, der begås, og få dem afdækket. Jeg ville i øvrigt ønske, at alle regeringer tænkte sådan – det er jo ikke tilfældet. Men når der begås fejl, skal de belyses, og de skal afdækkes. Derudover vil jeg appellere til, uagtet hvad andre vælger af strategi, at vi samarbejder med hinanden og vi passer godt på Danmark i den her situation.
..."

5.11.17. Samråd med justitsministeren den 9. december 2020

Den 3. december 2020 stillede Folketingets Retsudvalg følgende samrådsspørgsmål til justitsminister Nick Hækkerup:

"...
Samrådsspørgsmål R

Kan ministeren oplyse, hvem der bibragte Rigspolitiet den helt klare forståelse, at den fornødne hjemmel til at kræve aflivning af dyr udenfor smittezonerne ville foreligge inden for kort tid, jf. REU alm. del – svar på spørgsmål 259, således at det pågældende actioncard kunne udfærdiges og anvendes i praksis, kan ministeren afvise, at regeringen har bibragt Rigspolitiet den forståelse, og kan ministeren oplyse, hvem der besluttede, at det pågældende actioncard dels kunne udfærdiges og dels kunne anvendes i praksis?
..."

Det åbne samråd, der blev afholdt den 9. december 2020 kl. 14.30 på Christiansborg, var en forsættelse af samrådet den 3. december 2020 kl. 10.15 vedrørende besvarelse af samrådsspørgsmål O og N. Samrådet den 9. december 2020 omfattede behandlingen af samrådsspørgsmål O, N og R. Transmissionen af samrådet er tilgængelig på Folketingets hjemmeside.

Justitsminister Nick Hækkerup oplyste under samrådet den 3. december 2020, at Justitsministeriet løbende havde haft dialog med Rigspolitiet om den generelle myndighedsindsats, og at hverken han eller andre i Justitsministeriet havde bedt politiet om at udarbejde actioncards, som kunne give minkavlere grund til at tro, at myndighederne kunne gennemtvinge aflivning af deres minkbesætninger udenfor beskyttelseszonerne.

Justitsministeren oplyste videre, at Fødevarestyrelsen anmodede om NOST'ens hjælp med at kontakte minkavlere telefonisk. Justitsministeriet gjorde ikke noget for at igangsætte ordren fra den 3. november 2020, idet justitsministeriet ikke var den eksekverende myndighed. NOST'en varetog alene en hjælpende funktion for at understøtte Fødevarestyrelsen. Justitsministeriet blev først bekendt med, at politiet havde udarbejdet actioncardet den 10. november 2020, og politiet ophørte med at anvende actioncardet den 8. november 2020. Justitsministeriet var derfor ikke inde over actioncardet eller dets udformning. Rigspolitichef Thorkild Fogde var ligeledes ikke inde over actioncardet eller dets udformning.

Vedrørende en telefonsamtale den 5. november 2020 mellem medarbejdere i Justitsministeriet og Rigspolitiet oplyste justitsministeren, at medarbejderne drøftede den manglende hjemmel, og at man ville forsøge at tilvejebringe hastelovgivning. Justitsministeriet har på intet tidspunkt oplyst Rigspolitiet om, at man kunne se bort fra, at der manglende lovhjemmel til at kræve alle mink aflivet.

Justitsministeren oplyste, at det ikke var grund til at tro, at NOST'ens referater eller notater indeholdt informationer, som ville kaste yderligere lys over sagen.

5.12. Behandling og vedtagelse af lovforslag L 77

Lovforslag L77, jf. Folketingstidende 2020-2021, Tillæg A, L77, som var fremsat af miljø- og fødevareministeren den 10. november 2020, blev 1. behandlet den 13. november 2020. Lovforslaget blev herefter underkastet udvalgsbehandling i Miljø- og Fødevareudvalget, som afgav betænkning den 2. december 2020, som indeholdt ændringsforslag.

Lovforslaget blev 2. behandlet den 8. december 2020, hvor lovforslaget blev henvist til udvalgsbehandling. Miljø- og Fødevareudvalget afgav tillægsbetænkning den 16. december 2020, som indeholdt ændringsforslag.

Lovforslaget blev 3. behandlet og vedtaget den 21. december 2020. jf. Folketingstidende 2020-21, Tillæg C, L77 som vedtaget. Den vedtagne lovs §§ 1-2 fik en ordlyd stort set svarende til lovforslaget, som det var fremsat. Den vedtagne lovs bestemmelser om tempobonus, erstatning og kompensation fik en anden ordlyd end lovforslaget, som det var fremsat.

Bestemmelsen om tempobonus blev således ændret under Folketingets behandling, og ved lov nr. 2185 af 29. december 2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink blev Miljø- og Fødevareministeren herefter bemyndiget til at fastsætte regler om udbetaling af tempobonus samt om udbetaling af yderligere tempobonus for minkavlere i syv nordjyske kommuner, jf. lovens § 3.

Loven, lov nr. 2185 af 29. december 2020, blev herefter offentliggjort i Lovtidende den 30. december 2020.

Miljø- og Fødevareministeren udstedte, på baggrund af en betænkning af 2. december 2020, der indeholdt ændringsforslag til en forhøjelse af tempobonussen mv., efterfølgende bekendtgørelse nr. 165 af 3. februar 2021 om forskud på erstatning og tempobonus ved aflivning af mink som følge af covid-19. Det følger af bekendtgørelsens § 3, at der udbetales en tempobonus på 30 kr. pr. aflivet mink til besætningsejere, der har medvirket til, at aflivningen af deres besætning er gennemført og afsluttet i perioden fra den 1. oktober 2020 til og med den 19. november 2020, og yderligere tempobonus på 10 kr. pr. aflivet mink for besætninger beliggende i de syv nordjyske kommuner til besætningsejere, der har medvirket til, at aflivningen af deres besætning i disse kommuner er gennemført og afsluttet til og med 12. november 2020. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 8. februar 2021.

Den 4. februar 2021 oplyste regeringen til EU-Kommissionen, at der i perioden 8. februar 2021 til 30. juni 2023 ydes statsstøtte i henhold til artikel 26 i forordning nr. 702/2014 (særlig gruppefritagelsesforordning for landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter), hvilket Kommissionen den 8. februar 2021 meddelte at have noteret sig. På det grundlag kunne udbetalinger påbegyndes.

Den 25. februar 2021 tiltrådte Finansudvalget aktstykke nr. 168 om tempobonus og forskud på erstatning i zone 3 i forbindelse med aflivning af mink, jf. Folketinget 2020-2021, Folketingstidende Tillæg E.

KAPITEL 6

Hjemmel til aflivning af mink

Det følger af kommissoriet, at kommissionen skal foretage en selvstændig vurdering af, hvorvidt der på tidspunktet for regeringens offentlige tilkendegivelse af beslutningen om, at alle danske minkbesætninger skulle aflives, var hjemmel til dette tiltag.

Dette kapitel indeholder kommissionens vurdering af spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink (afsnit 6.1). Kapitlet indeholder desuden kommissionens vurdering af spørgsmålet om hjemmel til den tempobonus, som var en integreret del af regeringens offentlige tilkendegivelse (afsnit 6.2).

Kommissionen har den 28. oktober 2021 og den 9. maj 2022 modtaget notater vedrørende spørgsmålet om hjemmel fra bisidderne for statsministeren og de involverede embedsmænd i Statsministeriet, ligesom kommissionen den 27. januar 2022 modtog et notat om det samme fra Kopenhagen Fur. Notaterne er indgået i kommissionens vurdering.

6.1. Kommissionens vurdering af hjemmel til aflivning af mink

6.1.1. Retsgrundlag

6.1.1.1. Grundloven og legalitetsprincippet

Som anført i afsnit 7.1 følger det af grundlovens bestemmelser, at ministrenes og hele forvaltningens samlede virke som altovervejende hovedregel skal have hjemmel i lov (også benævnt legalitetsprincippet).

Hjemmelskravet varierer i styrke afhængigt af, om der gøres indgreb i borgernes retsforhold, og hvor intensivt og byrdefuldt et indgreb der er tale om. Om et indgreb er særligt intensivt og byrdefuldt beror på en konkret vurdering af, hvilket gode der gøres indgreb i og karakteren samt styrken af indgrebet. Det

antages almindeligvis, at jo mere intensivt og byrdefuldt et indgreb er, des sikrere og klarere skal hjemlen herfor være. Ved intensive og byrdefulde indgreb stilles der med andre ord særlige krav til klarheden af hjemmelsgrundlaget. Der tales i sådanne situationer om, at der gælder et skærpet hjemmelskrav, hvilket har som konsekvens, at der i praksis normalt stilles krav om, at der skal være klare og sikre holdepunkter i ordlyden af loven, eventuelt suppleret af lovens forarbejder, for at konkludere, at en forvaltningsretlig afgørelse eller aktivitet har hjemmel.

En skærpelse af hjemmelskravet fremgår af grundlovens § 73, stk. 1, som omhandler ekspropriation.

Et yderligere område, hvor indgreb ofte vil ramme borgerne hårdt, er muligheden for at udøve deres erhverv, hvorfor der ved alvorlige begrænsninger i adgangen til erhvervsudøvelse også gælder et skærpet hjemmelskrav, jf. herved også grundlovens § 74.

Hvis en afgørelse har ikke ubetydelige økonomiske konsekvenser, stilles der krav om et klarere materielt lovgrundlag ved siden af det bevillingsmæssige, selv om afgørelsen kan være fordelagtig for den enkelte adressat. Hvis en forvaltningsretlig afgørelse eller aktivitet slet ikke eller kun i begrænset omfang gør indgreb i borgernes retsforhold, lempes hjemmelskravet med den virkning, at hjemlen efter omstændighederne kan findes i sædvane eller anstaltsforhold.

Det er som anført i afsnit 7.9 antaget, at der i dansk forfatningsret gælder en uskreven retsgrundsætning, hvorefter grundloven i helt ekstraordinære situationer kan fraviges. Dette kan betyde, at kravet om lovhjemmel kan lempes eller fraviges i tilfælde af konkret nødret, ligesom en eksisterende lov kan fortolkes i lyset heraf.

6.1.1.2. Lov om hold af dyr og bekendtgørelse om covid-19 hos pelsdyr

I november 2020 fandtes den relevante lovbestemmelse om aflivning af dyr i § 30 i lov om hold af dyr, jf. lovbekendtgørelse nr. 38 af 15. januar 2020. Af denne bestemmelse fremgår bl.a.:

"...
§ *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, hø, 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 ...
...
Stk. 3. Ministeren kan forbyde eller begrænse eller fastsætte regler om enhver samling og flytning af dyr samt om flytning af produkter af dyr, foder og foderstoffer, gylle, gødning, slam, strøelse og andet materiale, som kan indebære risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer eller sygdomme, jf. stk. 1.
..."

Ved bekendtgørelse nr. 920 af 20. juni 2020 om lister over smitsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldepligt af sygdomme, der trådte i kraft den 22. juni 2020, blev "infektion med SARS-CoV-2 (COVID-19) hos mink og ildere" omfattet af liste 3 over sygdomme af væsentlig samfundsøkonomisk betydning, som kan bekæmpes efter § 30 i lov om hold af dyr.

Samtidig blev der i henhold til bl.a. § 30 i lov om hold af dyr udstedt bekendtgørelse nr. 926 af 22. juni 2020 om covid-19 hos pelsdyr, som omfattede mink og ildere, der trådte i kraft den 24. juni 2020.

Bekendtgørelsen om covid-19 hos pelsdyr undergik i efteråret 2020 væsentlige ændringer, og bekendtgørelsen indeholdt i begyndelsen af november 2020 bl.a. følgende bestemmelser, jf. bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020 med senere ændringsbekendtgørelser:

> "...
> § *14.* Når Covid-19 er konstateret i en besætning, kan Fødevarestyrelsen sætte besætningen under offentligt tilsyn. Det offentlige tilsyn kan bl.a. omfatte følgende:
> ...
> 2) Samtlige dyr i besætningen aflives efter Fødevarestyrelsens anvisning.
> ...
> § *15.* Fødevarestyrelsen kan sætte en besætning, der geografisk er placeret inden for en radius af 7,8 km fra en smittet besætning, under offentligt tilsyn. Det offentlige tilsyn kan bl.a. omfatte følgende:
>
> 1) Samtlige dyr i besætningen aflives efter Fødevarestyrelsens anvisning.
> ..."

Efter disse bestemmelser kunne Fødevarestyrelsen således ved iværksættelse af offentligt tilsyn påbyde aflivning af smittede minkbesætninger og af minkbesætninger, der befandt sig inden for en radius af 7,8 km fra en smittet besætning (sikkerhedszone). Bekendtgørelsen indeholdt tillige bestemmelser om iværksættelse af offentligt tilsyn af besætninger, der mistænktes for at være smittede med covid-19, idet der dog ikke var mulighed at påbyde aflivning for disse besætninger.

Sikkerhedszonerne, som var markeret i et bilag til bekendtgørelsen, omfattede i første omgang kun dele af Nord- og Vestjylland, men blev ved 22 ændringsbekendtgørelser frem til den 10. november 2020 udvidet til at dække større dele af Jylland. Sikkerhedszonerne kom på intet tidspunkt til at omfatte Sjælland, Fyn eller øerne.

Sikkerhedszonens størrelse på 7,8 km var fastsat af Fødevarestyrelsen på baggrund af en vurdering af 29. september 2020 fra Dansk Veterinær Konsortium (DK-VET), som konkluderede, at afstanden mellem en smittet minkfarm til

den nærmeste smittede minkfarm, baseret på de første 20 smittede farme, ifølge DK-VET var beregnet til en medianværdi på 1,06 km (5-95-percentiler: 0,6-7,8 km.). Størrelsen på sikkerhedszonen blev ikke efterfølgende ændret.

6.1.1.3. Forarbejderne til lov om hold af dyr

6.1.1.3.1. Lov om husdyrsygdomme (lov nr. 814 af 21. december 1988)

Med lov nr. 814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme, hvorved bl.a. lov nr. 156 af 14. april 1920 om smitsomme sygdomme hos husdyrene blev ophævet, blev en del af grunden lagt til den lovgivning, som var gældende i november 2020. Husdyrssygdomsloven indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

> *"Kapitel 1*
>
> *Formål og område*
>
> *§ 1.* Lovens formål er at sikre sundhedstilstanden blandt husdyr ved at iværksætte foranstaltninger til forebyggelse, overvågning og bekæmpelse af husdyrsygdomme.
>
> *§ 2.* Loven omfatter alle husdyrsygdomme, herunder de sygdomme, der er optaget i lovens bilag 1 og 2.
>
> *Stk. 2.* Landbrugsministeren kan foretage ændringer i bilagene.
>
> *§ 3.* Loven omfatter både dyr, der befinder sig i menneskelig varetægt, og vildtlevende dyr.
> ...
> *Kapitel 3*
>
> *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 ...
...
Stk. 3. Landbrugsministeren kan endvidere forbyde eller begrænse enhver flytning af dyr, animalske produkter, foder og foderstoffer, strøelse og andet materiale, som indebærer risiko for udbredelse af sygdom samt forbyde eller begrænse afholdelse af markeder, auktioner, dyrskuer samt enhver anden samling af dyr.

Kapitel 4

Forebyggende foranstaltninger
...
§ *12.* Landbrugsministeren kan fastsætte regler om eller påbyde foranstaltninger, der tager sigte på at forebygge eller hindre, at sygdomme overføres mellem dyr og mennesker.
...
Kapitel 10

Betaling, erstatning mv.
...
§ *29.* Ved nedslagning af dyr og ved destruktion i henhold til § 7 af foder og af æg, mælk og lignende animalske produkter, yder statskassen ejeren en erstatning svarende til dyrenes eller produkternes værdi, jf dog stk 2, samt en erstatning til hel eller delvis dækning af det herved opståede driftstab.

Stk. 2. Landbrugsministeren kan fastsætte nærmere regler om beregning af erstatning i henhold til stk. 1. Reglerne kan indeholde bestemmelser om maksimering af erstatningen
...”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 29 af 6. oktober 1988) fremgår bl.a.:

"...
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.
...
I de senere år er de forebyggende foranstaltninger indgået i indsatsen overfor husdyrsygdomme med stigende vægt, og lovforslaget indebærer, at der skabes et retligt grundlag for overvågningsforanstaltninger m.v., som hidtil i det væsentlige har været gennemført i form af de sundhedsprogrammer, der er iværksat, og som er baseret på aftale mellem de veterinære myndigheder og landbrugets organisationer.

De hensyn, som skal tilgodeses med lovforslaget, er

1) At fremme en sund husdyrbestand.

2) Samfundsøkonomiske hensyn.

Heri ligger for det første, at spredning af en husdyrsygdom i værste fald kan betyde, at produktionsapparatet i form af en nærmere angivet husdyrbestand, kan være udsat for hel eller delvis ødelæggelse.

For det andet, at frihed for husdyrsygdomme, herunder også sådanne, som ikke nødvendigvis i sig selv indebærer en væsentlig risiko for husdyrene, er af afgørende betydning for opretholdelsen af eksporten af animalske landbrugsprodukter og dermed for valutaindtjeningen.

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.

...

3. Lovforslaget i hovedtræk

Med lovforslaget tilsigtes at skabe et bedre grundlag for en forebyggende indsats over for husdyrsygdomme, end den nuværende lovgivning giver mulighed for. 1920-loven sigter overvejende mod at bekæmpe sygdomsudbrud.

...

Udover at sigte mere mod forebyggende foranstaltninger er lovens anvendelsesområde udvidet i forhold til 1920-loven, der kun omfatter smitsomme sygdomme. Forslaget omfatter alle former for husdyrsygdomme, dvs. også sygdom, der skyldes f.eks. produktions- og miljøbetingede faktorer. ...

Endvidere er mulighederne for at foretage nedslagning udvidet til at gælde alle former for sygdomme, der er optaget i lovens bilag 2. Efter 1920-loven kan nedslagning kun påbydes ved udbrud af smitsomme sygdomme, der betegnes som ondartede. Hidtidige erfaringer har vist, at den betydning, man tillægger en given sygdom, kan veksle med skiftende produktions- og markedsforhold. Det er derfor skønnet hensigtsmæssigt at indarbejde et element af fleksibilitet i loven ved at lade muligheden for nedslagning være åben for alle husdyrsygdomme. Det er dog ikke hensigten at gennemføre en udvidet anvendelse af nedslagning som bekæmpelsesmiddel, jf. herved bemærkningerne til § 7.

..."

Af lovforslagets bemærkninger til § 3 fremgår bl.a.:

"Lovens hovedsigte er at beskytte husdyr mod sygdomme.

...

Anvendelse af loven på andre dyr end husdyr vil ske under hensyntagen til lovens formål, som ifølge § 1 er at forebygge, overvåge og bekæmpe husdyrsygdomme.

...

Denne anvendelse af loven svarer til bestemmelsen 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.
..."

Af bemærkningerne til § 7 fremgår bl.a.:

"Reglerne i dette kapitel er en sammenskrivning og forenkling af de regler om bekæmpelsesforanstaltninger, der er hjemlet i den gældende husdyrsygdomslovgivning, dvs. 1920-loven med ændringslove samt særlovene, jf. de almindelige bemærkninger under pkt. 2, »Den gældende lovgivning« og bilaget. Der er ikke tale om nogen udvidelse af reaktionsmulighederne i forhold til de gældende regler, men der er sket en opstramning og forenkling, idet foranstaltningerne principielt vil kunne bringes i anvendelse over for alle de i bilag 2 nævnte sygdomme, hvor bekæmpelsesforanstaltningerne efter 1920-loven er gradueret efter sygdommens farlighed. Denne forenkling skal ses i sammenhæng med forslagets principielle ligestilling af alle husdyrsygdomme, jf. bemærkningerne til § 2.

Til stk. 1

Bestemmelsen tænkes anvendt i situationer, hvor et eller flere af de hensyn, som loven skal tilgodese, jf. bemærkningerne til § 1, tilsiger, at der gennemføres bekæmpelse af en husdyrsygdom. Bestemmelsen giver ministeren adgang til at udstede konkrete påbud, men den vil også skulle danne grundlag for generelle regler om bekæmpelsesforanstaltninger, jf. herved Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 916 af 15. december 1987 om ondartede smitsomme sygdomme hos svin. Foranstaltningerne tænkes anvendt i en udbrudssituation eller i en situation, hvor der er en begrundet mistanke om udbrud, og er især rettet mod sygdomme nævnt i bilag 2, gruppe I. Overfor sygdomme nævnt i bilag 2, gruppe II, vil foranstaltningerne især blive anvendt som led i regionale eller landsdækkende bekæmpelseskampagner.
...
Til stk. 2 og 3

Bestemmelserne angiver, hvilke foranstaltninger, der kan blive tale om at anvende i de konkrete situationer, jf. f.eks. Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 916 af 15. december 1987 om ondartede smitsomme sygdomme hos svin.
...
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. 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 § 29.
..."

Af bemærkningerne til § 12 fremgår bl.a.:

"...
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.
..."

Af bemærkningerne til § 29 fremgår bl.a.:

"Bestemmelsen svarer for så vidt angår erstatning ved nedslagning til 1920-lovens princip, jf. f.eks. §§ 8 og 9 i 1920-loven og § 8 i lov nr. 175 af 5. juni 1959 om tillæg til 1920-loven. Som noget nyt foreslås det desuden, at der indføres lovhjemmel til at yde hel eller delvis erstatning for driftstab. Endelig foreslås det, at der indføres hjemmel til at maksimere de udbetalte erstatninger. Denne maksimeringsadgang agtes ikke anvendt i forbindelse med nedslagning af en besætning, der efterfølgende konstateres udelukkende at have bestået af ikke-smittede dyr.

Ifølge gældende lovs erstatningsregler skal der ske en taksation af dyr, der skal slås ned. Der betales erstatning for dyrets værdi, idet der herved forstås dyrets værdi uden hensyn til den sygdom, der begrunder nedslagningen. Ved det sidst forekomne mund- og klovesygeudbrud blev der yderligere tilvejebragt særlig bevillingsmæssig hjemmel til at yde erstatning for driftstab.

Baggrunden for de gældende regler har været, at det er af afgørende betydning at kunne foretage en hurtig og effektiv sygdomsbekæmpelse, herunder nedslagning af såvel syge dyr som dyr, der blot kunne mistænkes for at være smittede. Herunder har man ment det nødvendigt at sikre den fornødne motivation hos de berørte landmænd til at medvirke positivt både ved diagnosticering og bekæmpelse af alvorlige sygdomme gennem regler, der i høj grad holder dem skadesløse for udgifter forbundet med sygdomskonstatering og -bekæmpelse. I denne

forbindelse må det fremhæves, at der, som nævnt i bemærkningerne til § 28, i bekæmpelsesfasen ofte gennemføres foranstaltninger, der går ud over, hvad der er i den enkelte besætningsejers interesse for at bekæmpe sygdommen. De nævnte synspunkter må stadig tillægges stor vægt.

Koncentrationen af husdyrholdet i stadig større enheder betyder imidlertid, at en ubetinget fuld erstatningspligt for det offentlige vil kunne indebære store økonomiske konsekvenser, især hvis der blandt de sygdomsramte besætninger indgår meget store enheder. Det forekommer rimeligt, at bedrifter med et meget stort husdyrhold - som et modstykke til den derved opnåede rationaliseringsgevinst - selv påtager sig den forøgede økonomiske risiko ved husdyrholdet når dette frembyder en højere grad af zoosanitær risiko. De pågældende bedrifter vil kunne sikre sig mod eventuelle tab gennem kollektive eller individuelle forsikringer. Forsøg på at opstille regler, der kan forebygge uacceptabelt store offentlige udgifter til erstatninger ved sygdomsudbrud, bør derfor primært sigte på en begrænsning af det offentliges erstatningsansvar i forhold til den enkelte bedrift.

En fastlæggelse af grænser på besætningsniveau må imidlertid forudsættes at ske ud fra en vurdering af en række faktorer, så som sygdommens karakter, herunder dens smittefarlighed, og besætningens art og sammensætning. Ved fastlæggelse af grænser, der baseres på antallet af dyr, må der bl.a. tages hensyn til, om der f.eks. er tale om produktions- eller avlsdyr, malke- eller kødkvæg, slagtefjerkræ eller høner til ægproduktion. Endvidere bør der ske en afklaring af, om og i hvilket omfang de enkelte besætninger inden for en bedrift kan betragtes som selvstændige og adskilte driftsenheder.

Landbrugsministeriet finder ikke, at de nævnte spørgsmål på nuværende tidspunkt er afklaret tilstrækkeligt til at muliggøre en sagligt forsvarligt fastlæggelse af præcise grænser for det offentliges erstatningsansvar. Man vil derfor anmode en gruppe sagkyndige forskere og repræsentanter for landbrugets organisationer om i samarbejde med veterinærmyndighederne at foretage en analyse af de nævnte zoosanitære aspekter med henblik på at etablere grundlaget for udstedelse af regler om maksimering af erstatninger i henhold til loven."

6.1.1.3.2. Lov om zoonoser (lov nr. 1106 af 21. december 1994)

Ved lov nr. 1106 af 21. december 1994 om zoonoser blev der indført regler om beskyttelse af folkesundheden mod forekomst af zoonotiske smitstoffer. Zoonoser er sygdomme og infektioner, der naturligt overføres fra dyr til mennesker, og omfattede således i 2020 virussen SARS-CoV-2, som kan give covid-19. Zoonoseloven indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

> "§ *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.
>
> *Stk. 3.* Loven omfatter både dyr, der er i menneskelig varetægt, herunder akvakulturdyr, og vildtlevende dyr samt produkter af dyr.
>
> § *2.* Ved zoonoser forstås sygdomme og infektioner, der naturligt overføres fra dyr til mennesker.
> ...
> § *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 ...
> ...
> *Stk. 3.* Landbrugs- og fiskeriministeren kan forbyde eller begrænse enhver samling og flytning af dyr samt flytning af produkter af dyr, foder og foderstoffer, slam, strøelse og andet materiale, som kan indebære risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer.
> ...
> § *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.
>
> Stk. 2. Landbrugs- og fiskeriministeren kan fastsætte nærmere regler om beregning af erstatning i henhold til stk. 1. Reglerne kan indeholde bestemmelser om maksimering af erstatningen
> ..."

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 49 af 9. november 1994) fremgår bl.a.:

> "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. Forebyggelsen af disse smitstoffer kræver en indsats i besætningerne og hele vejen igennem kæden fra jord til bord.
>
> Zoonotiske smitstoffer omfatter bakterier, virus, parasitter o. lign, som kan overføres fra dyr til mennesker.
>
> Lovforslaget omfatter både forekomst af zoonotiske smitstoffer hos dyr, der lider af sygdomme, og forekomst af smitstoffer hos sunde smittebærere.
>
> Forslagets hovedsigte er at beskytte mod overførsel af zoonoser fra husdyr. Ved husdyr forstås først og fremmest dyr, der traditionelt holdes i erhvervs- eller produktionsmæssigt øjemed, f.eks. køer, svin, fjerkræ osv. og akvakulturdyr, f.eks. fisk, krebs- og bløddyr i dambrug, havbrug og andre akvakulturanlæg. Begrebet husdyr er ikke søgt defineret i loven, men man har fundet, at en afgrænsning efter kriteriet, om dyret er i menneskelig varetægt, er mere relevant, således som det også er tilfældet for så vidt angår afgrænsningen i lov om husdyrsygdomme. Foranstaltninger efter loven vil kun omfatte vildtlevende dyr, herunder fisk, krebs- og bløddyr m.v., i det omfang, det er nødvendigt for at forebygge eller hindre udbredelse af zoonotiske smitstoffer direkte eller via husdyr. ...

> I lov om husdyrsygdomme, jfr. lovbekendtgørelse nr. 381 af 7. juni 1993, er fastsat regler om bekæmpelse og forebyggelse af sygdomme hos dyr. Loven indeholder også visse bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af sundhedsmæssige problemer blandt husdyr og bestemmelser, hvorefter der kan iværksættes foranstaltninger, der tager sigte på at forebygge eller hindre, at sygdomme overføres mellem dyr og mennesker. Bestemmelserne i § 12 angående beskyttelse af mennesker sigter især mod foranstaltninger, der skal sikre mennesker mod at få sygdomme, som er brudt ud hos dyr. Bestemmelsen sigter efter forarbejderne navnlig på sygdomme som rabies og tuberkulose.
> ...
> Det har imidlertid vist sig ønskeligt at kunne gennemføre visse yderligere foranstaltninger. ... Der vil også kunne blive behov for i videre omfang og under andre omstændigheder, end det hidtil har været muligt, at kunne foretage nedslagning eller aflivning af dyr og besætninger.
> ..."

Af lovforslagets bemærkninger til § 2 fremgår:

> "Overførsel af zoonotiske smitstoffer kan ske både fra dyr, der ikke selv er syge, og fra dyr, der ikke lider af den pågældende sygdom, men er såkaldte sunde smittebærere."

Af bemærkningerne til § 5 fremgår bl.a.:

> "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 sundhedsricisi for mennesker. Foranstaltninger i dyrehold vil bl.a. kunne omfatte opdeling

> i besætningerne i epidemiologiske enheder, krav til belægningsgrad, særlige krav til indsættelse af dyr, f.eks. alt ind, alt ud princippet, krav om særlige indretninger og procedurer i forbindelse med afhentning af dyr, mælk, æg og andre produkter."

Af bemærkningerne til § 8 fremgår bl.a.:

> "Bestemmelsen fastslår ligesom husdyrsygdomslovens § 29, at der i primærproduktionen af statskassen ydes erstatning for værdien af dyr, foder og produkter m.v. til ejeren af dyrene, foderet osv. Erstatningen fastsættes på samme måde som erstatning efter husdyrsygdomsloven. 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 slagtning, hvor det offentlige erhverver dyrene og lader dem aflive og slagtemæssigt behandle på et fjerkræslagteri. I disse tilfælde udbetales sædvanlig erstatning til ejeren.
> ..."

Sammenlignet med husdyrssygdomsloven lagde zoonoseloven således i forarbejderne op til en udvidelse af adgangen til at træffe foranstaltninger i form af bl.a. aflivning eller særlig slagtning af dyr, som ikke var begrænset til syge dyr, og som havde særligt sigte på at afværge sundhedsrisici for mennesker. Som det fremgår, blev det anført, at listen over foranstaltninger ikke var udtømmende. Rækkevidden var i øvrigt ikke uddybet.

6.1.1.3.3. Lov om sygdomme og infektioner hos dyr (lov nr. 351 af 2. juni 1999)

Ved lov nr. 351 af 2. juni 1999 om sygdomme og infektioner hos dyr (også kaldet infektionsloven) blev reglerne om husdyrsygdomme og zoonoser sammenskrevet i en enkelt lov, og husdyrssygdomsloven og zoonoseloven blev ophævet, jf. infektionslovens § 46, stk. 2. Infektionsloven indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

"Kapitel 1 Formål og område

§ *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.* Ved zoonoser forstås sygdomme og infektioner, der naturligt overføres fra dyr til mennesker. Ved zoonotiske smitstoffer forstås smitstoffer, der kan fremkalde zoonoser.

...

§ *3.* Loven omfatter alle sygdomme, som kan angribe husdyr, herunder de sygdomme, der er optaget i lovens bilag 1 og 2, samt sygdomme og infektioner, der kan overføres fra dyr til mennesker.

Stk. 2. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan foretage ændringer i de i stk. 1 nævnte bilag.

...

Kapitel 3 Bekæmpelse og forebyggelse

§ *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 ...

...

Stk. 3. Ministeren kan forbyde eller begrænse enhver samling og flytning af dyr samt flytning af produkter af dyr, foder og foderstoffer, slam,

strøelse og andet materiale, som kan indebære risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer eller sygdomme."

...

Kapitel 11 Betaling, erstatning mv.

...

§ *36.* Ved aflivning eller påbud om fjernelse af dyr og ved destruktion, tilintetgørelse eller bortskaffelse af foder, æg og lignende 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.

Stk. 2. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte nærmere regler om beregning af erstatning i henhold til stk 1. Reglerne kan indeholde bestemmelser om maksimering af erstatningen.

..."

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 160 af 21. januar 1999) fremgår bl.a.:

"Lovforslaget viderefører med få ændringer den gældende lov om husdyrsygdomme, jf. lovbekendtgørelse nr. 381 af 7. juni 1993, og lov om zoonoser, jf. lov nr. 1106 af 21. december 1994. Loven om husdyrsygdomme sigter ikke alene på bekæmpelse af allerede opståede sygdomme, men lægger vægt på både det bekæmpende og det forebyggende og overvågende element. Lov om zoonoser har til formål at beskytte menneskers sundhed ved at iværksætte foranstaltninger mod forekomst af zoonotiske smitstoffer hos dyr, i animalske levnedsmidler og i andre produkter af dyr.

De hensyn, som loven fra 1988 om husdyrsygdomme skulle tilgodese, videreføres. Disse hensyn er i bemærkningerne til den gældende lov om husdyrsygdomme beskrevet således:

"1) At fremme en sund husdyrbestand.

2) Samfundsøkonomiske hensyn.

...

3) Hensynet til bevarelse af folkesundheden
...
4) ..."

Med hensyn til det under nr. 3 nævnte hensyn hensynet til folkesundheden fremhæves, at der siden vedtagelsen af lov om husdyrsygdomme i 1988 er sket en betydelig udvikling, der førte til vedtagelsen af lov nr. 1106 af 21. december 1994 om zoonoser. Medens husdyrsygdomsloven sigtede på egentlige sygdomme hos dyr, som kunne overføres til mennesker, omfatter zoonoseloven også infektioner hos husdyr, som ikke nødvendigvis fremkalder sygdom hos dyr, men som forårsager sygdom hos mennesker, f.eks. salmonella, campylobacter og andre. Zoonoseloven udgør således et supplement til husdyrsygdomsloven med særligt sigte på beskyttelse af menneskers sundhed mod forekomst af zoonotiske smitstoffer. Loven har især udgjort grundlaget for en række bestemmelser om bekæmpelse af eller kontrol med salmonella hos kvæg, svin og fjerkræ.

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 regelforenkling 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.
..."

Af lovforslagets bemærkninger til § 1 fremgår bl.a.:

"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."

Af bemærkningerne til § 9 fremgår bl.a.:

> "Bestemmelsen er en sammenskrivning af § 7 i lov om husdyrsygdomme og § 5 i lov om zoonoser, der omhandler bekæmpelsesforanstaltninger og giver adgang til at udstede generelle regler og konkrete påbud og forbud.
> ...
> *Til stk. 1*
>
> Bestemmelsen giver ministeren adgang til at udstede konkrete påbud og forbud, men den vil også skulle danne grundlag for generelle regler om bekæmpelsesforanstaltninger og foranstaltninger, som kan bringes i anvendelse med henblik på begrænsning af udbredelsen af zoonotiske smitstoffer. Foranstaltningerne tænkes anvendt i en udbrudssituation eller i en situation, hvor der er en begrundet mistanke om udbrud, og er især rettet mod sygdomme nævnt i bilag 2, gruppe I, jf. f.eks. bekendtgørelse nr. 704 af 8. september 1997 om bekæmpelse af svinepest og bekendtgørelse nr. 816 af 30. oktober 1997 om hold af svin på friland. Overfor sygdomme nævnt i bilag 2, gruppe II, vil foranstaltningerne især blive anvendt som led i regionale eller landsdækkende bekæmpelseskampagner. Sådanne kampagner, der iværksættes i samarbejde mellem de veterinære myndigheder og landbrugets organisationer, tager sigte på en systematisk bekæmpelse af en konkret sygdom med henblik på at få den pågældende sygdom udryddet.
>
> *Til stk. 2*
>
> Listen over foranstaltninger er ikke udtømmende. Foranstaltninger vedrørende dyr og produkter af dyr, foder, slam og gødning m.v. samt ejendomme kan anvendes også i relation til dyr, som ikke selv er syge, men som udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker. Foranstaltninger i dyrehold kan bl.a. omfatte opdeling af besætningerne i epidemiologiske enheder, krav til belægningsgrad, særlige krav til indsættelse af dyr, f.eks. alt ind, alt ud-princippet, krav om særlige indretninger og procedurer i forbindelse med afhentning af dyr, mælk, æg og andre produkter.

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 ske, hvor det er nødvendigt for at diagnosticere en sygdom, jf. § 8. 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. kan et dyr 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. 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 § 36.
..."

Af bemærkningerne til § 36 fremgår bl.a.:

> "Bestemmelsen er en sammenskrivning af § 29 i lov om husdyrsygdomme og § 8 i lov om zoonoser om udbetaling af erstatning ved nedslagning i forbindelse med bekæmpelse af sygdomme og foreslår, at der af statskassen ydes erstatning for værdien af dyr, foder og produkter m.v. til ejeren af dyrene, foderet og produkterne.
>
> Bestemmelsen viderefører for så vidt angår erstatning ved nedslagning et meget gammelt princip. Adgangen til at yde hel eller delvis erstatning for driftstab indførtes med lov om husdyrsygdomme i 1988. Samtidig indførtes hjemmel til at maksimere de udbetalte erstatninger. Denne maksimeringsadgang agtes ikke anvendt i forbindelse med nedslagning af en besætning, der efterfølgende konstateres udelukkende at have bestået af ikke-smittede dyr. Maksimeringsadgangen er ikke udnyttet. Ifølge gældende lovs erstatningsregler skal der ske en taksation af dyr, der skal slås ned. Der betales erstatning for dyrets værdi, idet der herved forstås dyrets værdi uden hensyn til den sygdom, der begrunder nedslagningen.
>
> Baggrunden for de gældende regler har været, at det er af afgørende betydning at kunne foretage en hurtig og effektiv sygdomsbekæmpelse, herunder nedslagning af såvel syge dyr som dyr, der blot kunne mistænkes for at være smittede. Herunder har man ment det nødvendigt at sikre den fornødne motivation hos de berørte landmænd til at medvirke positivt både ved diagnosticering og bekæmpelse af alvorlige sygdomme gennem regler, der i høj grad holder dem skadesløse for udgifter forbundet med sygdomskonstatering og -bekæmpelse. I denne forbindelse må det fremhæves, at der, som nævnt i bemærkningerne til § 35, i bekæmpelsesfasen ofte gennemføres foranstaltninger, der går ud over, hvad der er i den enkelte besætningsejers interesse for at bekæmpe sygdommen. De nævnte synspunkter må stadig tillægges stor vægt.
>
> 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 er særligt aktuelt for fjerkræflokke. Der er

tale om en påbudt slagtning, hvor det offentlige erhverver dyrene og lader dem aflive og slagtemæssigt behandle på et fjerkræslagteri. I disse tilfælde udbetales sædvanlig erstatning til ejeren.
..."

Som det fremgår, lagde forarbejderne til infektionsloven op til, at foranstaltninger, herunder adgangen til nedslagning eller aflivning af dyr, tænktes anvendt bredt i en udbrudssituation eller en situation, hvor der var begrundet mistanke om udbrud, idet der kunne iværksættes nedslagning af dyr, som var konstateret ramt eller som kunne mistænkes for at være ramt af sygdom. Det kan fremstå som en mere snæver afgrænsning end i zoonoseloven, uagtet det i bemærkningerne blev gentaget, at listen over foranstaltninger ikke var udtømmende.

6.1.1.3.4. Ændring af lov om sygdomme og infektioner hos dyr m.m. (lov nr. 966 af 4. december 2002)

Ved § 1, nr. 1, i lov nr. 966 af 4. december 2002 blev § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, i infektionsloven ændret således, at ordene "herunder i et område omkring et udbrudssted" blev føjet ind i bestemmelsen, som herefter lød:

"...
Stk. 2. Foranstaltninger 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 særlig slagtning
..."

Det var samme ordlyd, som i november 2020 fandtes i § 30, stk. 2, nr. 1, litra h, i lov om hold af dyr.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 12 af 2. oktober 2002) fremgår bl.a., at lovforslaget havde baggrund i en generel modernisering af det veterinære beredskab og de mange udbrud af mund- og klovesyge i Europa i 2001. Om indholdet blev bl.a. anført:

> "...
> 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.
> ..."

Af lovforslagets bemærkninger til den foreslåede ændring af lovens § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, fremgår:

> "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. Der er dog også adgang til at slå dyr ned, hvor dette er nødvendigt for, at det kan undersøges, om de lider af en sygdom.
>
> 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.
>
> Det i den foreslåede bestemmelse nævnte område omkring et udbrudssted må ikke forveksles med de allerede kendte zoner, som f.eks. overvågnings- og beskyttelseszoner, der oprettes ved mistanke om eller ved udbrud af en alvorlig smitsom husdyrsygdom. Nedslagningsområdet kan således fastlægges uafhængigt af de zoner, der normalt vil blive oprettet i forbindelse med mistanke om eller udbrud af en af de i bilag 2, gruppe I, nævnte sygdomme.

> 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.
>
> Ved vurderingen af, om nedslagning skal foretages, vil der blive foretaget en afvejning af ovennævnte hensyn overfor de omkostninger, der er forbundet med nedslagning af de pågældende dyr. En sådan afvejning vil kunne føre til, at man i stedet vælger at kontrollere eller bekæmpe sygdommen på andre måder, f.eks. ved nødvaccination eller gennem en kombination af nedslagning i et område omkring et udbrudssted og nødvaccination. Om erstatning ved nedslagning henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 5 og 6."

Ændringen af § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, skete i overensstemmelse med infektionslovens forarbejder ud fra en opfattelse af, at der hidtil alene havde været adgang til nedslagning af dyr, der var konstateret ramt eller som kunne mistænkes for at være ramt af sygdom. Muligheden for at slå dyr ned i "et område omkring et udbrudssted" blev begrundet med, at det ville medvirke til at hindre spredning af husdyrsygdomme til større dele af landet.

6.1.1.3.5. Lov om hold af dyr (lov nr. 432 af 9. juni 2004)

Med lov nr. 432 af 9. juni 2004 om hold af dyr blev infektionsloven og en række andre love samlet, idet infektionsloven blev ophævet. Lov om hold af dyr, som fortsat var gældende i november 2020, indeholdt oprindelig bl.a. følgende bestemmelser:

> *"Kapitel 1*
>
> *Formål og område*
>
> *§ 1.* Lovens formål er at sikre, at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevaresikkerheden og menneskers og dyrs sundhed samt til produktionen tilgodeses.
> ...

Kapitel 6

Sygdomme og infektioner hos dyr

§ *25.* Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri udarbejder 4 lister over smitsomme sygdomme, hvoraf liste 1 og 2 omfatter henholdsvis alvorlige og mindre alvorlige indberetningspligtige smitsomme sygdomme, og liste 3 og 4 omfatter henholdsvis sygdomme, der bekæmpes, fordi de er af væsentlig samfundsøkonomisk betydning, og sygdomme, der bekæmpes, fordi de er af produktionsmæssig betydning

...

§ *30.* Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri 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, 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 slagtning på særlige vilkår ...

...

Stk. 3. Ministeren kan forbyde eller begrænse eller fastsætte regler om enhver samling og flytning af dyr samt om flytning af produkter af dyr, foder og foderstoffer, gylle, gødning, slam, strøelse og andet materiale, som kan indebære risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer eller sygdomme, jf. stk. 1.

...

Kapitel 11

Betaling og erstatning

...

§ *56.* Ved påbud om aflivning, fjernelse eller slagtning af dyr efter §§ 30 og 48 eller efter regler fastsat i medfør af §§ 30 og 48 og ved påbud om

destruktion, tilintetgørelse eller bortskaffelse af foder, æg og lignende produkter efter § 30 eller regler fastsat i medfør heraf 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. Hvor betaling af erstatning er fastsat i Den Europæiske Unions forordninger, ydes erstatning dog i henhold hertil.
..."

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 100 af 26. november 2003) fremgår bl.a.:

"*1. Indledning*

Lovforslaget rummer en samlet fremstilling af Fødevareministeriets lovmæssige regulering af hold af dyr. Denne regulering har hidtil været fordelt på en række love, ligesom enkelte dele har været reguleret gennem tekstanmærkninger.
...
Baggrunden for lovforslaget har bl.a. været ønsket om at forenkle lovgivningen og gøre den lettere tilgængelig for brugerne.

Den bærende tankegang bag lovforslaget er, at den, der holder dyr, påtager sig et omfattende ansvar for dyrenes sundhed. Dette gælder ansvaret for det enkelte dyrs sundhed og ansvaret for, at smitsomme dyresygdomme ikke spredes.

Den, der holder dyr med henblik på produktion af fødevarer, påtager sig yderligere et omfattende ansvar af fødevaresikkerhedsmæssig art. Det drejer sig især om ansvaret for, at dyr, der er bærere af smitstoffer, som kan angribe mennesker, eller produkter, som indeholder rester af medicin, ikke indgår i fødekæden.
...
4. Lovforslagets indhold

Kapitel 1 Formål og område

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 fødevaresikkerheden tilgodeses. Et væsentligt formål er overvågning og bekæmpelse af husdyrsygdomme og zoonoser. Også hensynet til produktionen skal tilgodeses.
> ..."

Af lovforslagets bemærkninger til § 30 fremgår bl.a.:

> "Den foreslåede bestemmelse svarer til § 9 i lov om i sygdomme og 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.
>
> Bestemmelsen i stk. 1 giver ministeren adgang til at udstede konkrete påbud og forbud, men den giver også grundlag for at kunne fastsætte generelle regler om bekæmpelsesforanstaltninger og foranstaltninger, som kan bringes i anvendelse med henblik på begrænsning af udbredelsen af sygdomme og zoonotiske smitstoffer. Foranstaltningerne tænkes anvendes i en udbrudssituation eller i en situation, hvor der er en begrundet mistanke om udbrud, og er især rettet mod sygdomme nævnt i liste 3, jf. f.eks. bekendtgørelse nr. 212 af 27. marts 2003 om bekæmpelse af svinepest. Overfor sygdomme nævnt i liste 4 har foranstaltningerne bl.a. været anvendt som led i regionale eller landsdækkende bekæmpelseskampagner. Sådanne kampagner, der iværksættes i samarbejde mellem de veterinære myndigheder og landbrugets organisationer, tager sigte på en systematisk bekæmpelse af en konkret sygdom med henblik på at få den pågældende sygdom udryddet.
>
> Listen over foranstaltninger, som er anført i stk. 2, er ikke udtømmende. Foranstaltninger vedrørende dyr og produkter af dyr, foder, slam og gødning m.v. samt ejendomme kan anvendes også i relation til dyr, som ikke selv er syge, men som udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker. Foranstaltninger i dyrehold kan bl.a. omfatte opdeling af besætningerne i epidemiologiske enheder, krav til belægningsgrad, særlige krav til indsættelse af dyr, f.eks. alt ind, alt ud-princippet, krav om særlige indretninger og procedurer i forbindelse med afhentning af dyr, mælk, æg og andre produkter.

Bestemmelserne indebærer, at der som led i en bekæmpelse af en sygdom, der er optaget på liste 3 eller 4, 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 ske, hvor det er nødvendigt for at diagnosticere en sygdom, jf. § 29. Nedslagning vil normalt kun komme på tale i forbindelse med de i liste 3 nævnte sygdomme.

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.

Af bestemmelserne i stk. 2, nr. 1, litra h, fremgår det, at der i forbindelse med bekæmpelse af husdyrsygdomme kan ske nedslagning i et område omkring et udbrudssted, uanset at dyrene i området ikke er konstateret, eller er 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 liste 3, anførte sygdomme, men kan, hvis det ud fra en veterinærfaglig vurdering er nødvendigt for en effektiv bekæmpelse, også anvendes på andre sygdomme. Områdets størrelse fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene.
...
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.

...

Der er i medfør af bestemmelsen i stk. 3 fastsat regler om begrænsning af flytning af dyr ... Der kan i medfør af bestemmelsen fastsættes regler om flytning af dyr.

..."

Af bemærkningerne til § 56 fremgår bl.a.:

"Den foreslåede bestemmelse viderefører § 36 i lov om sygdomme og infektioner hos husdyr som ændret ved lov nr. 966 af 2. december 2002. Der ydes således fortsat ved nedslagning erstatning for værdien af dyr, foder og produkter m.v. til ejeren af dyrene, foderet og produkterne i forbindelse med bekæmpelse af husdyrsygdomme. Hvor betaling af erstatning er fastsat i Det Europæiske Fællesskabs forordninger, ydes erstatning dog i henhold hertil.

Bestemmelsen viderefører for så vidt angår erstatning ved nedslagning af dyr et princip, der har været gældende siden 1857, hvorefter dyr, der slås ned som led i offentlig bekæmpelse af sygdomme, erstattes efter en vurdering, hvor der ikke tages hensyn til den sygdom, som var anledning til nedslagningen. Ved lov nr. 814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme indførtes hjemmel til at maksimere erstatningerne for dyrene. Denne maksimeringsadgang agtes dog ikke anvendt i forbindelse med nedslagning af en besætning, der efterfølgende konstateres udelukkende at have bestået af ikke-smittede dyr, eller ved forebyggende nedslagning af dyr i et område omkring et udbrudssted. I disse tilfælde ydes fuld erstatning for dyrene og fuld driftstabserstatning, da der i denne situation reelt er tale om ekspropriation. Maksimeringsadgangen er ikke udnyttet, men kan tænkes anvendt bl.a. ved nedslagning af særligt kostbare dyr.

Adgangen til at yde hel eller delvis erstatning for driftstab indførtes i 1990 ved lov om husdyrsygdomme. Driftstab udbetaltes første gang efter særskilt bevilling i forbindelse med udbruddet af mund- og klovesygeudbruddet i 1982-83. Driftstabserstatningen ydes for tiden med 20 pct. af det faktisk opgjorte driftstab, jr. bekendtgørelse nr. 239 af 12. april 1991 om udgifter og erstatning ved bekæmpelse og forebyggelse af husdyrsygdomme som ændret ved bekendtgørelse 812 af 29. oktober 1999.

Ifølge gældende regler sker der en taksation af dyr, der skal slås ned.

Der betales erstatning for dyrets værdi, idet der herved forstås dyrets værdi uden hensyn til den sygdom, der begrunder nedslagningen.

Baggrunden for de gældende regler har været, at det er af afgørende betydning at kunne foretage en hurtig og effektiv sygdomsbekæmpelse, herunder nedslagning af såvel syge dyr som dyr, der kunne mistænkes for at være smittede. Herunder har man ment det nødvendigt at sikre den fornødne motivation hos de berørte besætningsejere til at medvirke positivt både ved diagnosticering og bekæmpelse af alvorlige sygdomme gennem regler, der i høj grad holder dem skadesløse for udgifter forbundet med sygdomskonstatering og -bekæmpelse. I denne forbindelse må det fremhæves, at der, som nævnt i bemærkningerne til § 53, i bekæmpelsesfasen ofte gennemføres foranstaltninger, der går ud over, hvad der er i den enkelte besætningsejers interesse for at bekæmpe sygdommen. De nævnte synspunkter må stadig tillægges stor vægt.

Udgifter i forbindelse med nedslagning eller påbudt aflivning m.v. afholdes af staten. Som hidtil afholdes ud over udgifter til selve erstatningen for dyr og produkter m.v. også udgifter, som er direkte afledt af nedslagningssituationen. Herunder falder udgifter til taksation, til eventuel skytte, til vognmand, til destruktion, desinfektion og rengøring samt i de tilfælde, hvor fjernelsen af dyrene fra ejendommen sker ved påbudt slagtning, tillige en i forbindelse hermed stående behandling, som f. eks. kan være en varmebehandling.
..."

Som det fremgår, svarede § 30 i lov om hold af dyr og forarbejderne hertil i store træk til infektionsloven med ændringer.

6.1.1.3.6. Ændring af lov om hold af dyr (lov nr. 1550 af 18. december 2018)

Med lov nr. 1550 af 18. december 2018 blev der i § 30, stk. 1, i lov om hold af dyr indsat et nyt pkt.:

> "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."

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 53 af 4. oktober 2018) fremgår bl.a.:

> "...
> Det foreslås, at miljø- og fødevareministeren bemyndiges til at fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud. Det er hensigten i første omgang at anvende bemyndigelsen til bl.a. at fastsætte smitteforebyggende foranstaltninger i besætninger, således at risikoen for at husdyr-MRSA bæres ud af staldene til det omgivende samfund, reduceres. Med bemyndigelsen vil der blive fastsat regler med krav om opstilling af badefaciliteter samt krav om, at der i besætningens zoonotiske smittebeskyttelsesplan er beskrevet, at der er krav om at gå i bad efter endt arbejdsdag for personer, der arbejder i stalden. Herudover en beskrivelse af, hvilke smitteforebyggende foranstaltninger der, ud fra MRSA-eksperterne anbefalinger, skal til for at sikre smittebarrieren for personer, der hyppigt kommer kortvarigt i staldene. Disse krav vil gælde alle svinebesætninger, der har en sundhedsrådgivningsaftale.
> ..."

Af lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 1 fremgår bl.a.:

> "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.

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 oplistet 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 fødevareministeren til at fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud.

Det er hensigten, at bestemmelsen skal kunne anvendes i situationer, hvor det vurderes nødvendigt at fastsætte regler om eller meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger i forbindelse med smittebeskyttelse, så man kan hindre, begrænse eller imødegå risiko for spredning af zoonotiske smitstoffer, nye sygdomme og sygdomme, som fremgår af den i lovens § 25 nævnte liste 3 og 4. Bestemmelsen vil kunne anvendes til at fastsætte regler om smitteforebyggende foranstaltninger, selvom der ikke er tale om udbrud eller begrundet mistanke om udbrud.

Bestemmelsen tænkes også anvendt i situationer, hvor dyrene ikke selv er syge, men hvor smitstoffet stadig udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker.

Der vil ved udmøntningen af den foreslåede § 30, stk. 1, 2. pkt. i første omgang, blive fastsat krav om opstilling af badefaciliteter samt krav om, at der i den zoonotiske smittebeskyttelsesplan er en beskrivelse af proceduren for brug af badet for staldarbejdere efter endt arbejdsdag,

samt proceduren for smitteforebyggende foranstaltninger for personer, der hyppigt kommer kortvarigt i staldene. Kravene vil omfatte svinebesætninger, der har indgået en sundhedsrådgivningsaftale.

Formålet med de smitteforebyggende foranstaltninger er bl.a. at holde husdyr-MRSA inde i staldene, så risikoen, for at det bæres ud af staldene til det omgivende samfund, reduceres. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer, at for at kunne begrænse risikoen for at bære husdyr-MRSA fra svinestaldene ud i samfundet, så færre mennesker bliver bærer af husdyr-MRSA, og færre dermed kan bære det ind i sygehusene til syge og svagelige personer, skal de eksisterende smittebarrierer mellem svinestald og samfund styrkes ved en styrkelse af de smitteforebyggende foranstaltninger.

Med den foreslåede bestemmelse vil det fremadrettet også være muligt at reducere overførsel af andre bakterier og virus, herunder fx salmonella, influenza mv. til det omgivende samfund og mellem besætninger. ..."

6.1.1.4. Lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink (lov nr. 2185 af 29. december 2020)

Den 10. november 2020 fremsatte miljø- og fødevareminister Mogens Jensen lovforslag nr. L 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår bl.a. vedrørende spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink i danske besætninger:

"2. Lovforslagets hovedpunkter

2.1. Aflivning af mink samt midlertidigt forbud mod hold af mink

2.1.1. Gældende ret

Lovforslaget vedrører en ny hovedlov, der fastsætter et midlertidig forbud mod hold af mink, herunder krav om aflivning af alle mink, som ikke er omfattet af restriktioner som følge af lov om hold af dyr.

Det fremgår af § 1 i lov om hold af dyr, at lovens formål er at sikre at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevaresikkerheden og menneskeres og dyrs sundhed samt produktionen tilgodeses.

Det primære formål med lov om hold af dyr er imidlertid at sikre dyrenes sundhed og bekæmpe sygdom i dyr. Som en afledet effekt heraf, vil bekæmpelse af sygdom i dyr, også kunne ske for at beskytte menneskers sundhed.

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 bl.a. zoonotiske smitstoffer. Hjemlen omfatter bl.a. 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.

...

2.1.3. Miljø- og Fødevareministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

...

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 fremsætte nærværende 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.

> På baggrund af ovenstående foreslås det at påbyde aflivning af alle mink i danske besætninger samt forbyde genindsættelse af mink til og med den 31. december 2021.
>
> Hvis der senere måtte vise sig at blive behov for at forlænge forbudsperioden vil dette ske ved lovændring.
>
> 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. Forslaget indebærer, at alle besætninger med mink, inklusive avlsdyr, omfattes af det midlertidige forbud mod hold af mink og skal aflives.
> ..."

Lovforslaget blev vedtaget den 21. december 2020. Ved loven blev der indført bestemmelser om aflivning af mink og forbud mod hold af mink til og med den 31. december 2021. Der blev endvidere indsat bestemmelser, som bemyndigede ministeren til at fastsætte regler om tempobonus samt erstatning og kompensation.

Ved ændringslov nr. 784 af 4. maj 2021 blev der indsat bl.a. en række yderligere bemyndigelsesbestemmelser om adgangen til erstatning om kompensation.

I medfør af loven er der herefter ved bekendtgørelse nr. 2463 af 11. december 2021 fastsat regler om erstatning og kompensation for minkvirksomheder og følgeerhverv som følge af det midlertidige forbud mod hold af mink. Bekendtgørelsen bygger på et princip om fuldstændig erstatning og kompensation, jf. ligeledes lovens § 8, stk. 3. Fastsættelse af erstatning og kompensation foretages af særligt oprettede erstatnings- og taksationskommissioner, jf. bekendtgørelse nr. 1915 af 6. oktober 2021. Der er endvidere ved bekendtgørelse nr. 2462 af 10. december 2021 givet adgang til udbetaling af forskud på erstatning og kompensation ved ansøgning til Fødevarestyrelsen.

Ved ændringslov nr. 2597 af 28. december 2021 blev det midlertidige forbud mod hold af mink forlænget til og med den 31. december 2022.

6.1.2. Vurdering

Da regeringen på pressemødet den 4. november 2020 (og senere i brevet til minkavlerne den 6. november 2020 og ved brug af Rigspolitiets actioncard fra 6. november 2020) meldte beslutningen ud om, at alle mink i hele landet skulle aflives, skete det på grundlag af en risikovurdering af 3. november 2020 fra Statens Serum Institut og en beslutning truffet på mødet i regeringens koordinationsudvalg (KU) samme aften.

Der forelå på det tidspunkt bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020 om covid-19 hos pelsdyr med senere ændringsbekendtgørelser, som var udstedt i henhold til bl.a. § 30 i lov om hold af dyr.

Ifølge § 14 i bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020 kunne en smittet besætning aflives, men bekendtgørelsen gav ikke hjemmel til aflivning af besætninger, der alene var mistænkt for at være smittede. Derimod var der i bekendtgørelsens § 15 hjemmel til at påbyde aflivning af samtlige (raske) mink inden for en sikkerhedszone på 7,8 km fra en smittet besætning.

Sikkerhedszonens størrelse på 7,8 km var fastsat på baggrund af en veterinærfaglig vurdering af 29. september 2020, som havde været behandlet på et møde i regeringens covid-19 udvalg (CU) den 1. oktober 2020. Størrelsen blev ikke efterfølgende ændret, og der blev heller ikke taget initiativ hertil fra Fødevarestyrelsens side efter fremkomsten af den nye risikovurdering af 3. november 2020 fra Statens Serum Institut.

Det falder uden for kommissoriet at bedømme grundlaget for fastsættelse og oprettelse af sikkerhedszonen på 7,8 km, og kommissionen forholder sig derfor alene til spørgsmålet om hjemmel uden for beskyttelseszonerne.

Af den relevante bestemmelse i § 30 i lov om hold af dyr fremgår bl.a.:

> "...
> Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri 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, 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 slagtning på særlige vilkår ...

...

Stk. 3. Ministeren kan forbyde eller begrænse eller fastsætte regler om enhver samling og flytning af dyr samt om flytning af produkter af dyr, foder og foderstoffer, gylle, gødning, slam, strøelse og andet materiale, som kan indebære risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer eller sygdomme, jf. stk. 1.

Stk. 4. Ministeren kan fastsætte regler om og meddele påbud om særlige foranstaltninger med henblik på behandling af andre end de i stk. 1 omhandlede sygdomme og sygelige tilstande og forbud mod anvendelse af dyr med disse lidelser.
..."

Der er, som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, tale om en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter ministeren "kan" fastsætte regler og meddele påbud. Der er i § 30 ingen pligt for ministeren til at gøre brug af bemyndigelsen. Dette er også udtrykkeligt nævnt i forarbejderne til bestemmelsen, hvor det bl.a. er anført, at bestemmelsen ikke forpligter ministeren til at iværksætte nedslagning, men alene åbner en mulighed for ministeren til at påbyde nedslagning.

Det gælder efter kommissionens opfattelse generelt, at i det omfang en minister vil gøre brug af en sådan lovbemyndigelse, må det ske ved udstedelse af bekendtgørelse eller meddelelse af påbud, i begge tilfælde under iagttagelse af gældende betingelser og retssikkerhedsgarantier.

Den dagældende bekendtgørelse om covid-19 hos pelsdyr gav som nævnt alene hjemmel til aflivning af smittede mink og mink inden for en sikkerhedszone på 7,8 km fra en smittet besætning. Bestemmelsen i § 30 i lov om hold af dyr blev ikke anvendt af miljø- og fødevareministeren til at udstede nye

bekendtgørelser eller nye påbud gældende for alle minkavlere i hele landet, som eventuelt kunne have udvidet adgangen til aflivning af mink. Allerede som følge heraf var der ikke i medfør af § 30 i lov om hold af dyr hjemmel til aflivning af mink i større afstand end de 7,8 km fra en smittet besætning, som var blevet fastlagt med den nævnte bekendtgørelse.

Kommissionen har overvejet, om en ny bekendtgørelse udstedt i medfør af § 30 i lov om hold af dyr, afhængigt af indhold og grundlag, kunne have været tilstrækkelig til, at der havde været hjemmel til at aflive alle mink i hele landet, eksempelvis ved fastsættelse af en sikkerhedszone omfattende hele landet.

Ved vurderingen heraf må indgå hensyn til økonomiske interesser og intensiteten af indgreb, hvilket betones i forarbejderne til lov om hold af dyr, som tillige angiver et proportionalitetsprincip.

Forklaringerne for kommissionen har været enstemmige i forhold til, at beslutningen om at aflive alle mink i Danmark var meget vidtgående og intensiv og uden fortilfælde. En sætning om, at en total nedslagning ville være fatal for branchen, blev udeladt af coveret til brug for KU-mødet den 3. november 2020, men ifølge forklaringer blev tilsvarende formulering anvendt og accepteret under mødet.

Efter kommissionens opfattelse må det kræve klar hjemmel at træffe foranstaltninger, der indebærer forbud mod at holde en bestemt art af husdyr og reelt nedlægger et helt erhverv, også selvom det alene er for en periode og sker mod erstatning.

Lovgivningen har over tid afspejlet en balance mellem bekæmpelse og forebyggelse, idet bekæmpelse har været det historiske udgangspunkt, mens forebyggelse over tid er kommet til at spille en stadigt større rolle. Formålet med den gældende lov om hold af dyr er efter lovens § 1 "at sikre, at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevaresikkerheden og menneskers og dyrs sundhed samt til produktionen tilgodeses".

Lovens § 30, stk. 1, giver hjemmel til, at ministeren kan træffe forskellige foranstaltninger for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af en række nærmere angivne sygdomme. Stk. 2 indeholder en oplistning af foranstaltninger, som vil kunne iværksættes efter stk. 1. Listen

over foranstaltninger er ikke udtømmende, men kommissionen finder, at listen dog må anses for normerende for, hvilke typer af foranstaltninger der kan iværksættes, ikke mindst i en sammenhæng, hvor der kræves klar lovhjemmel.

I stk. 2, nr. 1, litra h, er det angivet, at foranstaltningerne bl.a. vil kunne omfatte "aflivning af dyr, herunder i et område omkring et udbrudssted, eller slagtning på særlige vilkår".

Med ordene "herunder i et område omkring et udbrudssted", som blev tilføjet i bestemmelsen ved en lovændring i 2002, er der foretaget en kvalificering af, i hvilket omfang aflivning af dyr kan anvendes som en foranstaltning efter stk. 1. Af forarbejderne til ændringsloven fremgår således bl.a.:

> "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. Der er dog også adgang til at slå dyr ned, hvor dette er nødvendigt for, at det kan undersøges, om de lider af en sygdom.
>
> 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.
> ..."

Kommissionen finder herefter, at bestemmelsen må forstås således, at den alene giver hjemmel til aflivning af dyr, som er smittet eller mistænkt for at være smittet, eller som befinder sig i et område omkring et udbrudssted, hvis størrelse fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering.

For så vidt angår dyr, der ikke er smittet eller mistænkt for at være smittet, kan der således kun træffes foranstaltning om aflivning, såfremt dyrene befinder sig i "et område omkring et udbrudssted". Kommissionen bemærker, at der i dette udtryk nødvendigvis ligger en geografisk begrænsning, som i øvrigt efter forarbejderne til bestemmelsen skal fastlægges på baggrund af en veterinærfaglig vurdering. Bestemmelsen kan derfor ikke anvendes til at aflive f.eks. alle dyr af en bestemt art i hele landet. Det bekræftes af, at der i forarbejderne tales om, at "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", hvorved det synes forudsat, at "et område omkring et udbrudssted" er væsentligt mindre end "større dele af landet".

På den baggrund er det efter kommissionens opfattelse klart, at der ikke i § 30 i lov om hold af dyr var hjemmel til at udstede en bekendtgørelse eller på anden måde påbyde aflivning af alle mink i hele Danmark. Dette fremgår af bestemmelsens ordlyd og støttes af forarbejderne.

Forarbejderne til den tidligere gældende zoonoselov kan efter kommissionens opfattelse ikke føre til en anden vurdering. Zoonoselovens forarbejder, som er tilbage fra 1994, havde lagt op til en udvidelse af adgangen til at træffe foranstaltninger i form af bl.a. aflivning eller særlig slagtning af dyr, som ikke var begrænset til syge dyr, og som havde særligt sigte på at afværge sundhedsrisici for mennesker. Rækkevidden var dog ikke nærmere uddybet, og med virkning fra 1999 var der ingen angivelse af en sådan bredere tilgang i først infektionsloven og siden loven om hold af dyr, idet lovgivningen tværtimod samlede reguleringen af husdyrsygdomme og zoonoser. Henset til de klare forarbejder fra 2002 i tilknytning til indsættelsen af ordene "herunder i et område omkring et udbrudssted", er det kommissionens vurdering, at den ophævede zoonoselov og forarbejderne hertil er aldeles utilstrækkelig til at begrunde en udvidende fortolkning af lov om hold af dyr i strid med kravet om klar hjemmel, ligesom det er uantageligt, at der skulle gælde et særskilt regime for aflivning af dyr i anledning af zoonoser, som var mere eller mindre frigjort fra lovens tekst. I den forbindelse bemærker kommissionen også, at der på intet tidspunkt i lovgivningshistorikken synes at have været en overvejelse om, at hjemlen kunne anvendes til at aflive alle dyr af en bestemt art i hele landet og dermed reelt nedlægge et helt erhverv, også selvom det alene måtte være for en periode.

Kommissionen har overvejet, om § 30, stk. 3, i lov om hold af dyr, hvorefter ministeren bl.a. "kan forbyde eller begrænse eller fastsætte regler om enhver samling og flytning af dyr", eventuelt kunne udgøre hjemmelsgrundlag for beslutningen om aflivning af alle mink. Kommissionen finder imidlertid ikke grundlag herfor i bestemmelsens ordlyd og forarbejder.

I øvrigt ses nødretlige betragtninger ikke at være relevante.

6.2. Kommissionens vurdering af hjemmel til tempobonus

6.2.1. Retsgrundlag

6.2.1.1. Grundloven og det dobbelte hjemmelskrav

Afholdelsen af statslige udgifter er underlagt et dobbelt hjemmelskrav, idet udgiftsafholdelsen som udgangspunkt skal have både materiel hjemmel, jf. grundlovens § 3, og finansiel hjemmel, jf. grundlovens § 46, stk. 2.

Af § 46, stk. 2, fremgår:

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

Bestemmelsen kræver således, at der skal være forudgående finansiel hjemmel (bevillingshjemmel) for afholdelse af enhver udgift, hvilket i praksis, ud over den nævnte lovgivning, kan ske ved, at Folketingets Finansudvalg godkender et såkaldt aktstykke om afholdelse af udgifter. Finansudvalgets kompetence til at godkende udgifter ved aktstykker har hjemmel i en forfatningsretlig sædvane, som gælder på grundlovsniveau.

Kravene til finansiel hjemmel - og implikationer heraf - er i øvrigt udviklet i praksis, som det også fremgår af særligt budgetvejledningen.

6.2.1.2. Budgetvejledningen

I Finansministeriets budgetvejledning er fastsat overordnede regler for anvendelse af bevillinger i staten. Budgetvejledningen indeholder også regler og retningslinjer for disponering i tilfælde, hvor den pågældende disposition ikke har hjemmel på de givne bevillingslove, herunder særlige retningslinjer

for udformningen af bevillingsansøgninger til Finansudvalget (de såkaldte aktstykker).

Af den dagældende budgetvejledning (budgetvejledningen 2016) fremgår bl.a. af kapitel 1 om "Bevillingssystemet":

> *"1.1 Bevillingslove og bevillingsændringer*
>
> Statsbudgettet danner grundlag for statens virksomhed i et finansår og vedtages som finanslov af Folketinget, der har bevillingsmyndigheden og tillige udøver kontrol med bevillingernes anvendelse.
>
> Efter grundloven må ingen udgift afholdes uden hjemmel i en af Folketinget vedtaget bevillingslov og skatterne ikke opkræves, før en bevillingslov for det pågældende finansår er vedtaget.
>
> Grundloven foreskriver tre former for bevillingslove: Finanslov, midlertidig bevillingslov (der fremsættes, såfremt finanslovforslaget undtagelsesvis ikke forventes færdigbehandlet inden finansårets begyndelse) og tillægsbevillingslov, der indeholder ændringer af bevillinger efter finanslovens vedtagelse.
> ...
> Den vedtagne finanslov kan senere suppleres ved tillægsbevillingslov.
>
> Der gælder dog herudover den retssædvane, at regeringen i stedet for med mellemrum at forelægge forslag til lov om tillægsbevilling indhenter tilslutning fra Folketingets Finansudvalg til de nødvendige ændringer i budgettet. Bevillingsansøgninger til Finansudvalget forelægges i form af aktstykker. De tiltrådte aktstykker formaliseres senere i en tillægsbevillingslov, der vedtages efter finansårets udløb og således er en efterbevillingslov.
>
> *1.2 Udgiftsstyring*
>
> Den overordnede udgiftsstyring i stat, kommuner og regioner er tilrettelagt ud fra de finanspolitiske målsætninger, der følger af Danmarks tilslutning til EU's finanspagt, herunder særligt finanspagtens artikel 3, der bestemmer, at den samlede budgetstilling på de samlede offentlige

finanser skal være i balance eller udvise et overskud. Dette kan anses for overholdt, hvis den årlige strukturelle offentlige saldo udviser et underskud på maksimalt 0,5 pct. af BNP.

Finanspagtens artikel 3 er implementeret ved budgetloven (lov nr. 547 af 18. juni 2012), hvorved der er indført en grundregel om budgetbalance i det danske budgetsystem. ...

Det er finansministeren, der tilrettelægger udgiftsstyringen i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger.

1.2.1 Budgetkoordinering Finansministeren forestår koordineringen af statens budgetlægning.

Finansministeren forestår koordineringen af statens budgetlægning. Finansministeren fremsætter regeringens forslag til bevillingslove for Folketinget, ligesom ministerierne skal indhente tilslutning fra Finansministeriet, forinden aktstykker forelægges for Finansudvalget.

De enkelte bevillingsforslag skal udarbejdes på grundlag af et overslag over de forventede indtægter og udgifter.

Som led i koordineringen af budgetlægningen kan Finansministeriet vurdere prioriteringens hensigtsmæssighed og budgetteringens realisme.

Som led i Finansministeriets virksomhed skal forslag til love, administrative forskrifter mv. forelægges for Finansministeriet ...
...
1.2.2 Udgiftslofter

For at leve op til budgetlovens regel om budgetbalance er indført et udgiftspolitisk styringssystem med udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner (budgetlovens kapitel 3).

Udgiftslofterne udgør en øvre grænse for de årlige udgifter på de loftsbelagte områder. Det statslige udgiftsloft er delt op i et delloft for driftsudgifter og et delloft for indkomstoverførsler (budgetlovens § 9).

Det statslige delloft for driftsudgifter fastsætter en øvre grænse for de statslige nettodriftsudgifter, udgifter til tilskud m.v. og udgifter til overførsler til udlandet i finansåret. ...

...

1.2.3 Den statslige udgiftskontrol

Med budgetloven (lovens kapitel 4) indførtes et udgiftspolitisk kontrolsystem i staten med både en forudgående og en efterfølgende udgiftskontrol.

Den forudgående udgiftskontrol (budgetlovens §§ 13 og 14) indebærer, at samtlige ministre efter første og andet kvartal på baggrund af foreliggende regnskabstal, andre foreliggende oplysninger og et skøn for finansåret foretager en kontrol af, om det pågældende ministerområdes endelige regnskabstal for finansåret kan forventes at overstige finansårets bevillinger.

...

Den efterfølgende udgiftskontrol (budgetlovens § 15) indebærer, at finansministeren senest ved udgangen af 1. kvartal i det nye finansår på baggrund af de foreliggende regnskabstal for det foregående finansår foretager en kontrol af, om de foreliggende regnskabstal for udgifter omfattet af det statslige udgiftsloft for det foregående finansår overstiger det statslige udgiftsloft for det foregående finansår.

...

1.3 Bevillingsstyring

Ministerierne og de øvrige statsinstitutioner kan i løbet af finansåret afholde udgifter og modtage indtægter i overensstemmelse med de givne bevillinger.

En bevilling er en bemyndigelse til en minister til i finansåret at afholde udgifter til et angivet formål eller modtage indtægter af en angivet art i overensstemmelse med de generelle og specielle forudsætninger, hvorunder bevillingen er givet, og i overensstemmelse med andre bestemmelser, f.eks. lov, bekendtgørelse, cirkulære og intern instruks.

Bestemmelserne i budgetvejledningen er en del af de forudsætninger, hvorunder bevillinger anses for givet.
...
Bevillings- og regnskabsprincippet for *driftsbevillinger* og *statsvirksomheder* følger et *omkostningsprincip*, hvor udgifter indregnes i takt med ressourceforbruget, og indtægter indregnes, når de er tjent (dvs. arbejdet er udført).

Bevillings- og regnskabsprincipper for *øvrige bevillingstyper* følger hovedsageligt et retserhvervelsesprincip, dvs. et *udgiftsprincip*. Efter dette princip indregnes udgifter, når en vare eller ydelse er leveret, et arbejde er udført eller staten har givet et retligt bindende tilsagn om tilskud eller lignende. Indtægter indregnes, når en vare eller ydelse er leveret eller en tilskudsfinansieret aktivitet gennemført.

Lovbundne udgifter og indtægter samt andre udgifter og indtægter, der ikke vedrører varer, ydelser eller tilskud mv., indregnes, så snart beløbet kan opgøres, og senest på betalingstidspunktet.

De nærmere regler for registrering og indregning af udgifter og indtægter fremgår af Finansministeriets bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen.
..."

Af kapitel 2 om "Disposition over givne bevillinger" fremgår bl.a.:

"...
2.2 Generelle disponeringsregler

2.2.1 Bevillingsbegrebet

En bevilling er en bemyndigelse til en minister til i finansåret at afholde udgifter til et angivet formål eller modtage indtægter af en angivet art i overensstemmelse med de generelle og specielle forudsætninger, hvorunder bevillingen er givet.

Bevillinger gives ved finanslov, midlertidig bevillingslov eller tillægsbevillingslov eller ved tilslutning fra Folketingets Finansudvalg.

Bestemmelserne i budgetvejledningen er en del af de forudsætninger, hvorunder bevillinger anses for givet.

...

2.2.2 Forudgående hjemmel

Den bevillingsmæssige hjemmel skal foreligge forud for gennemførelsen af en disposition.

Da det tilsigtes at gøre finansloven til et fuldstændigt budget for statens indtægter og udgifter i finansåret, er det hovedreglen, at den forudgående bevillingsmæssige hjemmel for en disposition tilvejebringes ved bevilling på finansloven.

I en række tilfælde vil der imidlertid i finansårets løb være behov for at gennemføre dispositioner, der ikke har været forudset eller har kunnet forudses under udarbejdelsen af finanslovforslaget. Ny bevillingsmæssig hjemmel må i så fald tilvejebringes inden dispositionens gennemførelse, *jf. punkt 3.3 Tilvejebringelse af ny bevillingsmæssig hjemmel i løbet af finansåret.*

I visse tilfælde vil der dog være hjemmel til umiddelbart at gennemføre sådanne dispositioner, *jf. punkt 3.2 Nye eller ændrede dispositioner, hvor hjemmel er givet.*

...

2.2.4 Bevillingsmæssige dispositioner og periodisering

En bevilling er en bemyndigelse til at afholde udgifter eller modtage indtægter, dvs. til at disponere med udgifts- eller indtægtsmæssige konsekvenser i bevillingsperioden. Endvidere kan bevillingen være en bemyndigelse til dispositioner, der medfører tilgang eller afgang af aktiver og passiver.

Dispositionen kan opdeles i følgende led:

På udgiftssiden:

- Indgåelse af forpligtelse (kontrahering)

- Udgiftens afholdelse
- Udbetaling

På indtægtssiden:

- Skabelse af fordring
- Indtægtens modtagelse
- Indbetaling

På balancen:

- Indgåelse af forpligtelse
- Tilgang/afgang
- Indbetaling/udbetaling/hensættelse

Den bemyndigelse, som en bevilling er udtryk for, omfatter alle disse tre led i en disposition. Afholdelsen af udgifter og modtagelse af indtægter sker dog i en række tilfælde til opfyldelse af forpligtelser henholdsvis fordringer, der allerede følger af lov (lovbundne bevillinger) eller er indgået forud for bevillingen med anden hjemmel.

Hvornår en udgift anses for afholdt eller dispositionen registreres på balancen, afhænger af, om den pågældende bevilling er givet efter omkostnings- eller udgiftsprincipper ...
...
2.2.11 Tilsagn om tilskud
Ved afgivelse af tilsagn om tilskud budgetteres og udgiftsføres hele det beløb, der gives tilsagn for, i det år, hvor tilsagnet gives, uanset om en del af udbetalingen falder i senere år. Bevillingen og en eventuel videreførsel udgør således rammen for årets tilsagn.
...

2.2.19 Bevillingsparagraffen

Finanslovens § 45 - den såkaldte bevillingsparagraf - indeholder en bemyndigelse til i finansåret at disponere med hensyn til udgifter og indtægter, som følger af nye love, der vedtages i tiden fra 15. oktober i året forud for finansåret til udløbet af finansåret.
Forudsætningen herfor er, at udgifternes og indtægternes størrelse eller beregningsgrundlag tydeligt fremgår af de pågældende love eller deres forarbejder, f.eks. bemærkningerne til lovforslaget, fremsættelsestalen, besvarelsen af udvalgsspørgsmål eller betænkninger afgivet af de pågældende folketingsudvalg. Finansieringen af lovforslaget skal være aftalt med Finansministeriet, inden lovforslaget fremsættes.
...
2.9 Lovbunden bevilling

2.9.1 Anvendelsesområde

Bevillingstypen lovbunden bevilling anvendes til lovbundne tilskud, herunder lovbundne investeringstilskud. Lovbundne tilskud omfatter tilskud, hvor modtagerkreds, samt tilskuddets størrelse eller beregningsgrundlag er fastsat i lovgivningen. ...
...
2.9.2 Sammenhængen mellem bevilling og lovgivning

For lovbundne udgifter gælder, at der kan afholdes merudgifter, der er en følge af, at de samlede tilskudsydelser i medfør af loven bliver større end skønnet ved budgetteringen
..."

Af kapitel 3 om "Nye eller ændrede dispositioner i finansåret" fremgår bl.a.:

"3.1 Behovet for nye eller ændrede dispositioner

Der kan i løbet af et finansår opstå behov for at gennemføre nye eller ændrede dispositioner i forhold til de bevillinger, der er givet på finansloven, fordi:

- en disposition ikke har været forudset eller ikke har kunnet forudses under finanslovens udarbejdelse

- de forudsætninger, hvorunder en bevilling er givet, ændres

- de nødvendige oplysninger om en forudset disposition ikke eller kun delvis har kunnet foreligge under udarbejdelsen af finansloven.

I visse tilfælde er der hjemmel til at foretage nye eller ændrede dispositioner i løbet af et finansår, *jf. punkt 3.2 Nye eller ændrede dispositioner, hvor hjemmel er givet*. Hvor der ikke i finansloven, budgetvejledningens kapitel 2 eller lovgivningen i øvrigt er hjemmel til at gennemføre en disposition, må bevillingsmæssig hjemmel tilvejebringes, *jf. herved punkt 2.2.2 Forudgående hjemmel*.

...

3.2 Nye eller ændrede dispositioner, hvor hjemmel er givet

I visse tilfælde er der i bevillingsreglerne hjemmel til at foretage nye eller ændrede dispositioner i løbet af et finansår i forhold til de bevillinger, der er givet på finansloven ...

Inden for givne bevillinger (optages ikke på tillægsbevillingslovforslaget):

...

- Lovbundne udgifter, *jf. punkt 2.9.2 Sammenhængen mellem bevilling og lovgivning*.

...

Uden for givne bevillinger (optages på tillægsbevillingslovforslaget):

...

- Udgifter der følger af ny lovgivning, som vedtages i tiden fra 15. oktober i året forud for finansåret (B-året) til udløbet af finansåret, *jf. punkt 2.2.19 Bevillingsparagraffen*.

...

3.3 Tilvejebringelse af ny bevillingsmæssig hjemmel i løbet af finansåret

3.3.1 Dispositioner med Finansudvalgets tilslutning

> Hvor der ikke i finansloven, budgetvejledningen eller gældende regler i øvrigt er hjemmel til at gennemføre en disposition, skal der tilvejebringes bevillingsmæssig hjemmel forud for dispositionens gennemførelse.
>
> Tilvejebringelse af bevillingsmæssig hjemmel til nye eller ændrede dispositioner i finansåret sker i praksis ved at opnå Folketingets Finansudvalgs tilslutning til en bevillingsansøgning (aktstykke).
>
> Dette gælder også, hvis det er nødvendigt at gennemføre dispositioner, som har eller kan få udgiftsmæssige eller indtægtsmæssige konsekvenser i et senere finansår, og hvortil der ikke foreligger hjemmel ...
> ...
> *3.3.2 Mindre væsentlige dispositioner uden principiel betydning*
>
> Finansministeriet kan efter omstændighederne give tilslutning til, at der på forventet efterbevilling foretages mindre væsentlige dispositioner, som er uden principiel betydning.
> ..."

Som nævnt fremgår det af budgetvejledningens afsnit 1.3, at øvrige bevillingstyper (andre end driftsbevillinger og statsvirksomheder) følger retserhvervelsesprincippet, hvilket i relation til tilsagn om tilskud indebærer, at udgiften indregnes, når staten har afgivet retligt bindende tilsagn. Dette følger også af budgetvejledningens afsnit 2.2.11. I den seneste udgave af budgetvejledningen fra 2021 er det i pkt. I.1 anført, at det siden 2016-vejledningen er "uddybet nærmere, hvornår det er relevant at yde tilsagn om tilskud", og det fremgår nu udtrykkeligt af pkt. 2.2.11, at "Afgivelse af et retligt bindende tilsagn om tilskud, der rækker ud over finansåret, kræver hjemmel i en særlig bevillingsbestemmelse i finanslovens anmærkninger eller i aktstykke".

Som nævnt fremgår det af budgetvejledningens afsnit 2.2.4, at en bevilling er en bemyndigelse til at afholde udgifter eller modtage indtægter, dvs. til at disponere med udgifts- eller indtægtsmæssige konsekvenser i bevillingsperioden, og at dispositionen kan opdeles i følgende led på udgiftssiden: indgåelse af forpligtelse, udgiftens afholdelse og udbetaling, idet det i sammenhængen er anført, at "den bemyndigelse, som en bevilling er udtryk for, omfatter alle disse tre led i en disposition".

6.2.1.3. Finansministeriets rolle i forbindelse med behandling af aktstykker

De efterfølgende afsnit i budgetvejledningens kapitel 3 indeholder retningslinjer for fremgangsmåden ved forelæggelse af bevillingsansøgninger for Finansudvalget. Det følger heraf, at det er fagministeren (ressortministeren), der skal anmode om Finansudvalgets tilslutning, og forinden skal sagen have været forelagt Finansministeriet, der bl.a. kontrollerer, at udgiften ud fra et finansielt synspunkt er forsvarlig. Aktstykket skal indeholde en angivelse af, at der foreligger tilslutning fra Finansministeriet, og skal endvidere angive, om der kræves godkendelse fra andre myndigheder. Forudsætter gennemførelsen af en disposition forudgående godkendelse af EU-Kommissionen, skal det eksempelvis anføres, om EU-Kommissionens godkendelse foreligger eller vil blive indhentet, og i givet fald at dispositionen ikke vil blive gennemført, før godkendelsen foreligger. Herefter er det op til Finansudvalget, om et aktstykke tiltrædes. Tiltrådte aktstykker optages på forslag til tillægsbevillingslov, der vedtages efter finansårets udløb.

I Økonomistyrelsens nugældende vejledning "Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV)" fremgår om Finansministeriets behandling af aktstykker bl.a.:

> "...
> 1. Finansministeriet behandler som led i ministeriets budgetkoordinering aktstykker ud fra finans- og udgiftspolitiske synsvinkler. Formålet med denne del af behandlingen er at sikre koordinationen af og overholdelsen af regeringens finans- og udgiftspolitiske målsætninger. I den forbindelse indgår overvejelser og eventuelt uddybende spørgsmål til det pågældende ministerium om:
>
> - hensigtsmæssigheden af den ønskede disposition
> - rimeligheden af omkostningerne til den ønskede disposition,
> - behovet for kompenserende besparelser,
> - konsekvenserne for andre områder og
> - koordination af eventuelle reservetræk.

2. Finansministeriet behandler endvidere aktstykker ud fra en budgetteknisk og bevillingsretlig synsvinkel og påser, at forslagene er i overensstemmelse med gældende regler og i øvrigt formelt og teknisk er i orden og i øvrigt er forståelige. Ved gennemgangen søger Finansministeriet at sikre, at forslagene kan gennemføres inden for rammerne af de bevillingsretlige regler og de budgettekniske retningslinjer, herunder budgetvejledningen. Gennemgangen har endvidere til formål at sikre, at forskrifterne for den tekniske opbygning af aktstykker er overholdt.

3. Finansministeriets muligheder for at stå inde for de materielle oplysninger på finanslovforslag mv. er som udgangspunkt mere begrænsede. Finansloven og andre bevillingslove sammensættes og koordineres på grundlag af bidrag fra samtlige ministerier og indeholder derfor oplysninger og beskrivelser, som Finansministeriet ikke altid har mulighed for at kontrollere. Det er således de enkelte ministerier, der står inde for beskrivelsen af sagsforholdene i aktstykker. Finansministeriet vurderer i øvrigt, om dispositionen skal forelægges ved aktstykke, eller om dispositionen kan afvente bevilling på finansloven for det efterfølgende år. Uden for Tingets mødeperioder vurderes, om dispositionen er så hastende, at forelæggelse kan ske.

Intensiteten af Finansministeriets behandling af aktstykker afhænger af den enkelte sags karakter, herunder om der er tale om indholdsmæssigt og/eller teknisk komplicerede sager, og af, om der er behov for drøftelser med det pågældende ministerium om finansiering o.l.
..."

Af "Udvidet notat til statsrevisorerne om Finansministeriets ansvar og rolle i forbindelse med bevillingsansøgninger til Finansudvalget" afgivet af Rigsrevisionen den 15. februar 2006 fremgår bl.a.:

"...
Finansministeriets opgaver er først og fremmest knyttet til de *bevillingsansøgninger* (finanslovsforslag, aktstykker og tillægsbevillingsforslag), som forelægges Folketinget. Disse skal i alle tilfælde forelægges Finansministeriet, som behandler ansøgningerne ud fra såvel finans- og udgiftspolitiske synsvinkler som fra en budgetteknisk og bevillingsretlig synsvinkel. I sidstnævnte henseende må Finansministeriet påse, at

forslagene er i overensstemmelse med gældende regler og i øvrigt formelt og teknisk er i orden. Finansministeriet har således et medansvar for den måde, hvorpå de bevillingsmæssige og budgettekniske regler og retningslinjer anvendes i forbindelse med bevillingsansøgninger.

Finansministeriets muligheder for at stå inde for de materielle oplysninger på finanslovsforslag mv. er som udgangspunkt mere begrænsede. Finansloven og andre bevillingslove sammensættes og koordineres på grundlag af bidrag fra samtlige ministerier og indeholder derfor oplysninger og beskrivelser, som Finansministeriet ikke altid har mulighed for at kontrollere.

For så vidt *dispositioner over givne bevillinger* er ansvaret i det danske statslige bevillingssystem entydigt placeret hos pågældende minister. I modsætning til fx de fransk inspirerede systemer, hvor Finansministeriet foretager forhåndskontrol via et omfattende system af finanskontrollører, eller de engelsk inspirerede systemer hvor dispositioner sker på delegation fra Finansministeriet, kan en dansk minister disponere uden yderligere godkendelse. Den eneste væsentlige undtagelse er de tilfælde (især på anlægsområdet), hvor bevillingen er betinget af forhåndsforelæggelse for Finansudvalget.

For så vidt angår *økonomiforvaltningen i de enkelte ministerier* er ansvaret ligeledes placeret hos den pågældende minister. Af Finansministeriets ansvar for de samlede statsfinanser må dog følge en forpligtelse til at tage initiativ, såfremt det kommer frem, at der er alvorlige økonomistyringsproblemer i et ministerium, uden at der gribes ind. Finansministeriet må her benytte de virkemidler, som ministeriets rolle giver, bl.a. iværksættelse af analyser og undersøgelser og tilbud om rådgivning via Økonomistyrelsen.
..."

Af finansminister Nicolai Wammens svar af 1. juli 2021 på spørgsmål nr. 483 stillet af Miljø- og Fødevareudvalget fremgår:

"Spørgsmål

Som led i Finansministeriets budgetkoordination skal aktstykker inden fremsendelsen til Finansudvalget i udkast forelægges for Finansministeriet. Vil ministeren bekræfte, at ministeriet vidste, at der ikke var hjemmel til udbetaling af tempobonus, fordi aktstykke herom ikke var fremsendt til Finansudvalget?

Svar

Som led i den overordnede udgiftspolitiske koordination skal aktstykker forelægges Finansministeriet med henblik på Finansministeriets tilslutning inden aktstykker forelægges Folketingets Finansudvalg. Det er den ansvarlige ressortministers ansvar at tilvejebringe bevillingsmæssig hjemmel til nye dispositioner, der fx følger af politiske aftaler eller ny lovgivning."

6.2.1.4. Budgetloven

Som også nævnt i budgetvejledningens afsnit 1.2 er der i budgetloven fastsat regler om udgiftslofter for stat, kommuner og regioner.

Det statslige udgiftsloft består af to særskilte dellofter for henholdsvis driftsudgifter og indkomstoverførsler. Det statslige delloft for driftsudgifter er en øvre grænse for de statslige nettodriftsudgifter, udgifter til tilskud mv. og udgifter til overførsler til udlandet i finansåret, jf. budgetlovens § 9, stk. 2.

Det statslige delloft for driftsudgifter udgjorde i 2020 204,9 mia. kr.

Kontoen i finanslovens § 24.32.14, der er omtalt i afsnit 6.2.1.5 nedenfor, er underlagt det statslige udgiftsloft for driftsudgifter.

Udgifter til håndtering af covid-19 og tiltag målrettet konsekvenserne heraf, herunder udgifter til økonomiske kompensationsordninger blev undtaget fra udgiftsloftet i medfør af § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1487 af 9. oktober 2020 om undtagelse af udgifter til håndtering af covid-19.

6.2.1.5. Finansloven for 2020 § 24.32.14

På Finansloven for 2020 var der optaget en bevilling på 4,3 mio. kr. på § 24.32.14 om "Erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger mm.". Af tekstanmærkningerne til bestemmelsen fremgår:

> *"24.32.14. Erstatninger ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger mm. (Lovbunden)*
>
> 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.
>
> ...
>
> *10. Erstatning ved nedslagning og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger mm.*
>
> Den på kontoen optagne bevilling vedrører erstatning ved aflivning af dyr ved fund eller mistanke og destruktion af foder mv. samt udgifter til indsendelse og laboratorieundersøgelse af mistankeprøver i forbindelse med bekæmpelse og mistanke om husdyrsygdomme og visse zoonoser samt erstatning til hel eller delvis dækning af driftstab i forbindelse hermed i Danmark, jf. LBK nr. 1 af 2. januar 2019 om hold af dyr. På kontoen optages endvidere erstatning for dyr, der aflives i forbindelse med kontrol med medicinanvendelse til husdyr, jf. LBK nr. 48 af 11. januar 2017 om dyrlæger. Den på kontoen optagne bevilling vedrører endvidere erstatning ved aflivning af dyr ved fund eller mistanke samt udgifter til indsendelse og laboratorieundersøgelse af mistankeprøver i forbindelse med bekæmpelse og mistanke om husdyrsygdomme. Undtaget herfor er zoonoser samt erstatning til hel eller delvis dækning af driftstab i forbindelse hermed i Grønland, jf. anordning nr. 524 af 8. juni 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om sygdomme og infektioner hos dyr. Der budgetteres med EU-medfinansiering ved nedslagning i forbindelse med bekæmpelse af visse husdyrsygdomme og zoonoser i Danmark. EU-medfinansiering ydes i almindelighed med en sats, der udgør op til 50 pct. af ydet erstatning til nedslagning mv.

EU-medfinansieringen er budgetteret under hensyn til, at der ikke ydes EU-medfinansiering til alle husdyrsygdomme og zoonoser, og at der kan være tidsforskydning fra afholdelse af udgiften til modtagelse EU-medfinansiering. I 2020 er EU-medfinansiering budgetteret til 0,7 mio. kr. ..."

6.2.1.6. Aktstykke nr. 123 af 27. marts 2020

Den 27. marts 2020 tiltrådte et flertal af Finansudvalget aktstykke nr. 123 om ekstraordinære udgifter til håndtering af covid-19. Af aktstykket, som blev fremsat af Finansministeriet, fremgår bl.a.:

"...
a. Finansministeriet anmoder hermed om Finansudvalgets tilslutning til, at der ved tekstanmærkning etableres hjemmel til, at der i 2020 kan tilføres bevilling til samtlige driftsbevillinger og bevillinger af typen statsvirksomhed på finansloven med henblik på at afholde enhver ekstraordinær driftsudgift, der vurderes nødvendig for at håndtere udbruddet af COVID-19.

Merudgifterne som følge af forslaget kan ikke opgøres på nuværende tidspunkt og foreslås håndteret ved en direkte opskrivning af de relevante bevillinger på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020.

b. Som følge af udbruddet af COVID-19 i Danmark er der behov for at afholde merudgifter til en række statslige driftsfunktioner og etablere klar bevillingsmæssig hjemmel til at afholde udgifter til de formål, der måtte vise sig nødvendige. Dette dækker eksempelvis over udgifter til indkøb i Sundheds- og Ældreministeriet og udgifter til grænsekontrol mv. i regi af Justitsministeriet.

Med Aftale om COVID-19-initiativer af 19. marts 2020 mellem samtlige partier i Folketinget er det aftalt, at det skal være muligt for statslige myndigheder at afholde ekstraordinære driftsudgifter som følge af COVID-19.

Der anmodes derfor med nærværende aktstykke om, at der med Finansministeriets godkendelse kan optages merbevilling direkte på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020 på samtlige driftsbevillinger og

bevillinger af typen statsvirksomhed med henblik på at afholde ekstraordinære driftsudgifter til håndtering af COVID-19. Der anmodes endvidere om hjemmel til, at der i forbindelse med optagelse af merbevilling kan oprettes nye konti på ministerparagrafferne på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020.

Aktstykket giver herved bevillingsmæssig hjemmel til, at staten kan afholde enhver ekstraordinær driftsudgift, herunder lønsum, der vurderes at være nødvendig for at håndtere udbruddet af COVID-19. Dette inden for rammerne af den til enhver tid gældende lovgivning. Finansudvalget vil dog blive forelagt særskilte aktstykker, såfremt det viser sig nødvendigt at anvende udgifter til statslige driftsopgaver, der afviger væsentligt fra de typer af opgaver, som i dag kan varetages af staten. Bemyndigelsen, der anmodes om med nærværende aktstykke gælder dog ikke for udgifter i forbindelse med overførsler til erhverv, borgere, kommuner og regioner mv., fx via kompensations- eller tilskudsordninger. Afholdelse af udgifter til disse formål vil blive hjemlet via særskilte aktstykker eller via lovgivning.

Der er samlet set tale om en vidtgående beføjelse, som skal ses i lyset af den helt ekstraordinære situation, som Danmark befinder sig i. Beføjelsen skal således understøtte, at der hurtigt kan tilføres midler til statslige institutioner, i takt med at situationen udvikler sig, og nye, ofte akutte behov opstår.

Finansministeriet vil løbende orientere Finansudvalget om omfanget af den merbevilling, som er blevet optaget med hjemmel i nærværende aktstykke. I orienteringen vil fremgå den tildelte merbevilling pr. myndighed, samt en beskrivelse af hvilke konkrete behov merbevillingen har dækket.

Det bemærkes, at ovenstående disposition kan gennemføres inden for rammerne af budgetloven. Finansministeren vil således i lyset af situationens helt særlige karakter anvende sin administrative bemyndigelse i budgetlovens § 12 til via bekendtgørelse at undtage COVID-19 relaterede udgifter fra udgiftslofterne. Det indebærer, at alle merbevillinger, der tildeles med hjemmel i nærværende aktstykke kan disponeres uden for udgiftslofterne. Merbevillingerne vil blive opført på særskilte under-

konti under de modtagende institutioner, i det omfang de pågældende aktiviteter meningsfyldt kan adskilles fra institutionens almindelige virksomhed. I en del tilfælde må det dog forventes at være meget vanskeligt at foretage en sådan adskillelse.

Det bemærkes endeligt, at merudgifter som er direkte relateret til inddæmning af COVID-19 (fx merudgifter til sundhedsvæsenet mv., direkte kompensation til virksomheder i forbindelse med karantæneramte medarbejdere, aflyste arrangementer mv.) kan anses som et engangsforhold, der ikke påvirker den strukturelle saldo. Dermed kan udgifterne afholdes uden konsekvenser for overholdelsen af budgetlovens underskudsgrænse. Merudgifterne vil således ikke i sig selv have konsekvenser fsva. budgetlovens bestemmelser om budgetbalance (underskudsgrænsen) og korrektionsmekanisme.

Der vil blive gjort status for behovet for at opretholde bemyndigelsen i medfør af nærværende aktstykke efter tre måneder.

c. Aktstykket forelægges nu med henblik på at tilvejebringe hjemmel til at tilføre merbevilling i staten til håndtering af COVID-19 i indeværende finansår.

d. Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til at etablere hjemmel til, at der i 2020 kan tilføres merbevilling til samtlige driftsbevillinger og bevillinger af typen statsvirksomhed på finansloven med henblik på at afholde enhver ekstraordinær driftsudgift, der vurderes nødvendig for at håndtere udbruddet af COVID-19.

Der anmodes således om hjemmel til, at der på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020 optages følgende nye tekstanmærkning nr. 6 under § 7. Finansministeriet.
..."

6.2.1.7. Lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og bekendtgørelse om forskud på erstatning og tempobonus ved aflivning af mink som følge af covid-19

Ved lov nr. 2185 af 29. december 2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink blev miljø- og fødevareministeren bemyndiget til at fastsætte regler om tempobonus, jf. lovens § 3, der har følgende ordlyd:

> "Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om udbetaling af tempobonus til minkavlere, der har medvirket til gennemførelsen af aflivningen af mink. Ministeren kan herunder fastsætte regler om yderligere bonus for minkavlere beliggende i Hjørring, Brønderslev, Frederikshavn, Thisted, Jammerbugt, Vesthimmerlands og Læsø Kommuner."

Bestemmelsen om tempobonus var blevet ændret under Folketingets behandling.

I lovforslaget af 10. november 2020 (nr. L 77) var det direkte anført i bestemmelsen, at ministeren udbetalte tempobonus 20 kr. pr. mink til minkavlere, der havde aflivet besætningen inden den 16. november 2020, og yderligere 10 kr. pr. mink i bonus til minkavlere beliggende i de syv nordjyske kommuner, der havde aflivet besætningen inden den 9. november 2020. Om den foreslåede ordning var anført følgende i lovforslagets almindelige bemærkninger:

> "...
> Af hensynet til folkesundheden er det vigtigt, at aflivningen af alle mink foregår hurtigst muligt - og gerne før den 1. december 2020. Det foreslås derfor, at der etableres en bonusordning for hurtig aflivning af mink. Det foreslås, at der udbetales en tempobonus på 20 kr. pr. aflivet dyr. Ordningen gælder aflivning af alle dyr og således også dyr, der aflives i medfør af restriktioner efter lov om hold af dyr. Det er en forudsætning for udbetaling af tempobonus, at aflivning er tilendebragt senest den 16. november 2020. For aflivning af mink i Nordjylland (kommunerne Hjørring, Brønderslev, Frederikshavn, Thisted, Jammerbugt, Vesthimmerland og Læsø) vil der herudover blive ydet en ekstra tempobonus på 10 kr. pr. dyr, hvis aflivningen var tilendebragt senest den 9. november 2020. Ministeren kan dog udbetale tempobonus, selv

om fristerne ikke overholdes, hvis årsagen til overskridelsen ikke skyldes minkavlerens forhold.
..."

Af miljø- og fødevareministerens svar af 23. november 2020 på spørgsmål nr. 63 til lovforslag nr. L 77 fremgår:

"*Spørgsmål nr. 63 til L 77*

"Hvordan kan ministeren udbetale en tempobonus på 20 kr. pr. mink til minkavlere, der har aflivet alle mink i besætningen senest den 16. november 2020, når lovforslaget blev fremsat den 10. november 2020, og hjemlen til aflivningen derfor ikke er trådt i kraft den 16. november?"

Svar

Den foreslåede § 3 i det fremsatte lovforslag har til formål at tilvejebringe hjemmel til at udbetale tempobonus til minkavlere, der har aflivet alle mink i besætningen senest den 16. november 2020, og yderligere bonus til minkavlere beliggende i en række nordjyske kommuner, der har aflivet alle mink i besætningen senest den 9. november. Det skal bemærkes, at der med den aftale, der er indgået mellem regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet den 16. november 2020 om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink, er enighed om at ændre de ovennævnte datoer for tilendebragt aflivning til henholdsvis den 19. november 2020 og den 12. november 2020, og jeg vil derfor stille et ændringsforslag til lovforslaget herom.

Det fremgår af afsnit 3.2.2 i Justitsministeriets Vejledning om lovkvalitet, at grundloven ikke antages at være til hinder for, at en lov bestemmer, at den skal finde anvendelse på forhold, som ligger forud for dens formelle ikrafttrædelsestidspunkt. Der kan således ikke i almindelighed antages at gælde nogen retlig begrænsning i Folketingets frihed til i den enkelte lov at træffe bestemmelse om lovens virkningstidspunkt, herunder at give den tilbagevirkende kraft. Der nævnes herefter visse retlige begrænsninger og principielle betænkeligheder vedrørende straffelovgivning og anden lovgivning, der er bebyrdende for borgerne. Den foreslåede bestemmelse om tempobonus i lovforslagets § 3 er imid-

lertid en rent begunstigende bestemmelse for borgerne. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at udbetaling af tempobonus først kan ske, når lovforslaget er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft.

Det skal endvidere bemærkes, at udbetaling af tempobonus og yderligere bonus er omfattet af EU's statsstøtteregler. Der indledt en dialog med EU-Kommissionen herom."

Ved betænkning af 2. december 2020 var der enighed om et ændringsforslag, der forhøjede tempobonussen til 30 kr., og som forlængede aflivningsperioden til den 19. november 2020 for opnåelse af tempobonus og den 12. november 2020 for yderligere bonus. Den 7. december 2020 blev der af miljø- og fødevareministeren stillet et ændringsforslag uden for betænkningen med et indhold svarende til den vedtagne bestemmelse. Af bemærkningerne til forslaget fremgår bl.a.:

"...
Den foreslåede ændring indebærer, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri bemyndiges til at fastsætte regler om udbetaling af tempobonus til minkavlere, der har medvirket til gennemførelsen af aflivningen af mink. Det foreslås endvidere, at ministeren bemyndiges til at fastsætte regler om yderligere bonus for minkavlere beliggende i Hjørring, Brønderslev, Frederikshavn, Thisted, Jammerbugt, Vesthimmerlands og Læsø Kommuner.

Størrelsen af tempobonussen forventes fastsat til 30 kr. pr. mink. Den yderligere bonus for de i bestemmelsen nævnte nordjyske kommuner forventes fastsat til 10 kr.

Aflivningsperioden for opnåelse af tempobonus forventes fastsat til at omfatte perioden fra og med den 1. oktober til og med den 19. november 2020.

Aflivningsperioden for opnåelse af yderligere bonus for minkavlere beliggende i Hjørring, Brønderslev, Frederikshavn, Thisted, Jammerbugt, Vesthimmerlands og Læsø Kommuner forventes fastsat til at omfatte perioden fra og med den 1. oktober til og med den 12. november 2020.

> Bemyndigelsen forventes endvidere at blive anvendt til at fastsætte regler om, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan beslutte, at der i særlige tilfælde kan udbetales tempobonus og yderligere bonus til minkavlere, der først har tilendebragt aflivningen af deres mink efter henholdsvis den 19. og 12. november, hvis årsagen til overskridelsen ikke skyldes minkavlerens forhold. Der kan for eksempel være tale om, at det af ressource- eller logistikmæssige årsager ikke har været muligt for minkavleren at iværksætte og gennemføre aflivning inden de nævnte datoer.
>
> Den foreslåede bestemmelse giver også mulighed for, at ministeren i ekstraordinære situationer og efter en konkret vurdering kan yde tempobonus og yderligere bonus. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvor adgangen til at eksportere levende dyr fra besætningen inden lovens ikrafttræden er udnyttet, og hvor den resterende del af besætningen er aflivet.
>
> I det omfang de pågældende bonusordninger udgør anmeldelsespligtig statsstøtte, skal de anmeldes til og godkendes af Europa-Kommissionen, førend de kan sættes i kraft. Bemyndigelsen vil alene kunne udnyttes inden for de rammer, som Europa-Kommissionen kan godkende.
> ..."

Det var først med bekendtgørelse nr. 44 af 15. januar 2021 om ikrafttræden af § 3 og § 8 i lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, at bestemmelserne blev sat i kraft, hvilket skete med virkning fra den 20. januar 2021.

Efterfølgende udstedte miljø- og fødevareministeren bekendtgørelse nr. 165 af 3. februar 2021 om forskud på erstatning og tempobonus ved aflivning af mink som følge af covid-19. Det følger af § 3, at der udbetales en tempobonus på 30 kr. pr. aflivet mink til besætningsejere, der har medvirket til, at aflivningen af deres besætning er gennemført og afsluttet i perioden fra den 1. oktober 2020 til og med den 19. november 2020, og yderligere tempobonus på 10 kr. pr. aflivet mink for besætninger beliggende i de syv nordjyske kommuner til besætningsejere, der har medvirket til, at aflivningen af deres besætning i disse kommuner er gennemført og afsluttet til og med 12. november 2020. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 8. februar 2021.

6.2.1.8. Statsstøttegodkendelse

Offentlige midler, der gives til virksomheder, kan være omfattet af EUF-Traktatens statsstøtteregler og kræve godkendelse af EU-Kommissionen, inden støtten bliver lovlig.

Af Erhvervsministeriets statsstøttehåndbog (2017) fremgår bl.a. om fremgangsmåden ved forberedelsen af nye initiativer, der vurderes at kunne involvere statsstøtte (s. 135 f.):

> "...
> Når et nyt lovinitiativ forberedes, skal ministeriet foretage en vurdering af, om initiativet er i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Dette skal ske tidligst muligt i forberedelsesfasen – og inden der udarbejdes et formelt forslag.
> ...
> Vurderer ministeriet, at det nye initiativ indeholder statsstøtte eller er ministeriet i tvivl om, hvorvidt der er tale om statsstøtte, skal sagen forlægges for Statsstøtteudvalget via Statsstøttesekretariatet.
>
> Ministeriet skal følge denne procedure ved udarbejdelsen af ethvert nyt initiativ. Det er vigtigt, at statsstøttespørgsmålet er afklaret som led i forberedelse af regeringens lovprogram forud for forelæggelse af forslag for regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg, og inden et forslag sendes i formel høring.
> ...
> Når fagministeriets vurdering af et forslags forenelighed med statsstøttereglerne modtages af statsstøttesekretariatet, udarbejdes materiale til forelæggelse på et kommende møde i Statsstøtteudvalget. Det ministerium, der har ansvaret for initiativet og de, der er involveret, deltager i Statsstøtteudvalgets møde om det pågældende initiativ og får direkte tilbagemelding fra udvalget. Udvalget udtaler sig om, hvorvidt Udvalget er enigt i fagministeriets vurdering af statsstøttespørgsmålet og giver anbefaling om den videre procedure. Statsstøtteudvalgets vurdering og anbefaling kan på fagministeriets anmodning afgives skriftligt.
> ..."

Regeringen har den 4. februar 2021 oplyst til EU-Kommissionen, at der i perioden 8. februar 2021 til 30. juni 2023 ydes statsstøtte i henhold til artikel

26 i forordning nr. 702/2014 (særlig gruppefritagelsesforordning for landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter), hvilket EU-Kommissionen den 8. februar 2021 meddelte at have noteret sig. På det grundlag kunne udbetalinger påbegyndes.

6.2.1.9. Aktstykke nr. 168 af 25. februar 2021

Den 25. februar 2021 tiltrådte Finansudvalget aktstykke nr. 168 om tempobonus og forskud på erstatning i zone 3 i forbindelse med aflivning af mink. Aktstykket var blevet fremsat af miljø- og fødevareministeren den 22. februar 2021. Af aktstykket fremgår bl.a.:

> "...
> a. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri anmoder om Finansudvalgets tilslutning til, at der optages 635,0 mio. kr. på § 24.32.14. Erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger mm. Dette med henblik på:
>
> (1) Udbetaling af tempobonus til minkavlere, som i en periode har medvirket til gennemførelsen af aflivning af deres mink, som led i bekæmpelse af COVID-19.
> ...
> Der anmodes samtidig om at udvide anvendelsesområdet for ovenfornævnte konto, så der kan udbetales midler i medfør af lov nr. 2185 af 29. december 2020 vedrørende aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink.
> ...
> b. Med lov nr. 2185 af 29. december 2020 er det besluttet at der indføres et midlertidigt forbud mod hold af mink til udgangen af 2021. Med indeværende aktstykke anmodes om at optage bevilling til at afholde udgifter vedr. tempobonus til minkejere i alle zoner. ...
>
> *Tempobonus*
>
> Med politisk aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink af 16. november 2020 blev det aftalt, at der til minkejere, som har medvirket til gennemførelsen af aflivningen af mink, skulle udbetales en tempobonus.

Hjemmel til udbetaling af tempobonus er fastsat i § 3 i lov nr. 2185 af 29. december 2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink. De nærmere regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 165 af 3. februar 2021 om forskud på erstatning og tempobonus ved aflivning af mink som følge af COVID-19, hvoraf det fremgår, at der udbetales tempobonus på 30 kr. pr. aflivet mink til besætningsejere, der har medvirket til, at aflivning af deres besætning er gennemført og afsluttet i perioden fra den 1. oktober 2020 til og med den 19. november 2020. Det fremgår endvidere af bekendtgørelsen, at for besætninger beliggende i kommunerne Hjørring, Brønderslev, Frederikshavn, Thisted, Jammerbugt, Vesthimmerland og Læsø udbetales en yderligere tempobonus på 10 kr. pr. aflivet mink til besætningsejere, der har medvirket til, at aflivningen af deres besætning i disse kommuner er gennemført og afsluttet til og med den 12. november 2020. Endelig fremgår af bekendtgørelsen, at Fødevarestyrelsen efter en konkret vurdering kan udbetale tempobonus uanset at tidsfristerne ikke er overholdt, hvis overskridelsen ikke skyldes besætningsejerens forhold, eller der er tale om en ekstraordinær situation.

Udgiften til udbetaling af tempobonus skønnes at beløbe sig til op til 500,0 mio. kr. i 2021, idet det endelige beløb vil afhænge af en konsolideret opgørelse af antallet af dyr, der ikke er pelset på den enkelte minkfarm, hvilket Fødevarestyrelsen er i gang med. Fødevarestyrelsen forventer at påbegynde udbetaling af tempobonus ultimo februar 2021.
...
Statsstøttegodkendelse

Danmark har anmeldt udbetaling af tempobonus og forskudsbetaling af erstatning til EU-kommission i henhold til statsstøttereglerne. EU-kommissionen har primo februar 2021 meddelt, at have noteret sig Danmarks anmeldelse af støtteordningen. På dette grundlag kan Danmark påbegynde udbetalingerne. Der skal ske anmeldelse af den resterende erstatning og driftstabserstatning til EU-Kommissionen i henhold til statsstøttereglerne inden udbetalingerne påbegyndes.

Øvrige forhold

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 erstatninger mv. i forhold til mink blive oprettet en ny underkonto på § 24.32.14.
...
c. Aktstykket forelægges Finansudvalget nu, da udgifterne af hensyn til minkavlerne ønskes afholdt snarest muligt i 2021.
..."

6.2.2. Vurdering

Som et led i udmeldingen på pressemødet den 4. november 2020 og de efterfølgende pressemeddelelser samme dag om, at alle mink i Danmark skulle aflives, blev det tilkendegivet, at der ville blive ydet en tempobonus på 20 kr. pr. mink for de minkavlere, som fik tømt deres besætning inden 10 dage, dog 5 dage for besætninger under 7.500 dyr. Vilkårene for tempobonus blev senere udvidet, jf. Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020, således at der blev ydet en ekstraordinær bonus på 10 kr. for besætninger beliggende i syv nordjyske kommuner, hvor smittekoncentrationen var højest, hvis aflivningen var tilendebragt senest den 9. november 2020. For øvrige besætninger var tempobonussen fortsat 20 kr., hvis aflivningen var tilendebragt senest den 16. november 2020. Slutdatoerne blev efterfølgende ændret til hhv. den 19. november 2020 for opnåelse af tempobonus på 20 kr. og den 12. november 2020 for yderligere bonus på 10 kr. i forbindelse med behandlingen af forslaget til lov om aflivning af mink og midlertidigt forbud mod hold af mink (lovforslag nr. L 77).

Som nærmere redegjort for i kapitel 8.3.1 er det kommissionens vurdering, at det på pressemødet den 4. november 2020 og i de efterfølgende pressemeddelelser blev meldt ud, at alle mink i hele landet skulle og ville blive aflivet, og at minkavlerne kunne træde i myndighedernes sted og selv aflive egne mink mod at modtage ekstra betaling, nemlig tempobonus, som ikke var kompensation for tab og heller ikke begrundet i påførte omkostninger.

På den baggrund finder kommissionen, at hjemmel til tempobonus, materielt og finansielt, skulle have foreligget på tidspunktet for udmeldingerne den 4. november 2020. Kommissionen finder således, at det måtte fremstå som om, at der herved blev afgivet et for staten retligt bindende tilsagn til minkavlerne om tempobonus, hvilket efter kommissionens opfattelse kræver forudgående finansiel hjemmel, jf. herved også budgetvejledningen. Tilsagnet blev bekræftet i Fødevarestyrelsens brev af 6. november 2020 til alle minkavlere.

Spørgsmålet om hjemmel til tempobonus meldte sig efter, at det den 8. november 2020 var kommet frem, at der ikke var hjemmel til at aflive alle mink.

Det blev således overvejet, om tempobonus kunne rummes inden for den lovbundne bevilling i finanslovens § 24.23.14. Af en sms fra afdelingschef i Miljø- og Fødevareministeriet Tejs Binderup til afdelingschef i Finansministeriet Annemarie Lauritzen den 10. november 2020 fremgår bl.a.: "Oprindelig havde vi tænkt, at vi kunne lægge tempobonussen på værdien af skindene, hjemlet i den eksisterende lov om hold af dyr. Værdistigningen på skindene vurderedes således at have tilpas fleksibilitet til at det kunne lade sig gøre, hvis man strak sig".

Efter kommissionens opfattelse vedrørte bevillingen i § 24.23.14 imidlertid erstatning ved aflivning af dyr, og kommissionen finder, at bevillingen ikke kan udstrækkes til tempobonus, der var et tilskud til minkavlerne og ikke en erstatning (kompensation) for aflivning af dyr. Det skete da heller ikke.

I samme periode var der overvejelser om, hvorvidt det generelle aktstykke nr. 123 kunne omfatte tempobonus. Den 10. og 11. november 2020 var der således interne drøftelser mellem embedsmænd i Finansministeriet om, at hjemmel til tempobonus først ville blive etableret med lovforslag nr. L 77 af 10. november 2020, idet det i sammenhæng blev nævnt og afvist, at aktstykke nr. 123 kunne anvendes som finansiel hjemmel til tempobonus. Den 14. november 2020 udarbejdede Justitsministeriet uafhængigt heraf en notits om tempobonus, hvor vurderingen var, at udbetaling af tempobonus måtte anses for at have finansiel hjemmel i aktstykke nr. 123. Notitsen blev fremsendt til Finansministeriet, der den 15. november 2020 tilkendegav, at der efter Finansministeriets opfattelse ikke var hjemmel i aktstykke nr. 123, hvilket Justitsministeriet herefter lagde til grund.

Kommissionen bemærker, at aktstykke nr. 123 angår "driftsbevillinger og bevillinger af typen statsvirksomhed på finansloven med henblik på at afholde enhver ekstraordinær driftsudgift, der vurderes nødvendig for at håndtere udbruddet af COVID-19". Kommissionen finder, at tempobonus ikke kan anses som en driftsudgift, og at aktstykke nr. 123, der i forvejen er meget bredtfavnende, ikke kan gives en udvidende fortolkning. Det er herefter kommissionens vurdering, at aktstykke nr. 123 ikke har betydning i sammenhængen.

Da der ikke i øvrigt den 4. november 2020 forelå et tiltrådt aktstykke eller andet, der hjemlede afholdelse af tempobonus, er det efter kommissionens vurdering klart, at der ikke den 4. november 2020 var finansiel hjemmel til tempobonus.

Der blev således først tilvejebragt finansiel hjemmel til tempobonus ved aktstykket af 25. februar 2021, hvor der til dette formål blev optaget et beløb på 635 mio. kr. ved oprettelse af en ny underkonto på finanslovens § 24.23.14, som blev udvidet til at omfatte udgifter i medfør af lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink. Kommissionen bemærker i sammenhængen, at der ikke forud for EU-Kommissionens tilkendegivelse af 8. februar 2021 forelå statsstøtteretlig afklaring.

Der forelå efter kommissionens opfattelse heller ikke den 4. november 2020 materiel hjemmel til tempobonus. Hjemmel i lov blev således først etableret med loven om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og den efterfølgende bekendtgørelse om forskud på erstatning og tempobonus ved aflivning af mink, som trådte i kraft den 8. februar 2021. Overvejelser den 4. november 2020 om materiel hjemmel på aftaleretligt grundlag, hvor regeringens udmeldinger måtte fremstå som et retligt bindende tilsagn til minkavlerne om tempobonus, er efter kommissionens vurdering uden betydning, eftersom tempobonus indgik i en sammenhæng, hvor minkavlerne blev groft vildledt, idet udmeldingerne forudsatte, at myndighederne havde hjemmel til at aflive alle mink i hele landet, uanset at der ikke var hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne, ligesom der ikke var finansiel hjemmel til tempobonus.

KAPITEL 7

Retsgrundlag

Kommissionens retlige vurderinger af embedsmænd og bevisvurderinger i forhold til ministre er foretaget ud fra det retsgrundlag, som er sammenfattet nedenfor.

7.1. Demokrati og legalitetsprincippet

Grundlovens § 3 fastsætter, at den lovgivende magt er hos kongen og Folketinget i forening, den udøvende magt er hos kongen, og den dømmende magt er hos domstolene.

Det er fast antaget, at § 3 ikke med sin bestemmelse om den udøvende magt henfører en kompetence til regering og ministre (kongen).

Med undtagelse af de såkaldte regeringsprærogativer, som findes i andre grundlovsbestemmelser, skal ministrenes og hele forvaltningens samlede virke således have hjemmel i lov, der er fastsat i medfør af grundlovens § 3, det vil sige af regeringen (kongen) og Folketinget i forening.

Dette er det såkaldte legalitetsprincip, som har to sider, dels den formelle lovs princip og dels den materielle lovs princip. Den formelle lovs princip angår rangordenen mellem retskilder (formelle love har forrang for administrative retsakter, lovgivning kan kun ændres ved ny lovgivning, forhold reguleret ved lov kan senere kun reguleres ved lov). Den materielle lovs princip angår hjemmelskravet, hvorefter indgreb i borgernes retsforhold skal have hjemmel direkte eller indirekte i lovgivning, som er vedtaget efter de regler, der fremgår af grundloven. Det umiddelbare hjemmelsgrundlag vil kunne findes i forskellige former for administrative retsforskrifter, herunder eksempelvis

bekendtgørelser, når blot den relevante administrative retsforskrift i sidste ende har hjemmel i lov.[1]

Kernen i legalitetsprincippet er at sikre, at retlig regulering af borgernes forhold er forankret i Folketinget og dermed har demokratisk legitimitet. Forvaltningens virksomhed er med andre ord afledt af loven, og forvaltningsmyndigheder henter deres legitimation ved at handle i overensstemmelse med loven.[2]

Legalitetsprincippet afspejles i grundlovens § 22, der dels indebærer, at lovforslag, der er vedtaget af Folketinget, får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af "kongen", dels indebærer, at lovene skal kundgøres.

Hjemmelskravet varierer i styrke, afhængigt af om der gøres indgreb i borgernes retsforhold, og hvor intensivt og byrdefuldt et indgreb der er tale om.

Om et indgreb er særligt intensivt og byrdefuldt, beror på en konkret vurdering af, hvilket gode der gøres indgreb i, og karakteren samt styrken af indgrebet. Det antages almindeligvis, at jo mere intensivt og byrdefuldt et indgreb er, des sikrere og klarere skal hjemlen herfor være. Ved intensive og byrdefulde indgreb stilles der med andre ord særlige krav til klarheden af hjemmelsgrundlaget. Der tales i sådanne situationer om, at der gælder et skærpet hjemmelskrav, hvilket har som konsekvens, at der i praksis normalt stilles krav om, at der skal være klare og sikre holdepunkter i ordlyden af loven, eventuelt suppleret af lovens forarbejder, for at konkludere, at en forvaltningsretlig afgørelse eller aktivitet har hjemmel.[3]

En skærpelse af hjemmelskravet fremgår af grundlovens § 73, stk. 1, der fastsætter, at såfremt et indgreb er ekspropriativt, skal det ske "ifølge lov". Det udelukker, at ekspropriation kan ske uden lovhjemmel. Ekspropriative indgreb skal enten ske direkte ved lov eller ved en administrativ beslutning, som har hjemmel i lov. Lovhjemlen skal have et mere præcist indhold end, hvad

1 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 177.
2 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, 3. udgave, 2001, side 26.
3 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, 3. udgave, 2001, side 28 f., og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 6. udgave, s. 180 ff.

der ville være tilstrækkeligt efter det almindelige legalitetsprincip. Endvidere må ekspropriationsloven angive det formål, hvortil der kan eksproprieres. [4]

Et yderligere område, hvor indgreb ofte vil ramme borgerne hårdt, er muligheden for at udøve deres erhverv, hvorfor der ved alvorlige begrænsninger i adgangen til erhvervsudøvelse også gælder et skærpet hjemmelskrav, jf. herved også grundlovens § 74.[5]

Hvis en afgørelse har ikke ubetydelige økonomiske konsekvenser, stilles der krav om et klarere materielt lovgrundlag ved siden af det bevillingsmæssige, selvom afgørelsen kan være fordelagtig for den enkelte adressat.[6] Hvis en forvaltningsretlig afgørelse eller aktivitet slet ikke eller kun i begrænset omfang gør indgreb i borgernes retsforhold, lempes hjemmelskravet med den virkning, at hjemlen efter omstændighederne kan findes i sædvane eller anstaltsforhold. Tilsvarende må det antages, at en aftale under visse omstændigheder kan udgøre hjemmelsgrundlag for forvaltningens ydelser til borgerne, idet der herefter alene stilles krav om finansiel hjemmel.[7]

7.2. Ministerialsystemet

Regeringens organisation bygger på det såkaldte ministerialsystem. Ministerialsystemet er forudsat i grundloven derved, at de beføjelser, der ifølge grundloven tilkommer ministrene, er tillagt ministrene enkeltvis. Den udøvende magt er således fordelt på en række principielt ligestillede og af hinanden uafhængige ministerier med hver deres minister i spidsen, som har det politiske og retlige ansvar for hele ministerområdet (ressortområde).[8]

---

4 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, 2003, side 205, Jørgen Albæk Jensen m.fl., Grundlæggende forvaltningsret, 8. udgave, 2020, side 201, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 187, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 415, Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, side 469, Jens Peter Christensen m.fl. Dansk Statsret, 3, udgave, 2020, side 365, og Jens Elo Rytter, Individets Grundlæggende Rettigheder, 2021, side 401.

5 Jørgen Albæk Jensen m.fl., Grundlæggende forvaltningsret, 8. udgave, 2020, side 202, og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 203.

6 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, 3. udgave, 2001, side 28, og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 179.

7 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 311 f., og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 88, 101 ff. og 177.

8 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 76.

7.2.1. Grundlovens bestemmelser

Ifølge grundlovens § 13 er kongen (regenten) ansvarsfri, idet "Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse". Videre fremgår, at ministrenes ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov, hvilket skete med ministeransvarlighedsloven (lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed). Ministres retlige ansvar for deres embedsførelse pådømmes af Rigsretten, jf. grundlovens §§ 16 og 60 og den nærmere regulering i rigsretsloven (lov nr. 100 af 31. marts 1954 med senere ændringer).

Grundlovens § 14 lyder:

> "Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen."

I bestemmelsens første punktum fremhæves statsministeren, hvilket beror på en ændring med grundloven fra 1953. Der skelnes mellem statsministeren og de øvrige ministre, og det er antaget, at der ligger heri, at det er statsministeren, der udnævner de øvrige ministre.[9]

Andet punktum fortolkes i dag således, at det er statsministerens særlige kompetence at bestemme antallet af ministre og hvilke ressortområder, de beskæftiger sig med. Statsministeren bestemmer således organiseringen af ministerområder. Denne kan frit tilpasse ressortfordelingen mellem ministre og flytte rundt på sagsområderne mellem ministrene.[10]

Til andet punktum vedrørende ministrenes "antal og forretningernes fordeling imellem dem" udledes endvidere ministerialsystemet, hvorved forstås, at den enkelte minister besidder selvstændig kompetence og er højeste myndighed inden for sit ressort (sit forretningsområde), jf. afsnit 7.2.2 nedenfor. Den enkelte minister er således ikke underlagt statsministeren, andre ministre eller

9 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 75.
10 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 77.

et kollegium af ministre. Statsministeren har dog kompetence til at afskedige en minister, jf. første punktum.

Samtidig fremgår af de efterfølgende punktummer, at flere ministre kan være ansvarlige for samme beslutning. Det er således tilfældet, hvor flere ministre har kontrasigneret en beslutning, idet "Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen".

Grundloven indeholder særlige bestemmelser om statsråd og ministerråd, herunder om stemmeafgivelse, jf. § 17 og § 18. Heraf kan udledes principper gældende for regeringsførelse mere generelt, uanset statsrådet i dag er en retlig og politisk formalitet, og ministerråd ikke har været afholdt siden 1866.

7.2.2. Regeringsudvalg i praksis

Af større betydning er i dag ministermøder samt regeringsudvalg, herunder ikke mindst koordinationsudvalget under forsæde af statsministeren og økonomiudvalget under forsæde af finansministeren (samt eksempelvis i den seneste tid det såkaldte covid-19-udvalg under forsæde af sundhedsministeren). Ministermøder og regeringsudvalg er uregulerede og etableringen uformel.[11] Ikke desto mindre varetager ministermøderne og regeringsudvalg funktioner, som oprindelig var tiltænkt statsrådet og ministerrådet.

Regeringsudvalg repræsenterer en alternativ eller supplerende løsningsmulighed, når det drejer sig om at få behandlet centrale politiske spørgsmål i et mindre forum, og undertiden har udvalget "den fulde (reelle) beslutningskompetence på vedkommende område".[12] Regeringsudvalg muliggør en adgang til fri politisk drøftelse inden for en regering. I koordinationsudvalget kan regeringen således nå "frem til en fælles holdning til aktuelle politiske spørgsmål".[13] Koordinationsudvalget fastlægger sammen med økonomiudvalget "de store linjer for regeringens arbejde".[14] Hvor koordinationsudvalget "træffer beslutning om større tværgående politiske sager", er økonomiudvalget "rege-

11 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave, 2001, side 212.
12 Carsten Henrichsen, Offentlig Forvaltning – Grundbog i forvaltningslære, 2012, side 260.
13 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave, 2001, side 212 f.
14 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, s. 78.

ringens "maskinrum", hvor regeringens daglige arbejde koordineres mellem regeringens medlemmer".[15]

Afhængigt af de konkrete emner, beslutninger og processer i et regeringsudvalg kan eksempelvis forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler gælde.

7.2.3. Ressortansvar

Den selvstændige kompetence og øverste myndighed, som en minister besidder inden for sit ressort (forretningsområde), og det hermed forbundne ansvar benævnes almindeligvis ressortansvaret. Ressortansvaret omfatter ministeriets departement såvel som alle myndigheder, der er underordnet ministeriet. Inden for ressortområdet er ministeren den øverste administrative chef og er således ikke underlagt statsministeren eller regeringens øvrige ministre. Det beskrives undertiden på den måde, at regeringen ikke er en enkelt pyramide, men en flerhed af sideordnede pyramider, hver med sin minister i toppen.[16]

Om ministerialsystemet og ressortansvaret skrev Poul Andersen:

> "Efter den almindelige Opfattelse af det allerede før Grundlovens Givelse indførte, saakaldte Ministerialsystem, der i Modsætning til Kollegialsystemet stiller en Enkeltmand, Ministeren, i Spidsen for et efter saglige Synspunkter afgrænset Forvaltningsområde, tilkommer der hver enkelt Minister en vis selvstændig Kompetence ... Disse kan da med Rette betegnes som selvstændige Forvaltningschefer, der handler i eget Navn og paa eget Ansvar."[17]

I overensstemmelse hermed antog Poul Andersen, at ministrene ikke er underlagt et solidarisk retligt ansvar:

> "Heller ikke paahviler der Ministrene noget solidarisk, retligt Ansvar for Regeringens Førelse ... Dette er særligt klart f. s. v. angaar Varetagelsen

15 Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, "Embedsmanden i det moderne folkestyre", side 85 f.

16 Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 1980, side 520, Peter Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 37-38, og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 76.

17 Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 168.

> af de Anliggender, som er betroet dem til selvstændig Besørgelse og fordelt imellem dem i H. t. Grl. § 14, 2. Pkt."[18]

Dette lægges også til grund af andre forfattere, herunder Max Sørensen[19], der endvidere anførte følgende om ministerialsystemet og ressortansvaret:

> "De beføjelser der ifølge grundloven tilkommer ministrene er tillagt dem enkeltvis. Bortset fra den vistnok kun enkelte gange i forrige århundrede anvendte regel i grl. § 18 om afholdelse af ministerråd i stedet for statsråd, omtaler grundloven ikke ministrene som kollegialt handlende og besluttende organ. Hvadenten ministrene handler som forvaltningschefer, som ansvarlige for en kongelig resolution eller i forhold til folketinget, gør de det formelt på egen hånd.
> ...
> Ikke desto mindre er det i praksis en særdeles vigtig realitet, at ministrene samles i ministermøder under statsministerens ledelse for at drøfte og fastlægge ikke blot regeringens almindelige politik, men også vigtigere beslutninger som skal træffes af den enkelte minister eller af kongen på hans indstilling. ...
>
> Ministerialstyret som det er fastlagt og forudsat i grundloven er imidlertid formelt karakteristisk derved, at hver minister har sit forretningsområde. Inden for dette påhviler det ham dels at forberede lovgivning og i øvrigt deltage i lovgivningsproceduren, dels at forberede kongelige resolution og at virke som øverste administrative chef."[20]

Hos Peter Germer er det efterfølgende udtrykt således:

> "Grundlovens § 14 forudsætter, at fagministrene har selvstændig kompetence inden for deres forretningsområde, således at afgørelserne ikke træffes af regeringen som kollegium, men af den enkelte fagminister. En række koordinationsproblemer bliver løst ved tilpasning af ressortfordelingen mellem ministrene, når anledning dertil gives. Endvidere foregår der både på ministerplan og på embedsplan en omfattende ko-

18 Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 207.
19 Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 141.
20 Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 125 f.

> ordinering af de forskellige ministeriers virksomhed. Retligt begrænser sådanne koordinationsprocesser kun de enkelte ministres autonomi, hvis der foreligger et særligt retsgrundlag herfor."[21]

At hver minister har selvstændig kompetence inden for eget ressort og således selv er ansvarlig for at træffe beslutning, indebærer, at der ikke i regeringen kan tages en for den enkelte minister bindende flertalsbeslutning, og en minister kan således heller ikke undskylde sig med henvisning til et flertal. Poul Andersen skrev herom særligt med henblik på drøftelser i statsråd:

> "En her ... stedfindende Raadslagning vil naturligvis kunne føre til, at de enkelte Ministre bøjer sig ind under en fælles Retningslinie; men statsretligt er Ministrene i Statsraadet enkeltvis Kongens Raadgivere, og der kan ikke tages nogen for den enkelte Minister bindende Flertalsbeslutning."[22]

7.3. Folketingets kontrolmuligheder og regeringens forpligtelser i relation hertil

Folketinget har en række muligheder for at føre kontrol med regeringen og i den forbindelse opnå indsigt i regeringens arbejde. Denne kontrol er knyttet nært sammen med Folketingets adgang til information og dets mulighed for at gøre et politisk og retligt ansvar gældende over for regeringen, jf. grundlovens § 15 og § 16.

Vigtige elementer i Folketingets løbende kontrol med regeringen er forespørgsler, spørgsmål og samråd. Forespørgsler har en særlig karakter i og med de er hjemlet ved grundloven, og ministre er retligt forpligtede til at besvare dem, jf. § 53. Ministeren har dog et vist skøn i forhold til, hvad der hører til en fyldestgørende redegørelse, idet redegørelsen dog må indeholde de fornødne oplysninger til, at en oplyst politisk debat om det pågældende emne er mulig.[23] Af relevans for hvilke oplysninger der kan og skal fremlægges er, om det ville være i strid med landets interesser at fremlægge en oplysning, jf. Folketingets forretningsorden § 21, stk. 2. I givet fald skal ministeren give spørgeren be-

21 Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, side 48 f.
22 Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 156.
23 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave, 2001, side 336.

sked herom, jf. § 21, stk. 2. Når et medlem af Folketinget fremkommer med en forespørgsel skal den godkendes af Folketinget. En forespørgsel efterfølges af en debat, hvor der kan fremsættes forslag om en motiveret vedtagelse, herunder om mistillid.[24]

Medlemmer af Folketinget har også mulighed for at stille et såkaldt § 20-spørgsmål. Denne spørgeform er egnet til mere afgrænsede emner, og spørgsmål stilles til mundtlig eller skriftlig besvarelse.[25] § 20-spørgsmål skal ikke godkendes af Folketinget, jf. forretningsordenen § 20. Ministre er ikke retligt forpligtede til at besvare dem. Typisk er ministerens svar skriftligt, mens mundtlige svar gives i spørgetimen. Udover spørgeren og ministeren kan andre folketingsmedlemmer gives mulighed for at stille supplerende spørgsmål. Der er tale om en kort forhandling, og der træffes ikke beslutning. Der kan ikke rejses mistillid.

En anden type spørgsmål er udvalgsspørgsmål, som ikke er reguleret i forretningsordenen. Ministeren er ikke forpligtet til at besvare dem. Spørgsmålet sendes til ministeren på vegne af udvalget, og svaret sendes til udvalget.

Folketingets udvalg kan kalde en minister i samråd f.eks. med henblik på at besvare et spørgsmål eller en politisk drøftelse.

Som nævnt ovenfor gælder ministeransvaret for ministerens embedsførelse, herunder ministerens virksomhed over for Folketinget i form af besvarelse af spørgsmål og forespørgsler og deltagelse i samråd i folketingsudvalgene, jf. grundlovens § 16 og ministeransvarlighedslovens § 1. Dette indebærer, at ministeren kan ifalde ansvar for ikke at besvare en forespørgsel fyldestgørende samt for at give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen, jf. ministeransvarlighedslovens § 5.

7.4. Offentlig organisering

Ministerens ressortansvar omfatter som nævnt ministeriets departement såvel som alle myndigheder, der er underordnet ministeriet. I overensstemmelse

24 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave, 2001, side 336.
25 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave, 2001, side 336 f.

hermed har ministeren instruktionsbeføjelse over hele embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren. Dette gælder såvel underordnede medarbejdere som underordnede myndigheder. Der eksisterer således et over-/underordnelsesforhold (subordinationsforhold) dels i forholdet mellem et ministeriums departement og underliggende organer, herunder styrelser, og dels i forholdet mellem en leder og de øvrige medarbejdere.

Den interne organisation i både departementer og styrelser er hierarkisk opbygget. Formelt set er det lederen, der udøver de beføjelser, som tilkommer myndigheden, mens de øvrige medarbejdere handler på lederens vegne i kraft af delegation.[26]

Almindeligvis følger ansvaret for opgaverne sammen med uddelegeringen, men den øverst ansvarlige har dog et ansvar for, at der føres tilsyn med underordnedes udførelse af uddelegerede opgaver, jf. også princippet i ministeransvarlighedslovens § 3. Lederen har med andre ord pligt til at føre tilsyn med de underordnede og til at gribe ind, hvis der ikke forvaltes korrekt.[27]

Såvel departementet som de underordnede myndigheder er typisk hierarkisk organiseret, sådan at der inden for hver af disse myndigheder vil være én ansvarlig leder, ligesom myndigheden typisk vil være underopdelt i afdelinger, kontorer mv., som også vil have ledere. Lederen har fuld kontrol over hele organisationen i kraft af subordinationsforholdet, som giver lederen beføjelser og kompetence til at lede forvaltningen, herunder i relation til fordeling af opgaver og kompetencen til at træffe endelige beslutninger.[28]

Det er ensbetydende med, at lederen kan give bindende tjenestebefalinger af både generel og konkret karakter til underordnede medarbejdere vedrørende både formelle (sagsbehandling) og materielle (indholdsmæssige) spørgsmål. Desuden kan lederen vælge at overtage behandlingen af en konkret sag på et hvilket som helst tidspunkt af sagsbehandlingen. Ledere på lavere niveau i myndighedens hierarki (eksempelvis afdelings- eller kontorchefer) har tilsvarende beføjelser over for lavere rangerende medarbejdere (eksempelvis

26 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 19 ff., og Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave, 2018, side 67.

27 Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave, 2018, side 67 f.

28 Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave, 2018, side 68.

souschefer eller fuldmægtige), så længe vedkommende agerer inden for de rammer, der er fastsat af ledelsen på et højere trin i hierarkiet.[29]

De beføjelser, som en overordnet myndighed (eksempelvis et departement) har i forhold til en underordnet myndighed (eksempelvis en styrelse) i et administrativt hierarki, svarer i det væsentlige til de beføjelser, som tilkommer lederen internt i en hierarkisk opbygget forvaltningsvirksomhed. Den overordnede myndighed – i sidste ende den ansvarlige ressortminister – har beføjelse til at meddele den underordnede myndighed både generelle og konkrete tjenestebefalinger om både formelle og materielle spørgsmål, ligesom den overordnede myndighed i enkeltsager eller generelt kan overtage kompetencen til at afgøre sager, der normalt afgøres af den underordnede myndighed. Over-/underordnelsesforholdet indebærer herudover, at et departement er forpligtet til at føre tilsyn med sine underliggende styrelser, herunder undersøge forhold, som departementet bliver opmærksom på, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der er begået en ulovlighed.[30]

7.5. Afgørelser og faktisk forvaltningsvirksomhed

I forhold til den offentlige forvaltning sondres der mellem afgørelser af konkrete sager (afgørelsessager) og faktisk forvaltning.

Kategoriseringen har eksempelvis betydning for, hvilke krav der skal iagttages af forvaltningen under sagsbehandlingen, da partsrettighederne i forvaltningsloven (herunder om vejledning, partsaktindsigt, notatpligt, høring, begrundelse og klagevejledning) alene finder anvendelse i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Enkelte af reglerne i forvaltningsloven finder dog også anvendelse på beslutninger, der er truffet i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed, idet de er udtryk for almindelige retsgrundsætninger, ligesom der gælder bredere regulering om eksempelvis aktindsigt i medfør af offentlighedsloven.

Officialprincippet – også benævnt "officialmaksimen" eller "undersøgelsesprincippet" – er en uskreven retsgrundsætning, hvorefter det påhviler for-

29 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 20 f.
30 Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave, 2018, side 380 ff., og ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 3.

valtningen at indhente de fornødne oplysninger til at afgøre en sag korrekt.[31] Formålet med officialprincippet er at sikre, at forvaltningens dispositioner materielt er lovlige og korrekte. Officialprincippet gælder både i afgørelsessager og ved udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.[32] Ifølge ombudsmanden skal en forvaltningsmyndighed i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed sikre sig, at den er i besiddelse af det oplysningsgrundlag, der er nødvendigt for at handle forsvarligt og korrekt.[33]

Det kan undertiden være vanskeligt at fastslå, om der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed eller en afgørelse. Grundloven indeholder ikke vejledning. I sidste ende beror sondringen mellem faktisk forvaltning og afgørelsessager på den relevante lovhjemmel og fortolkningen heraf.

7.5.1. Afgørelsessager

I modsætning til offentlighedsloven, der gælder for al forvaltningsvirksomhed, gælder hovedparten af reglerne i forvaltningsloven alene "for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed", jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.[34] Om udtrykket "truffet afgørelse" anføres det i bemærkningerne til loven, at der sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde".[35]

En forvaltningsafgørelse er karakteriseret ved, at der er tale om:

- en udtalelse fra en offentlig myndighed,
- som udstedes på offentligretligt grundlag (i modsætning til privatretligt grundlag, f.eks. en aftale),
- som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og

31 Se bl.a. Jon Andersen, Forvaltningsret, 9. udgave, 2017, side 65 ff., Karsten Revsbech m.fl., Sagsbehandling, 8. udgave, 2019, side 143 f., og Vestre Landsrets dom af 8. april 2005 (UfR 2005.2277).

32 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 484, og Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #8, officialprincippet. Guiden er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside.

33 Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #8, officialprincippet.

34 Der er fastsat en række undtagelser til udgangspunktet i forvaltningslovens § 2, stk. 2-4, der bl.a. vedrører inhabilitetsreglerne.

35 Folketingstidende 1985-86, tillæg A, lovforslag nr. L 4 fremsat den 2. oktober 1985, sp. 115. Se også vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 10.

- som retter sig mod eksterne modtagere (i modsætning til internt mod myndigheden selv).[36]

Det anføres i litteraturen, at i tvivlstilfælde vil der ved vurderingen af, om der er tale om en afgørelse, kunne lægges vægt på den pågældende beslutnings væsentlighed for den eller de berørte og – hvor der fortsat er tvivl – også på det reale behov, som den eller de berørte har for i den givne situation at blive omfattet af forvaltningslovens partsrettigheder.[37] Det anføres af ombudsmanden, at der desuden kan indgå betragtninger om, hvor indgribende betydning en beslutning har, og hvilket behov borgeren har for at være omfattet af forvaltningslovens partsrettigheder.[38]

Det er blevet bemærket i litteraturen, at uanset det er blevet mere og mere almindeligt, at forvaltningen indgår aftaler med borgere og virksomheder, er det juridisk tvivlsomt, hvor meget "aftale" der reelt er tale om, al den stund at forvaltningen ofte kan skride til handlinger ensidigt, hvis borgeren ikke frivilligt vil være med, ligesom forvaltningen altid skal holde sig inden for gældende ret og ikke kan medvirke til handlinger, hvor forvaltningen er mere venlig eller skrap, end loven giver mulighed for – heller ikke, selv om alle går frivilligt med.[39]

7.5.2. Faktisk forvaltningsvirksomhed

Faktisk forvaltningsvirksomhed udgør langt størstedelen af forvaltningens aktiviteter og dækker over en stor og forskelligartet liste af opgaver, som ikke kan opregnes udtømmende. Overordnet set er faktisk forvaltningsvirksomhed en residualkategori for alle andre opgaver end retsakter.[40] Faktisk forvaltningsvirksomhed omfatter bl.a. den faktiske levering af serviceydelser til borgerne af forskellig karakter.[41] Faktisk forvaltning fra politiets side

---

36 Se bl.a. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 8. udgave, 2019, side 23 ff., Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 91 ff., og Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #4, afgørelsesbegrebet. Guiden er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside.

37 Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 37 ff. om væsentlighedskriteriet, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 8. udgave, 2019, side 24, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave, 2018, side 100 ff.

38 Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, overblik #4, afgørelsesbegrebet.

39 Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave, 2018, side 85.

40 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 104, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave, 2018, side 99 ff.

41 Folketingstidende 1985-86, tillæg A, lovforslag nr. L 4 fremsat den 2. oktober 1985 om forslag til forvaltningslov, sp. 114 ff.

er reguleret navnlig i politiloven og retsplejeloven, mens faktisk forvaltning fra militærets og det civile beredskabs side er reguleret i bl.a. forsvarsloven, hjemmeværnsloven og beredskabsloven.

Karakteristisk for faktisk forvaltningsvirksomhed er, at den ikke tager sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til enkeltpersoner.[42] Selvom der i mange faktiske handlinger også er et element af beslutninger, der kan virke normerende over for borgerne, medfører dette ikke nødvendigvis, at der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Hovedparten af de administrative beslutninger, som forvaltningen træffer i forbindelse med udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, vil således ikke være afgørelser i forvaltningslovens forstand.

7.6. Særligt om politiske udmeldinger

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

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

Af den supplerende notits af 24. november 2020 fremgår endvidere:

42 Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 10.

> "...
> Justitsministeriet skal hertil supplerende bemærke, at det efter ministeriets opfattelse endvidere følger af det nævnte, at en udtalelse på et pressemøde eller politiske udmeldinger i øvrigt ikke i sig selv kan kvalificeres som ulovlige, herunder grundlovsstridige, blot fordi de ville kræve hjemmel, hvis de havde form af et påbud eller anden retsakt rettet til borgerne.
> ..."

Offentlige myndigheder er dog underlagt en sandhedspligt,[43] hvorfor eksempelvis oplysninger, der afgives af myndigheder på et pressemøde eller i en politisk udmelding, ikke må være urigtige eller vildledende.

Sandhedspligten kommer til udtryk i en række regelsæt, jf. nedenfor.

Som det også er anført i Justitsministeriets notits af 18. november 2020, følger det således af forvaltningslovens § 7, at forvaltningsmyndigheder i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Bestemmelsen gælder ifølge loven alene afgørelsessager, jf. § 2, men det følger af god forvaltningsskik – og i visse tilfælde også af en ulovbestemt retsgrundsætning – at myndigheden efter omstændighederne også må vejlede på eget initiativ.[44]

På tilsvarende måde bør myndigheden efter omstændighederne yde vejledning i andre henseender end dem, som borgeren udtrykkeligt har bedt om at blive vejledt om. Befinder borgeren sig åbenbart i en vildfarelse, bør myndigheden vejlede om retstillingen på området, og det gælder i hvert fald, hvis vildfarelsen må forventes at kunne få vidtrækkende konsekvenser for borgeren.[45] Vejledningen skal have et sådant indhold, at det undgås, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab.[46] Hvor der er givet en forkert eller mangelfuld vejledning, bør myndigheden af egen drift korrigere den tidligere givne vejledning.[47]

---

43 Se hertil bl.a. Sten Bønsing, "Når sandheden skal frem – om sandhedspligten og vildledningsforbuddet" (U 2017B.376).
44 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 384.
45 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 385.
46 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 387.
47 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 388.

Offentlighedslovens § 17 pålægger desuden forvaltningsmyndigheder, herunder ministerielle departementer, at give borgerne information på myndighedernes hjemmesider. Denne information skal være korrekt og retvisende, og der gælder endvidere krav om, at den offentliggjorte information er lettilgængelig og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, der er relevant for den pågældende.[48]

Det er ministeren, som står for ministeriets standpunkt udadtil i forhold til offentligheden.[49]

7.7. Ministeransvar

En kommission kan ikke foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, jf. § 4, stk. 4, 2. pkt., jf. § 1 b, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner.

Kommissionens opgave i forhold til ministre består således alene i at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt en minister skal stilles til ansvar. I den forbindelse kan der imidlertid foretages en undersøgelse af og redegøres for subjektive forhold vedrørende ministeren, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til bl.a. administrationen af et givent område inden for ministerens ressort og om oplysninger, der blev videregivet til Folketinget, jf. afsnit 1.4 ovenfor.

Kommissionen har i det følgende medtaget en orienterende og overordnet beskrivelse af de regler, der regulerer ministres ansvar.

7.7.1. Det politiske og det retlige ansvar

Ministeransvaret har en politisk og retlig side med dertilhørende ansvarssystemer.

Det politiske ansvar er forankret i grundlovens § 15, stk. 1, hvorefter ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til vedkommende. Sanktionerne af politisk karakter kan variere fra let kritik

48 Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 393.
49 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave, 2001, side 213.

til en "næse" og i yderste konsekvens et mistillidsvotum efter § 15, stk. 1. Der er ingen retlige grænser for, hvornår Folketinget kan gøre et politisk ansvar gældende mod en minister.

Det retlige ansvar er forankret i grundlovens § 13, 2. pkt., som bestemmer, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, og at deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. I overensstemmelse hermed er der i ministeransvarlighedsloven fastsat regler om det retlige ansvar for ministres embedsførelse.

Det retlige ministeransvar gælder for ministres "embedsførelse", jf. grundlovens § 16 og ministeransvarlighedslovens § 1. Jens Peter Christensen skriver, at dette omfatter "alle de funktioner, vedkommende varetager i sin egenskab af minister". Dette uddybes:

> "Klart inden for begrebet embedsførelse falder ministerens virksomhed over for Folketinget, for eksempel i forbindelse med besvarelse af spørgsmål og forespørgsler, fremsættelse af lovforslag, deltagelse i samråd i folketingsudvalgene etc. Lige så klart er det for de opgaver, som ministeren varetager i ministermøder, regeringsudvalg mv. Hertil kommer hele den virksomhed, ministeren udfolder som forvaltningschef for sit ministerområde."[50]

7.7.2. Generelt om ministerens pligter

En minister har pligt til at overholde lovgivningen. Dette følger af legalitetsprincippet, herunder den formelle lovs princip og kravet om lovhjemmel (den materielle lovs princip).[51] I ministeransvarlighedsloven er denne pligt endvidere udtrykkeligt fastslået i § 5, stk. 1, hvorefter en minister skal overholde de pligter, der påhviler ham efter grundloven, lovgivningen i øvrigt og hans stillings beskaffenhed. Dette omfatter en pligt til at efterleve almindelige forvaltningsretlige grundsætninger samt EU-retlige og øvrige internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som er inkorporeret i dansk ret. Der gælder ikke noget krav om, at en lovovertrædelse skal være alvorlig for at kunne medføre

50 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 90.
51 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 78.

et strafansvar.[52] Det er endvidere uden betydning for skyldsspørgsmålet, om en minister har politisk eller folkelig opbakning til lovstridige handlinger.[53]

Som øverste forvaltningschef antages der at påhvile ministeren en ledelsesmæssig pligt til at påse, at ministeriet fungerer på en nogenlunde hensigtsmæssig og effektiv måde. Det gælder både ministeriets egne interne anliggender og ministeriets udadrettede virksomhed. Der påhviler ministeren en særlig pligt til at sikre en sådan tilrettelæggelse af arbejdsgangen, således at han eller hun bliver orienteret om alle væsentlige spørgsmål inden for sit sagsområde.[54] Hertil kommer, at ministerens pligt til at overholde lovgivningen i nogle tilfælde kan indebære en særskilt initiativpligt. Underrettes ministeren af sine embedsmænd om ulovligheder inden for sit ressort, vil ministeren have pligt til at handle.[55]

En minister er som nævnt ansvarlig for hele sit ressort, og i overensstemmelse hermed har ministeren instruktionsbeføjelse over hele embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren, jf. afsnit 7.4 ovenfor. I særlige tilfælde kan embedsfolkenes sagkundskab sætte grænser for ministerens instruktionsbeføjelse. Ministerens pligt til i visse tilfælde at respektere embedsfolkenes sagkundskab indebærer imidlertid ikke en pligt for ministeren til at følge embedsfolkenes indstilling i tilfælde, hvor ministeren finder, at der bør resolveres på et bredere eller anderledes – men forudsætningsvis lovligt – præmisgrundlag end det, embedsfolkene har fremlagt.[56]

En minister antages desuden at have en pligt til at udspørge sine embedsfolk i det særlige tilfælde, hvor det står eller burde stå ministeren klart, at embedsfolkene sandsynligvis sidder inde med oplysninger af væsentlig betydning for behandlingen af en foreliggende sag, og disse oplysninger ikke er tilgået ministeren. Ministeren kan således ikke holde sig i bevidst uvidenhed om væsentlige forhold.[57]

52 Rigsrettens dom i sagen mod fhv. minister Inger Støjberg (U 2020.653 R).
53 Rigsrettens dom i sagen mod fhv. minister Erik Ninn-Hansen (U 1995.672/2 R).
54 Peter Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 54.
55 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 96.
56 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 93 ff.
57 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 92.

En minister er i medfør af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, underlagt en sandhedspligt ved afgivelse af oplysninger til Folketinget. Efter bestemmelsen må en minister ikke give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. En minister har i udgangspunktet ikke nogen almindelig oplysningspligt. Vælger en minister imidlertid at afgive oplysninger til Folketinget, følger det af sandhedspligten, at de afgivne oplysninger ikke må være urigtige eller vildledende. Hertil kommer, at en positiv oplysningspligt følger af bestemmelsen derved, at en minister ikke under Folketingets behandling af en sag må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.[58]

Om rækkevidden af de pligter, der påhviler en minister, har Jens Peter Christensen anført:

> "Som beskrevet overlader ministeransvarlighedsloven et betydeligt skøn til de retsanvendende myndigheder, når det skal afgøres, om en minister har forsømt sine embedspligter. Både af ministeransvarlighedslovens ordlyd og forarbejder og af den forfatningsretlige litteratur fremgår det, at rækkevidden af en ministers pligter og ansvar i henhold til ministeransvarlighedsloven må fastlægges i nær tilknytning til den forfatningsmæssige praksis, og at friere overvejelser funderet på indsigt i de vilkår, hvorunder en minister virker i det danske forfatningssystem, må spille en betydelig rolle, når det skal vurderes, om en minister har begået pligtforsømmelse."[59]

7.7.3. Ministeransvar uden for eget ressort

Ministrene er som nævnt i afsnit 7.2.3 ovenfor ikke underlagt et solidarisk retligt ansvar, men på den anden side er ministeransvar ikke begrænset til ressortansvar. Ressortansvaret er således i første række udtryk for en kompetencefordeling mellem de enkelte ministerier, som indebærer, at der påhviler ministeren et ansvar for dennes ressort, men det udelukker ikke, at andre ministre kan være ansvarlige. Ressortansvaret er således ikke en ansvarsfri-

58 Sandhedspligten er indgående behandlet i Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 49 ff.

59 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 46.

hedsgrund for ministre fra andre ministerier. I stedet beror eventuelt ansvar uden for eget ressort på en konkret vurdering.

Som nævnt angiver grundloven selv mulighed for, at flere ministre kan være ansvarlige for samme beslutning, jf. grundlovens § 14 og afsnit 7.2.1 ovenfor. En minister, der medvirker til en beslutning, kan dermed pådrage sig et ansvar, uanset beslutningen ligger uden for ministerens ressort.

Dette er også afspejlet i ministeransvarlighedslovens § 4, hvorefter "Ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler såvel enhver minister, der har medunderskrevet, som ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse".

Loven indeholder i øvrigt i § 3 en ikke udtømmende bestemmelse om en ministers medvirken til en underordnets handling, nemlig når 1) ministeren har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret, 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig, 3) ministeren har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.

I øvrigt gælder straffelovens almindelige del, jf. § 2, herunder den almindelige bestemmelse om strafferetlig medvirken i § 23, der fastsætter, at den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen.

I perioden før ministeransvarlighedsloven skrev Poul Andersen bl.a. følgende om medansvar for ministre, som har tilrådet en beslutning uden at have kontrasigneret den:

> "Paa Baggrund af Kongens Ansvarsfrihed og den almindelige Sætning om, at Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, synes det ... meget unaturligt, at en eller flere Ministre ansvarsfrit skulde kunne tilraade Kongen en nok saa klart ulovlig Beslutning, naar blot en anden Minister kontrasignerer. Mere nærliggende er den Antagelse, at de almindelige Grundsætninger om Meddelagtighed, jfr. Strfl. 23, maa komme til Anvendelse, og dette saa meget mere, som Kongen er ansvarsfri, dog at den Minister, som kontrasignerer, alene derved bliver ansvarlig. Den

> Omstændighed, at Kontrasignaturen er en Gyldighedsbetingelse, kan ligesaa lidt udelukke Ansvar for en Minister, der ikke har kontrasigneret, som for en Minister, der har kontrasigneret. Kongens Beslutning kan ligesaa vel som andre Retsakter faa Virkninger, selvom den er ugyldig. Og naar en kongelig Resolution ikke er kontrasigneret, er naturligvis Ministre, der har tilraadet Beslutningen, ansvarlige."[60]

Baggrunden var en diskussion af Rigsrettens dom af 27. februar 1856, hvor fire af de anklagede blev frifundet alene af den grund, at de ikke havde kontrasigneret de kongelige beslutninger, hvilket Poul Andersen kritiserede på linje med en lang række andre forfattere.

Mere generelt anførte Poul Andersen, efter at have konstateret, at der ikke påhviler ministrene et solidarisk retligt ansvar:

> "Dette betyder dog kun, at Ministrene ikke paa rent objektivt Grundlag hæfter for hinanden, og udelukker ikke, at en Ministers Handlinger og Undladelser kan afføde Pligter og dermed Ansvar for andre Ministre, hvilket især bliver af Betydning under Forhandlinger i Statsraadet og i Ministermøder. Hvis saaledes en eller nogle Ministre tilraader eller foreslaar noget ulovligt eller uforsvarligt, bliver det de andre Ministres Pligt at gøre Modforestillinger."[61]

I samme periode skrev Alf Ross:

> "Efter almindelige ansvarsgrundsætninger bærer man som hovedregel kun ansvaret for de handlinger til hvilke man selv er den umiddelbare ophavsmand. Herunder falder også ansvar for forsømmelse af pligt til at føre tilsyn og kontrol med hvad andre foretager sig. Ansvar for handlinger umiddelbart foretagne af andre foreligger efter reglerne om medvirken og undtagelsesvist også på rent objektivt grundlag, såvel erstatningsretligt (D.L. 3-19-2) som strafferetligt. Spørgsmålet er nu hvorledes disse principper finder anvendelse på ministres ansvar for handlinger der ikke umiddelbart er deres egne. Spørgsmålet opstår især

60 Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 205.
61 Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 208.

> i tre relationer nemlig i forhold til kongens handlinger, andre ministres handlinger, og underordnedes handlinger."[62]

Om ansvar for beslutninger udfærdiget ved kongelig resolution hedder det herefter bl.a.:

> "Da der efter sagens natur må påhvile ministrene en pligt til efter evne at forhindre at ulovlige beslutninger træffes må en minister også være ansvarlig i kraft af passivitet overfor beslutninger som han havde anledning til at søge forhindret. Dette vil især være tilfældet når sagen har været forhandlet i statsrådet. Det må vistnok antages at enhver minister der har været tilstede under mødet i statsrådet er ansvarlig for enhver dér truffet beslutning som han ikke har taget til orde imod - således at han ikke kan undskylde sig med på et forudgående ministermøde at have frarådet beslutningen. Da ministrene sædvanligvis optræder solidariske i statsrådet vil dette normalt føre til at samtlige ministre er ansvarlige for enhver beslutning truffet i statsrådet."[63]

Videre hedder det om ansvar for medministres handlinger bl.a.:

> "For sine medministres handlinger kan en minister blive ansvarlig efter almindelige regler om meddelagtighed hvilket især kan blive af betydning når handlingen har været drøftet på ministermøde i hvilket tilfælde endog den blotte passivitet må være tilstrækkeligt til at begrunde ansvar."[64]

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

---

62 Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 1. udgave, 1959, side 378, hvilket gentages i revideret form i 3. udgave, 1980, side 447.

63 Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 1. udgave, 1959, side 379 f., hvilket gentages i revideret form i 3. udgave, 1980, side 449 f.

64 Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 1. udgave, 1959, side 379, hvilket gentages i revideret form i 3. udgave, 1980, side 449 f.

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

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

> positivt ved forslag eller råd har bidraget til, at en beslutning blev taget, må være ansvarlig for den, og tilføjer, at der efter sagens natur må påhvile ministeren pligt til efter evne at forhindre, at ulovlige beslutninger træffes, og at en minister derfor også må være ansvarlig i kraft af passivitet over for beslutninger, som han havde anledning til at søge forhindret. Der peges på, at en sådan anledning navnlig vil foreligge, når sagen forhandles i statsrådet. Det udtales i forbindelse hermed, at det vistnok må antages, at enhver minister, der har været til stede under mødet i statsrådet, er ansvarlig for enhver dér truffen beslutning, som han ikke har taget til orde imod - således at han ikke kan undskylde sig med på et forudgående ministermøde at have frarådet beslutningen."[65]

Med udgangspunkt i ovennævnte litteratur udtalte et flertal i udvalget om "Ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse":

> "Det følger af grundlovens § 14, at enhver minister, der har kontrasigneret en kongelig beslutning, bærer ansvaret (som "gerningsmand") for beslutningen. Flertallet er – på linie med den almindelige opfattelse i den statsretlige teori – af den mening, at § 14 ikke på udtømmende måde gør op med ansvaret for kongelige beslutninger. Hvorvidt andre ministre end den kontrasignerende er ansvarlige, må bero på de erstatningsretlige og strafferetlige regler om medvirken – for strafansvarets vedkommende på straffelovens § 23, hvorefter "Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen". Det er klart, at denne bestemmelse vil omfatte den minister, der har foreslået, tilskyndet til eller tilrådet en beslutning. I overensstemmelse med den almindelige strafferetlige teori og praksis må det imidlertid antages, at passivt forhold efter omstændighederne kan ligestilles med den aktive medvirken, straffelovens § 23 har for øje. Spørgsmålet herom vil navnlig foreligge, hvis sagen er behandlet i statsråd (ministerråd) eller ministermøde ... Den minister, der har undladt at protestere mod en beslutning, vil antagelig kunne blive ansvarlig for beslutningen, hvis denne er et væsentligt led i regeringens principielle politik. Og det samme tør formentlig antages, hvis beslutningen, uanset at den falder uden for den pågældende ministers

65 Betænkning nr. 312 om ministrenes ansvar for regeringens førelse, 1962, side 46.

> forretningsområde, dog berører dette; der sigtes herved til tilfælde, hvor nærbeslægtede sagsområder hører under forskellige ministerier. Denne opfattelse er videregående end bestemmelsen i § 3 i ministeransvarlighedsloven af 1939 (»forslag, råd eller stemme«), men på den anden side mindre vidtgående end tidligere forslag til ministeransvarlighedslov, der generelt gjorde den minister, som i statsråd havde undladt at gøre indsigelse mod en beslutning, ansvarlig for denne. Er sagen ikke behandlet i statsråd eller ministermøde, kan en minister, der hverken har foreslået eller kontrasigneret den kongelige beslutning, formentlig kun blive ansvarlig, hvis han var bekendt med forberedelsen af beslutningen, og denne vedrørte hans forretningsområde, jfr. ovenfor."[66]

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

> "Med hensyn til beslutninger, der træffes af ministrene (uden kongelig resolution), finder behandling i statsråd ikke sted. Med den forskel, der følger heraf, kan der henvises til det under pkt. 1 anførte, herunder bemærkningerne vedrørende den ansvarsmæssige betydning af behandling i ministermøde."[67]

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

I perioden efter ministeransvarlighedsloven skrev Max Sørensen:

> "Loven af 1964 § 2 bestemmer, at borgerlig straffelovs almindelige del finder anvendelse på ministeransvaret. Heraf følger, at strfl. § 23 om medvirken gælder for ministres ansvar, således at en minister kan straffes, hvis han "ved tilskyndelse, råd eller dåd" har medvirket til en objektivt strafbar handling fortaget af en anden. Til overflod fastslår lovens § 4 udtrykkeligt, at ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler ikke blot enhver minister som har medunderskrevet, men også ministre der på anden måde har medvirket til beslutningens

66 Betænkning nr. 312 om ministrenes ansvar for regeringens førelse, 1962, side 67.
67 Betænkning nr. 312 om ministrenes ansvar for regeringens førelse, 1962, side 67.

tilblivelse. Sådan anden medvirken kan navnlig tænkes at ske ved sagens behandling i statsråd.

På den anden side medfører de strafferetlige regler om medvirken, at en minister ikke kan blive ansvarlig, hvis han ikke på den i strfl. § 23 nævnte måde har medvirket til det strafbare forhold. Der er altså ikke tale om noget solidarisk retligt ansvar påhvilende samtlige ministre.
...
I forholdet mellem ministrene indbyrdes vil straffelovens regler om medvirken også kunne anvendes. Hvis flere ministre i fællesskab har truffet en beslutning eller foretaget en handling, er hver enkelt ansvarlig for sin deltagelse i den fælles beslutning eller handling. Det kan dog tænkes, at en minister er ansvarsfri, hvis hans handling kun er et underordnet led i gennemførelsen af en beslutning, som en anden minister har ansvaret for."[68]

Henrik Zahle skrev:

"En minister er naturligvis – som andre mennesker – i første række ansvarlig for egne handlinger. Men ministerens stilling i forhold til regent, andre ministre og underordnede gør, at ministerens ansvar ikke kan indskrænkes hertil.
...
En minister fungerer i et kollegium, regeringen. Politisk står alle ministre bag regeringens politik. Det heraf følgende samarbejde mellem regeringens medlemmer kan indebære, at den enkelte minister er ansvarlig for handlinger, som formelt udgår fra en anden minister. Hvor det drejer sig om kongelige resolutioner, er dette udtrykkeligt fastslået i ministeransvarlighedslovens § 4 ...

Men også i forbindelse med andre handlinger end retsakter gælder de almindelige regler om medvirken såvel i forhold til regentens handlinger som i forhold til andre ministres handlinger. Ministrenes "medvirken" til kollegers beslutninger afspejler sig undertiden ved, at de pågældende beslutninger bliver drøftet og godkendt i statsråd, og i den hidtidige

68 Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 141.

> forfatningsretlige litteratur fokuseres stærkt på behandlingen i dette organ, men også behandling ved ministermøde eller i øvrigt drøftelser mellem ministrene er et tilstrækkeligt – og mere praktisk – grundlag for et fælles ansvar.
> ...
> Den enkelte minister er forpligtet til at udvise en vis opmærksomhed med hensyn til andre ministres virksomhed, uanset om disse drøftes ved ministermøde eller i statsråd, eller blot omtales i den almindelige offentlige debat. Opstår mistanke om ulovlige forhold, bør statsministeren gøres særlig opmærksom på forholdet."[69]

Peter Germer har anført:

> "Der påhviler ikke ministrene et solidarisk retligt ansvar, men en minister kan blive retligt ansvarlig, hvis han har medvirket til en anden ministers retsstridige handling."[70]

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

> "...
> Af ministeransvarslovens § 4 følger det, at ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler såvel enhver minister, der har medunderskrevet, som ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse. Ministeransvarslovens § 4 gælder efter sin ordlyd alene for beslutninger underskrevet af kongen, men også i forbindelse med andre handlinger end retsakter gælder de almindelige regler om medvirken ved tilskyndelse, råd eller dåd, jf. ministeransvarslovens § 2. En minister er også under deltagelse i møder i regeringsudvalg underlagt reglerne om ministeransvar.
>
> I alle fald forudsætter ministeransvar, at ministeren har handlet forsætligt eller ved grov uagtsomhed, jf. ministeransvarslovens § 5. Peter

69 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, 3. udgave, 2001, side 198 f.
70 Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, side 55.

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

Som det fremgår af det anførte ovenfor, jf. litteraturen mv., behandles ministeransvar uden for eget ressort sædvanligvis som et medvirkensansvar.

7.7.4. Statsministerens tilsynspligt

Det er i almindelighed antaget, at der påhviler statsministeren en særlig tilsynspligt i forhold til fagministrene.

Statsministerens tilsynspligt er ikke fastslået eller reguleret i grundloven eller anden lovgivning. Grundlaget for tilsynspligten skal søges i embedets særlige position og ledende stilling i forhold til de andre ministre. Statsministerens særlige stilling er på en række punkter markeret i grundloven. Det gælder således bl.a. § 14 om udnævnelse og afskedigelse af ministre. Det gælder endvidere § 15, stk. 2, hvor det er fastslået, at statsministeren tegner regeringen i den forstand, at den kollektivt må træde tilbage i tilfælde af et mistillidsvotum til statsministeren. Selv om statsministeren principielt ikke har nogen retlig

instruktionsbeføjelse over for regeringens øvrige ministre, vil den politiske realitet ofte være den, at statsministerens adgang til at afskedige en minister eller fratage denne et sagsområde giver statsministeren en vid adgang til at påvirke den enkelte ministers beslutninger og afgørelser.[71]

Tilsynspligten må henregnes til de pligter, der påhviler statsministerens efter denne stillings særlige beskaffenhed, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1. Statsministerens manglende opfyldelse af tilsynspligten er således strafbar, hvis det sker forsætligt eller af grov uagtsomhed.[72]

At der gælder en tilsynspligt for statsministeren, er kommet til udtryk bl.a. i Rigsrettens dom i sagen mod fhv. indenrigsminister Sigurd Berg og fhv. statsminister (konseilspræsident) I.C. Christensen (U 1910.948 R). I.C. Christensen blev frifundet, idet Rigsretten dog udtalte kritik af, at han ikke havde opfyldt den særlige tilsynspligt, der påhviler statsministeren i forhold til de øvrige ministre. Det følger af denne dom, at tilsynspligten har karakter af en pligt til under visse omstændigheder at foranledige en nærmere undersøgelse af fagministres forhold. Tilsvarende følger af undersøgelsesrettens beretning i Tamilsagen, hvor det blev lagt til grund, at der for fhv. statsminister Poul Schlüter måtte bestå en vis tilsynspligt med fagministrene, således at det kunne komme på tale, at statsministeren burde have grebet ind over for fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansens administration af familiesammenføringssagerne og herunder have foranlediget en nærmere undersøgelse af justitsministerens embedsførelse.

Statsministerens tilsynspligt retter sig mod fagministrenes overholdelse af ministeransvarlighedslovens regler. Tilsynspligtens formål er således at sikre, at fagministrene lever op til deres embedspligter.[73] Det må afhænge af en konkret vurdering, hvornår statsministeren har pligt til at reagere og udøve sit tilsyn for ikke at ifalde ansvar efter ministeransvarlighedsloven. Jens Peter Christensen har anført, at "Rigsrettens dom i den fjerde rigsretssag giver ikke grundlag for nogen særlig præcis beskrivelse af tilsynspligtens nærmere

71 Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 2015, side 234 ff.

72 Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 2015, side 236 f.

73 Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 2015, side 240, og Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 108.

indhold", og at "de særlige omstændigheder, hvor der kan foreligge undersøgelsespligt for regeringschefen, beskrives i Rigsrettens dom som sådanne, hvor en række oplysninger bestemt peger hen på, at en fagminister i sin embedsførelse har gjort sig skyldig i "Misbrug og Vilkårligheder"...".[74] Hans Gammeltoft-Hansen antager, at der formentlig skal foreligge "indikationer af en ikke ubetydelig styrke for, at statsministerens undladelse af at reagere vil kunne være ansvarspådragende".[75]

Om tilsynspligten har Justitsministeriet anført i den supplerende notits af 24. november 2020 bl.a.:

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

7.7.5. Fagministrenes pligt til indberetning og gensidig orientering

Der er ikke holdepunkter i hverken den juridiske teori eller praksis for en antagelse om, at der skulle gælde en gensidig tilsynspligt i forholdet mellem fagministre. Det er dog antaget, at en fagminister, der får kendskab til en anden fagministers embedsmisbrug mv., kan blive forpligtet til at underrette regeringschefen, selv om der ikke i øvrigt påhviler ministeren nogen almindelig pligt til tilsyn. En sådan indberetningspligt i betragtning af ministrenes sideordnede stilling må formentlig reserveres tilfælde af klare ulovligheder.[76]

---

74 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 106.
75 Hans Gammeltoft-Hansen, Statsministerens tilsynspligt i Trine Baumbach m.fl., Festskrift til Carsten Henrichsen, 2015, side 243 ff.
76 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 107.

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

> "En myndighed kan handle retsstridigt ikke alene inden for eget kompetenceområde (ressort), men også ved medvirken til en anden myndigheds retsstridige handlinger inden for denne myndigheds kompetenceområde.
>
> Uden for tilfælde af medvirken kan der efter omstændighederne være en pligt for en myndighed til at give oplysning til en anden myndighed med henblik på at forebygge retsstridige handlinger inden for denne myndigheds kompetenceområde.
>
> Det må i særdeleshed gælde, hvor en myndighed agerer eller i øvrigt forholder sig på en sådan måde, at det kan indebære en konkret og nærliggende risiko for, at en anden myndighed vil administrere eller handle i strid med gældende ret.
>
> I vurderingen af, om en myndighed har pligt til at gøre en anden myndighed opmærksom på forhold, som indebærer en risiko for, at den anden myndighed handler retsstridigt, må antages at indgå blandt andet omfanget og karakteren af myndighedens involvering i den anden myndigheds opgavevaretagelse, myndighedernes sagkundskab og organisatoriske placering, karakteren af myndighedernes kommunikation samt forholdenes og den bagvedliggende regulerings væsentlighed."[77]

7.7.6. Nærmere om det retlige ministeransvar

Det er i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, fastsat, at en minister straffes, hvis ministeren "forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed". I stk. 2 er det udtrykkeligt fremhævet, at bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, hvis ministeren "giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen".

77 Tibetkommission II, Bind 2, side 149.

To grundlæggende betingelser skal være opfyldt, for at en minister kan ifalde strafansvar.

For det første skal ministeren have tilsidesat sine pligter som minister (den objektive betingelse). En minister kan straffes for enhver tilsidesættelse af embedspligt, og der stilles ikke noget krav om, at en pligtforsømmelse skal være af særlig grov karakter for at være strafbar. Det er herunder ikke en betingelse for strafansvar, at der foreligger en alvorlig lovovertrædelse.[78]

For det andet skal tilsidesættelsen af de pligter, der påhviler ministeren, være sket forsætligt eller af grov uagtsomhed (den subjektive betingelse). I kravet om forsæt ligger, at ministeren har handlet med vilje og viden om de forhold, der har medført retsbruddet (direkte forsæt), eller at ministeren har anset det som overvejende sandsynligt, at handlingen indebar sådanne forhold (sandsynlighedsforsæt), eller at ministeren i hvert fald har forholdt sig accepterende til muligheden heraf (eventualitetsforsæt – dolus eventualis).[79]

Spørgsmålet om betydningen af ministerens manglende faktuelle eller retlige viden bedømmes med udgangspunkt i de almindelige strafferetlige principper om betydningen af faktiske og retlige vildfarelser for tilregnelsen.

I tilfælde, hvor ministeren ikke er bibragt den fornødne faktuelle viden vedrørende den foreliggende sag, vil ministeren kunne befinde sig i en faktisk vildfarelse, hvilket vil være forsætsudelukkende.

Tilsvarende gælder, hvis ministeren befinder sig i en vildfarelse med hensyn til indholdet af de retsregler, der ligger uden for sanktionsbestemmelsen, men som har en præjudiciel eller forudsætningsvis betydning ved at afgøre, om der foreligger et retsbrud (en såkaldt uegentlig retsvildfarelse).

En ministers vildfarelse om indholdet af den speciallovgivning, der hører under hans ressort, antages i overensstemmelse hermed at måtte klassificeres som en såkaldt uegentlig retsvildfarelse. Betydningen heraf vil være, at ministeren ikke kan ifalde ansvar for forsæt, og kun hvis det med tilstrækkelig styrke kan lægges ham til last, at han ikke kendte speciallovgivningens

78 Rigsrettens dom i sagen mod fhv. minister Inger Støjberg (U 2020.653 R).
79 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 95.

indhold eller tog fejl af dens betydning, vil han kunne ifalde ansvar for grov uagtsomhed.[80]

Der vil næppe i almindelighed kunne stilles særligt høje krav til ministerens faktuelle eller juridiske viden, og navnlig ikke, hvis ministerens embedsmænd har givet ministeren en redegørelse, der ikke bringer problemerne frem i lyset. Ministeren må kunne handle i tillid til sine embedsmænds redegørelse og råd, medmindre det er oplagt, at disse er forkerte eller mangelfulde.[81]

En minister kan også ifalde ansvar for medvirken, jf. ministeransvarlighedslovens § 4 og straffelovens § 23, jf. ministeransvarlighedslovens § 2, samt afsnit 7.7.3 ovenfor.

Straffen for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven er – medmindre højere straf følger af den øvrige lovgivning – bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. ministeransvarlighedslovens § 5 og § 6.

Ministeransvaret forældes efter straffelovens almindelige regler. Forældelsesfristen er dog aldrig mindre end 5 år, jf. ministeransvarlighedslovens § 8. Fristen regnes fra den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, jf. straffelovens § 94, stk. 1.

7.8. Offentligt ansattes ansvar

7.8.1. Generelt om offentligt ansattes pligter

7.8.1.1. Pligt til at overholde gældende ret

Af tjenestemandslovens § 10 fremgår bl.a., at "Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling".

En tjenestemand har pligt til at overholde gældende retsregler. Under udførelsen af sit arbejde skal tjenestemanden således overholde gældende regler for forvaltningens virksomhed, bl.a. legalitetsprincippet, almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, om skønsudøvelse og regler om sagsbehandling, ligesom principper for god forvaltningsskik skal respekteres. Omfattet er også

80 Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 112.

81 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, 2020, side 96, og samme i Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 112 f.

internationale forpligtelser som eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er gennemført i dansk ret. Endvidere skal den særlige lovgivning, der gælder for tjenestemandens arbejdsområde, overholdes, og interne regler og konkrete tjenestebefalinger skal efterleves.[82]

Det kan ikke antages, at pligten er begrænset til retsregler inden for eget ressort.

Samme pligt til at overholde gældende ret påhviler offentligt ansatte på overenskomst og individuel kontrakt mv. Der kan herom henvises til de brede bestemmelser i straffelovens § 156 og § 157, der gælder for alle offentligt ansatte uanset ansættelsesform.

I 2015 fremkom Finansministeriet med en opdateret fremstilling af syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen vedrørende rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, det såkaldte Kodex VII. Som den første pligt var angivet lovlighed, nemlig at embedsmænd altid skal handle inden for gældende ret:

> "Det er grundlæggende i en retsstat, at alle – herunder naturligvis også ministre og embedsmænd – holder sig inden for loven. Al rådgivning og bistand til ministre skal derfor ske inden for rammerne af gældende ret. Herudover gælder der det særlige ved offentlig myndighedsudøvelse, at den kun kan ske med hjemmel i lovgivningen. Der skal være indholdsmæssig hjemmel til at udføre opgaverne og bevillingsmæssig hjemmel til at afholde de udgifter, der er forbundet hermed. Afgørelser skal baseres på de saglige hensyn, som er fastlagt i lovgivningen."[83]

Princippet udmøntes i Kodex VII, der særligt betoner de handlepligter, som er forbundet med pligten til at overholde gældende ret:

> "- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod grundloven.

82 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 32.
83 Kodex VII, side 20.

- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod Danmarks internationale retlige forpligtelser, herunder EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvis en regering i en særlig situation vælger den principielle beslutning at fremsætte lovforslag, der strider herimod, skal det klart fremgå af lovforslaget.

- 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.

- Embedsmænd skal være bevidste om, hvornår ministeren handler som forvaltningschef – f.eks. i forbindelse med konkrete forvaltningsafgørelser – idet der gælder et særligt retligt grundlag herfor. Der gælder bl.a. grundlæggende forvaltningsretlige regler om habilitet og forbud mod usaglig forskelsbehandling.

- Embedsmænd må ikke rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret.

- Hvis ministeren eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig."[84]

Det tilføjes:

"Der kan forekomme tvivlstilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig. F.eks. tilfælde, hvor man skal gennemføre et EU-direktiv, hvor fortolkningen af centrale bestemmelser i direktivet giver anledning til tvivl. I sådanne tilfælde er det afgørende, at man over for ministeren redegør for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som man lægger til grund. Hvis et lovforslag, der fremsættes for Folketinget, giver anledning til mere omfattende overvejelser om juridiske tvivlsspørgs-

84 Kodex VII, side 21.

> mål – f.eks. om EU-retten – bør der i hovedtræk redegøres for disse overvejelser i bemærkningerne til lovforslaget." [85]

Som det fremgår af Kodex VII, er embedsmænd således forpligtet til at rådgive deres minister på en måde, som indebærer, at der ikke "handles i strid med gældende ret", og de skal "advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret". Da ministre som nævnt kan ifalde medvirkensansvar for fælles regeringsbeslutninger, kan ikke kun ressortministeren, men også de øvrige ministre efter omstændighederne have behov for rådgivning fra deres embedsværk, idet embedsmænd i et ministerium, begyndende med departementschefen, har en pligt til at søge at undgå, at ministeren pådrager sig ansvar efter ministeransvarlighedsloven. Denne rådgivning kan angå et andet ressortområde.

7.8.1.2. Loyalitetspligt

Ligesom ansatte i private virksomheder antages offentligt ansatte at have en loyalitetspligt over for arbejdsgiveren. Der er tale om en bred forpligtelse til generelt inden for rammerne af gældende ret at arbejde i overensstemmelse med den pågældende myndigheds interesser og målsætninger.[86]

Loyalitetspligten indebærer, at en embedsmand, også når denne arbejder på egen hånd, skal handle, herunder træffe afgørelser, i overensstemmelse med ledelsens synspunkter. Er disse ikke kendt, f.eks. fordi der ikke foreligger tjenestebefalinger eller praksis på området, antages det, at embedsmanden har pligt til at skaffe sig viden om ledelsens synspunkter. Embedsmanden skal ikke alene være loyal over for myndighedens interesser og målsætninger, men også i vidt omfang over for ledelsen som sådan. Dette indebærer bl.a., at vedkommende ved henvendelser til andre myndigheder i almindelighed skal følge den tjenstlige vej, dvs. at de pågældende henvendelser i mange tilfælde vil skulle gå gennem ansættelsesstedets ledelse.[87]

Selvom loyalitetspligten alene gælder inden for rammerne af gældende ret, er pligten ikke ubegrænset.

---

85 Kodex VII, side 21 f.
86 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 32 f.
87 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 33.

Embedsmænd må således ikke i deres bistand til regeringen eller ministeren mv. gå ud over de grænser, som professionsnormer sætter,[88] og deres faglige rådgivning og bistand skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt anerkendte på det pågældende område.[89]

Loyalitetspligten viger også for hensynet til embedsmænds ytringsfrihed, dog således at loyalitetspligten medvirker til at begrænse ytringsfriheden for den, der som led i sit arbejde har været eller er aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces.[90]

7.8.1.3. Lydighedspligt

Offentligt ansatte er undergivet en lydighedspligt, idet de skal efterkomme de overordnedes tjenestebefalinger mv.

Instrukskommissionen skrev herom:

> "Forpligtelsen for embedsværket til som udgangspunkt at efterleve ledelsens tilkendegivelser gælder alle typer heraf, uanset hvordan tilkendegivelserne benævnes. Eksempelvis anførte forhørsledelsen i Tamilsagen, at sagen vedrørte spørgsmålet om tjenstligt ansvar for undladelse af at gribe ind over for en "ulovlig beslutning, der er truffet af en minister". Det afgørende for vurderingen af embedsværkets pligter, herunder lydighedspligten og advarselspligten, er således ikke valget af terminologi, men om en (bindende) tilkendegivelse fra en overordnet om behandlingen af en sag eller administrationen af et sagskompleks *indholdsmæssigt* er lovlig eller ulovlig. Når kommissionen i det følgende skriver "tjenestebefaling"," beslutning" eller lignende, skal det ses i lyset heraf."[91]

Lydighedspligten er ikke ubegrænset.

Hvis en tjenestebefaling er i strid med gældende ret og dermed ulovlig, står to hovedhensyn over for hinanden: på den ene side står kravet om lovmæssig

88 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 34.
89 Kodex VII, side 30.
90 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 34 f.
91 Instrukskommissionens beretning, Bind 6, side 3524.

forvaltning, og på den anden side står hensynet til forvaltningens effektivitet (ledelsens bestemmelsesret).

Det antages i almindelighed, at de to hovedhensyn skal afvejes sådan, at den offentligt ansatte har ret og pligt til at følge en ulovlig tjenestebefaling, medmindre tjenestebefalingen er klart ulovlig.

Såfremt tjenestebefalingen er klart ulovlig, har den offentligt ansatte såvel ret som pligt til ikke at efterkomme tjenestebefalingen. En ansat, der følger en klart ulovlig ordre, vil kunne blive mødt med et strafferetligt eller ansættelsesmæssigt ansvar for at have fulgt ordren.

En tjenestebefaling er klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse tjenestebefalingen for retsstridig.[92]

De beskrevne antagelser, vedrørende offentligt ansattes pligter i forhold til ulovlige og klart ulovlige ordrer, er i den forvaltningsretlige litteratur beskrevet med forskellige nuancer.

Således er det antaget, at selv hvor tjenestebefalingen ikke er klart ulovlig, er der ikke lydighedspligt over for tjenestebefalinger til en strafbar handling, tjenestebefalinger fra en inkompetent myndighed eller tjenestebefalinger, som er behæftet med åbenbare formelle mangler.[93]

Endvidere antages, at en offentligt ansat kan se bort fra en tjenestebefaling, der – uden at være klart ulovlig – strider mod retsregler, som beskytter den ansattes egne interesser.[94]

Omvendt er det gjort gældende, at hensynet til ledelsens bestemmelsesret i visse situationer kan have særlig vægt. Således har Bent Christensen anført bl.a., at "Det er ingen tilfældighed, at de militære regler begrænser de underordnedes adgang til selv at tage stilling til en tjenestebefalings lovlighed". Han fortsatte med at bemærke, at noget "lignende vil gælde politiet, f.eks. under

92 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 38, Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 193.
93 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 38.
94 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 38.

gadeuroligheder, for brandvæsenet under en brand og på en operationsstue under en operation. Men selv i mindre klare situationer kan hensynet til målrettet samvirke være betydelig, f.eks. i et departement under forberedelsen af en i situationen væsentlig afgørelse".[95]

Med henvisning hertil skrev Hans Gammeltoft-Hansen, at "I særlige tilfælde er det antaget at der kan stilles yderligere krav til ulovlighedens karakter før den ansatte har ret og pligt til ikke at efterkomme ordren, f.eks. hvis en gruppe ansatte skal fungere samlet i en presset situation, eksempelvis under en politiaktion, en brand eller en operation".[96]

Karsten Revsbech har anført, at pligten og retten til at sige fra i disse situationer formentlig forudsætter, at "ulovligheden er særligt klar".[97]

Endvidere har Hans Gammeltoft-Hansen anført, at "De omtalte retningslinjer for de ansattes retsstilling i forhold til klart ulovlige ordrer må antages at være sikrest i de tilfælde, hvor en efterkommelse af den klart ulovlige ordre indebærer krænkelse af væsentlige retlige interesser, f. eks. direkte krænkelse af enkeltpersoners retskrav."[98]

Er en tjenestebefaling ulovlig uden at være klart ulovlig, antages det, at den ansatte almindeligvis skal gøre sin foresatte opmærksom på ulovligheden. Er ordren klart ulovlig, antages det tilsvarende, at den ansatte – så vidt muligt – først utvetydigt skal rådgive sin foresatte om den klare ulovlighed med henblik på at få den foresatte til at tilbagekalde den klart ulovlige ordre.[99] I de tilfælde, hvor der ikke foreligger klar ulovlighed, men hvor der er en "stærk begrundelse" for at mene, at noget er ulovligt eller i strid med sandhedspligten, er det antaget, at embedsmanden har ret, men ikke pligt til at sige fra i situationen.[100]

Kodex VII indeholder en pligt om "Ansvar og ledelse", der præsenteres således:

---

95 Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation, 1997, side 359.
96 Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 192.
97 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 40.
98 Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 193.
99 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 37 f.
100 Kodex VII, side 42, og Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 243 ff. Se ligeledes Karsten Revsbech, Forvaltningspersonaet, 4. udgave, 2019, side 39, der skriver om "visse typer af tvivlsomt ulovlige ordrer", og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 193, der taler om ordrer, som det er "nærliggende at anse for ulovlig".

> ”Embedsmænd skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ministeren og den administrative ledelse har fastlagt. Og de skal inden for lovgivningens rammer efterleve de instruktioner, som de modtager fra overordnede i overensstemmelse med ansvarsfordelingen i deres organisation.”[101]

Om udmøntningen af pligten fremgår bl.a.:

> ”- Embedsmænd skal gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.
>
> - Embedsmænd skal sige fra, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger eller brud på sandhedspligten. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at chefen underrettes herom.”[102]

Af et særskilt afsnit om ledelsesansvar og efterlevelse af ordrer fremgår herefter om ”Tvivlstilfælde”:

> ”Normalt vil der ikke være tvivl om, hvorvidt en handling er ulovlig eller i strid med sandhedspligten. Der kan være situationer, hvor der er tvivl. I sådanne tvivlstilfælde skal spørgsmålet afgøres. Denne afklaring skal ske efter følgende principper:
>
> - En embedsmand, som er opmærksom på et tvivlstilfælde, skal gøre sin overordnede opmærksom herpå og bør oplyse om sagens forhold og sin vurdering af tvivlstilfældet.
>
> - Den overordnede skal træffe en beslutning, der afgør tvivlsspørgsmålet. Den overordnede skal træffe sin afgørelse ud fra en vurdering af, hvad der er inden for rammerne af loven og af sandhedspligten, og vil

101 Kodex VII, side 40.
102 Kodex VII, side 41.

kunne pådrage sig et ansvar herfor, hvis det efterfølgende viser sig, at afgørelsen var forkert (f.eks. i tilfælde, hvor en domstol kommer frem til et andet resultat end den overordnede).

- En embedsmand har pligt til at efterleve den overordnedes afgørelse af et tvivlstilfælde. Undtaget herfra er dog den situation, hvor embedsmanden har en stærk begrundelse for, at den overordnede embedsmands afgørelse er i strid med loven eller med sandhedspligten. Her har embedsmanden ret til at sige fra, men ikke pligt til at sige fra. Embedsmanden kan i disse tilfælde – når vedkommende har oplyst sin overordnede om sagens forhold og sin vurdering af tvivlstilfældet – ikke pådrage sig et ansvar for at efterleve afgørelsen.

Principperne indebærer således, at ansvaret fjernes fra den ansatte. Det er den overordnede, der træffer afgørelsen, og har ansvaret for, at tvivlstilfældet afgøres rigtigt."[103]

7.8.1.4. Sandhedspligt

Offentligt ansatte er i deres virke underlagt en sandhedspligt.

Højesteret har herom udtalt, "Sandhedspligten er af fundamental betydning i tjenesteforhold, og tilsidesættelse af denne pligt er som udgangspunkt en grov tilsidesættelse af de pligter, der gælder i tjenesten", jf. dommen gengivet i U 2012.2387 H.

Sandhedspligten går i en retsstat hånd i hånd med loyalitetspligten. Således har Højesteret i en konkret sag om øverste forvaltningschef i en kommune, der bl.a. ikke overholdt krav om lovpligtige tilsyn på plejehjem, udtalt, jf. dommen gengivet i U 2009.999 H:

"Det, der kan bebrejdes A, er således en åbenbar lovovertrædelse på et område, som måtte anses for politisk følsomt, en klar tilsidesættelse af pligten til loyalt at betjene de politiske beslutningstagere samt en tilsidesættelse af den sandhedspligt, der påhvilede ham som forvalt-

103 Kodex VII, side 42.

> ningschef, og i den forbindelse et alvorligt illoyalt svigt i forhold til den øvrige direktion."

Sandhedspligten indebærer, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke, bevidst eller uagtsomt, må videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortielser, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det. Sandhedspligten følger af tjenesteforholdet og gælder i princippet i alle forhold, hvor den pågældende optræder i egenskab af offentligt ansat.

I den situation, hvor eksempelvis borgerne befinder sig i en vildfarelse, har embedsmænd, som et led i sandhedspligten, efter omstændighederne en selvstændig pligt til at reagere, jf. herved bl.a. betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen:

> "Ud fra hensynet til offentlige myndigheders troværdighed er det antaget, at der generelt påhviler offentligt ansatte en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, uanset om det i det konkrete tilfælde ville være mere belejligt for myndigheden at lade den anden myndighed, forhandlingspartneren eller borgeren forblive i vildfarelsen.
>
> Det er endvidere antaget, at der efter omstændighederne vil kunne foreligge en pligt til at korrigere meddelte oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne vel var korrekte på det tidspunkt, hvor de blev afgivet, men hvor senere indtrådte omstændigheder på væsentlig måde har ændret forudsætningerne for den pågældende udtalelse, og dette ikke kan forventes at være bekendt for adressaten."[104]

Dette følger også af den forvaltningsretlige vejledningspligt, som gælder for offentlige myndigheder, jf. afsnit 7.6 ovenfor, hvor det fremgår, at forvaltningen i visse tilfælde har pligt til på eget initiativ at vejlede borgere. Pligten fordrer naturligvis, at forvaltningen har tilstrækkelig konkret information om, at borgeren befinder sig i en situation, hvor der er behov for vejledning.[105]

---

104 Betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen, side 35. Udsagnet stammer fra betænkningen afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, "Fagligt etiske principper i offentlig administration", side 148, og har siden fundet støtte i den juridiske litteratur, jf. bl.a. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 36.

105 Sten Bønsing, "Når sandheden skal frem – om sandhedspligten og vildledningsforbuddet" (U 2017B, side 382).

Om udmøntning af sandhedspligten står der bl.a. i Kodex VII:

> "- Embedsmænd må ikke selv videregive – eller medvirke til, at ministeren videregiver – oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende, f.eks. i ministeriets publikationer, på ministeriets hjemmeside, til pressen eller til borgere.
>
> - Embedsmænd må ikke medvirke til, at en minister eller et ministerium til Folketinget videregiver oplysninger, der er urigtige eller vildledende, eller fortier oplysninger, der er væsentlige for Folketinget. F.eks. i svar på spørgsmål fra Folketinget eller i lovforslag, der fremsættes for Folketinget.
>
> - Embedsmænd må ikke rådgive ministeren på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortielse af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med ministerens sandhedspligt.
>
> - Hvis ministeren eller en overordnet giver ordre til at videregive oplysninger, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at ordren strider mod sandhedspligten, jf. den femte pligt om ansvar og ledelse."[106]

Sandhedspligten indbefatter således bl.a. et forbud mod vildledning, idet ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, angår et særligt og væsentligt tilfælde, nemlig en ministers afgivelse af "urigtige eller vildledende oplysninger" til Folketinget.

I betænkning nr. 1557/2015 blev det i forhold til en ministers besvarelse af spørgsmål fra Folketinget betonet, at ministeren skal lægge sig på sinde, at modtagerne heraf ikke alene er medlemmerne af Folketinget, men også offentligheden:

> "Selv om Folketinget må formodes at vide besked om, hvordan tingene reelt forholder sig, skal der gives et sandfærdigt og dækkende svar. Et

106 Kodex VII, side 27.

> svar til Folketinget tjener i kraft af offentlighedsprincippet i grundlovens § 49 samtidig til oplysning af vælgerbefolkningen."[107]

I Kodex VII præsenteres sandhedspligten således:

> "Embedsmænd skal leve op til sandhedspligten. De må ikke medvirke til, at ministeren til Folketinget videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, eller at der forties væsentlige oplysninger til Folketinget. Og de må ikke selv videregive – eller medvirke til, at ministeren i øvrigt videregiver – oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende."[108]

Videre fremgår:

> "Embedsmænd har som led i deres tjenesteforhold en sandhedspligt. Den gælder for deres rådgivning og bistand til ministeren. Den gælder i forhold til andre medarbejdere internt i ministeriet. Og den gælder i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed."[109]

Mere generelt har Steen Bønsing noteret sig, at sandhedspligten er "en væsentlig embedspligt":

> "Dels fordi dette er en selvstændig pligt for offentligt ansatte, dels fordi sandhedspligten er en del af den forvaltningsret, som embedsmænd har pligt til at efterleve. Der er (som anført i Betænkning nr. 312 fra 1962 om ministres ansvar, side 69) tale om "... pligter, som efter forholdets natur må anses forbundet med den pågældende stilling...". Handlinger i strid med sandhedspligten er derfor efter fast praksis en tjenesteforseelse ..."[110]

---

107 Betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen, side 23.
108 Kodex VII, side 26.
109 Kodex VII, side 26.
110 Sten Bønsing, "Når sandheden skal frem – om sandhedspligten og vildledningsforbuddet" (U 2017B, side 377).

Samme forfatter skriver med henvisning til forskellige kilder:

> "Det har ingen betydning, hvem der er *modtager* af informationer m.v. Således gælder sandhedspligt eksempelvis i embedsmænds rådgivning af ministre, i forhold til kolleger og ledelsen, i forhold til Folketinget, tilsynsmyndigheder og andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i almindelighed.
>
> Det har heller ikke betydning, hvilke typer *handling* der er tale om. Der kan således være tale om konkrete afgørelser, besvarelse af konkrete spørgsmål fra kolleger og ledelse, afgivelse af udsagn på eget initiativ (uopfordret), udførelse af almindelige arbejdsopgaver, udsagn på hjemmesider, udfærdigelse af pressemeddelelser og avisannoncer og besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (§ 20-spørgsmål, udvalgsspørgsmål, samrådsspørgsmål, spørgetime, forespørgsler m.v."[111]

7.8.1.5. Advarselspligt

Hvis en minister involveres i en beslutning, herunder i en afgørelse, er det de offentligt ansattes – navnlig de øverstes og helt særligt departementschefens – pligt at informere og rådgive ministeren korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold. Denne rådgivning kan inden for visse grænser have en politisk-taktisk karakter.[112]

De offentligt ansatte, navnlig de øverste, i et ministerium har også en pligt til i visse situationer at advare ministeren, hvor det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt. Det gælder også i situationer, hvor de offentligt ansatte må formode, at ministeren allerede er bekendt med, hvorledes tingene forholder sig.[113]

Advarselspligten tjener det formål, at det sikres, at ministeren faktisk er bekendt med, hvordan tingene forholder sig, at der lægges pres på ministeren for at ændre beslutningen, og at der sikres bevis for, at ministeren har modtaget den nødvendige rådgivning.[114] Pligten hertil påhviler i første omgang depar-

111 Sten Bønsing, "Når sandheden skal frem – om sandhedspligten og vildledningsforbuddet" (U 2017B, side 378 f.).
112 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 209 ff.
113 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 217 ff.
114 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 217 og 218.

tementschefen, men lavere placerede kan have pligt til at presse på i forhold til overordnede for at få disse til at advare ministeren.[115]

Helt generelt gælder det, at offentligt ansatte skal gøre deres overordnede opmærksom på en eventuel tvivl om lovligheden af en handling, om det faglige grundlag for en beslutning eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede får mulighed for at forholde sig til tvivlen.[116] Dette er et udslag af den almindelige rådgivningsforpligtelse. En embedsmand, som mener, at en ordre er ulovlig, kan ikke holde denne vurdering for sig selv uden at tilsidesætte sin rådgivningspligt.[117]

Som nævnt skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger. Det samme gælder klare tilfælde af brud på sandhedspligten. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at chefen underrettes herom.[118]

Det anførte gør sig gældende både internt mellem overordnede og underordnede ansatte i et ministerium og eksternt mellem overordnede og underordnede myndigheder. Er en ulovlig ordre udstedt i en styrelse, og vil styrelseschefen ikke frafalde den, er det således antaget, at ordremodtageren har pligt til i visse tilfælde at rette henvendelse til vedkommende departement.[119] Er der tale om en ulovlig ordre fra en fagminister, som ikke vil ændre den, er det antaget, at der efter omstændighederne vil være pligt til at rette henvendelse til Statsministeriet.[120] Herom har Instrukskommissionen anført:

> "Efter kommissionens opfattelse må det antages, at der for departementschefen i et ressortministerium kan være pligt til at underrette Statsministeriet, hvis (1) tjenestebefalingens ulovlighed er klar, (2) andre bestræbelser på at sige fra ved kontakter med fagministeren har

115 Statsløsekommissionens beretning, Bind 1, side 189.
116 Kodex VII, side 41, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 191.
117 DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, "Fagligt etiske principper i offentlig administration", side 138.
118 Kodex VII, side 41, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 192.
119 DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, "Fagligt etiske principper i offentlig administration", side 139.
120 DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, "Fagligt etiske principper i offentlig administration", side 139.

slået fejl, og (3) ministerens tjenestebefaling angår forhold af væsentlig betydning. At der kan være pligt for en departementschef til i en sådan situation at underrette Statsministeriet, kan støttes på, at en sådan underretning kan vise sig at være den eneste tilbageværende mulighed for at få afværget en klart ulovlig tilstand på et væsentligt område, og at det følger af stillingens beskaffenhed som departementschef og forholdets natur, at departementschefen må foretage de fornødne afværgehandlinger for at få den klart ulovlige tjenestebefaling omstødt.

Der kan herudover opstå spørgsmål om, hvorvidt andre ledende embedsfolk end departementschefen (kontor- og afdelingschefer) i det pågældende fagministerium har ret og pligt til at underrette Statsministeriet i et tilfælde, hvor en fagminister fastholder en klart ulovlig tjenestebefaling vedrørende et forhold af væsentlig betydning, og hvor der er anledning til at tro, at Statsministeriet ikke på anden vis (f.eks. via departementschefen) er blevet underrettet. Spørgsmålet ses ikke endeligt afklaret i hverken den juridiske litteratur eller i praksis.

Meget taler dog for, at der også for andre ledende embedsfolk end departementschefen – ud fra samme hovedhensyn som dem, der gør sig gældende vedrørende departementschefer – *bør* være såvel ret, men muligvis tillige i visse tilfælde en pligt til at underrette Statsministeriet i en situation som den nævnte. Det sidstnævnte vil imidlertid for andre ledende embedsfolk end departementschefen nok forudsætte, at ministerens tjenestebefaling angår forhold af meget væsentlig betydning. En ledende embedsmand, der er personligt involveret i sagen, vil således – bl.a. som følge af sin fagkundskab sammenholdt med sin tilsynspligt – kunne have en pligt til at foretage fornødne afværgehandlinger i tilfælde, hvor en klart ulovlig tjenestebefaling vil kunne medføre en betydelig risiko for, at f.eks. staten vil lide et væsentligt tab, eller i situationer, hvor der er betydelig risiko for alvorlige indgreb i enkeltpersoners retsforhold. En pligt til at advare sin overordnede og efter omstændighederne tillige en pligt til at foretage andre fornødne afværgehandlinger vil naturligt også kunne indtræde allerede i tilfælde, hvor en ledende embedsmand uden selv at blive inddraget i tjenestebefalingen eller administrationen opnår et *sikkert kendskab* til en sådan klart ulovlig tjenestebefaling eller administration på et område af meget væsentlig betydning, herunder hvor der foretages intensive indgreb i

borgeres frihed og ejendom. At der i helt særlige situationer vil kunne gælde en sådan pligt, kan støttes på tjenesteforholdets karakter og forholdets natur.

Den nærmere afgrænsning af sådanne tilfælde kan være vanskelig at foretage på det teoretiske plan, men det siger sig selv, at hvis en ledende embedsmand opnår et sikkert kendskab til, at en klart ulovlig tjenestebefaling bevirker f.eks., at der foretages uretmæssige og byrdefulde indgreb i enkeltpersoners rettigheder sikret i grundloven eller Menneskerettighedskonventionen, må embedsmanden reagere herpå ved i første omgang at gøre sin overordnede i det ministerielle hierarki opmærksom herpå. Det vil i de feste tænkelige situationer være tilstrækkeligt til at afværge situationen. Men i de sjældne situationer, hvor sådanne bestræbelser viser sig utilstrækkelige, vil der således kunne argumenteres for, at der tillige burde være pligt til – som led i at foretage fornødne afværgehandlinger – at foretage underretning af f.eks. Statsministeriet.

Adgangen og – i visse helt særlige tilfælde – tillige en mulig pligt til for en ledende embedsmand at foretage underretning til Statsministeriet skal i øvrigt ses i sammenhæng med spørgsmålet om offentlig ansattes ytringsfrihed og meddeleret.

Når spørgsmål af denne karakter overvejes, må man imidlertid samtidig hense til, at underretning i strid med den normale tjenstlige kommunikationsvej vil kunne opfattes som illoyalitet og få umiddelbare ansættelsesretlige konsekvenser for den pågældende embedsmand, og at sådanne konsekvenser ikke i almindelighed kan imødegås effektivt gennem retsregler. Der må endvidere muligvis tages højde for, at tjenestemandsansættelse ikke længere er den fremherskende ansættelsesform inden for alle dele af statens område, og at der kan være forskel på den ansættelsesretlige beskyttelse af f.eks. overenskomstansatte embedsfolk og tjenestemænd.

Efter kommissionens opfattelse må det bero på en konkret vurdering, om de klart ulovlige forhold, som en ledende embedsmand er blevet bekendt med, har en sådan væsentlig karakter, at en pligt for vedkom-

> mende til at underrette f.eks. Statsministeriet i et tilfælde, hvor andre fremgangsmåder har vist sig utilstrækkelige, kunne komme på tale."[121]

Hertil har Jens Peter Christensen bemærket:

> "Retstillingen må formentlig være den, at der ikke – i en situation hvor ministeren fastholder en klart ulovlig tilstand på trods af klare advarsler – kan være en pligt for en afdelingschef til at gå til Statsministeriet. Pligten må påhvile departementschefen. Den pligt, som en afdelingschef kan have, må være en pligt til at lægge pres på departementschefen for at få denne til klart og utvetydigt at advare ministeren og til – hvis sådanne advarsler ikke har effekt – at presse på, for at departementschefen foretager det herefter fornødne, som efter omstændighederne kan være, at departementschefen går til Statsministeriet."[122]

7.8.1.6. Undersøgelses- og tilsynspligt

Det er almindeligt antaget, at en offentlig ansat chef som udgangspunkt må kunne gå ud fra, at underordnede følger gældende ret, og at den overordnede ikke har pligt til konkret at sikre sig, at dette også er tilfældet, medmindre vedkommende har særlig anledning dertil. For så vidt den overordnede selv tager konkret del i sagsbehandlingen, har vedkommende et ansvar for, at sagen søges oplyst tilstrækkeligt. Det forekommer nærliggende at antage, at en offentligt ansat chef som almindeligt udgangspunkt må kende de allermest centrale retsregler på sit forvaltningsområde, i hvert fald hvis disse er enkle.[123]

Interessen samler sig herefter blandt andet om, hvorvidt der kan siges noget nærmere om, hvornår en leder har en særlig anledning – og dermed en pligt – til at undersøge eller sikre sig, at underordnedes handlinger mv. er lovlige.

Tibetkommissionen anførte herom:

> "Det er her nærliggende at tage udgangspunkt i, at en overordnets pligt til at undersøge lovligheden af underordnedes handlinger mv. grundlæggende relaterer sig til, at offentlige myndigheder efter legalitets-

121 Instrukskommissionens beretning, Bind 6, side 3534 ff.
122 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 238.
123 Instrukskommissionens beretning, Bind 6, side 3543 f.

> princippet er forpligtet til at overholde gældende ret, og efter undersøgelsesprincippet er forpligtet til at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst – og en sammenkædning af disse to principper.
>
> Det må i den forbindelse antages, at en leder har en særlig anledning til at spørge ind til eller undersøge underordnedes handlinger mv., hvis foreliggende oplysninger mv. med en vis grad af sandsynlighed tyder på, at der er begået ulovligheder, som ikke er af uvæsentlig betydning.
>
> En pligt til at spørge ind eller undersøge nærmere må – alt andet lige – være klarere, hvor de regler, som med en vis grad af sandsynlighed er tilsidesat, er klare eller vedrører spørgsmål af væsentlig betydning.
>
> Pligten til at spørge ind eller undersøge nærmere kan udvides i kraft af særlig sagkundskab eller kendskab til de omhandlede regler.
>
> En pligt til at spørge ind kan i almindelighed næppe være afhængig af, hvordan den pågældende overordnede er blevet opmærksom på et forhold, som med en vis sandsynlighed tyder på, at der er begået væsentlige ulovligheder.
>
> Hvis det på baggrund af konkrete oplysninger kan forudses, at der vil kunne være en konkret og nærliggende risiko for, at der vil blive administreret eller handlet i strid med gældende ret vedrørende væsentlige forhold, må der være en pligt for den overordnede til at give – præciserende – instrukser.
>
> De ovennævnte pligter til at spørge ind til eller undersøge underordnedes handlinger henholdsvis til at give præciserende instrukser kan støttes på stillingens beskaffenhed."[124]

Kodex VII indeholder en pligt om "åbenhed om fejl". Pligten præsenteres således:

---

124 Tibetkommission II, beretningen, Bind 1, side 154 f.

> "Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.
>
> Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i ministeriet, hvor alle medarbejdere og chefer åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejlens karakter, og hvorledes den skal håndteres.
>
> Embedsmænd skal gøre sig stor umage med 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."[125]

Om udmøntningen fremgår bl.a.:

> "- Embedsmænd, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin chef med problemet, så fejlen kan blive håndteret.
>
> - Embedsmænd må ikke kalkulere med sandsynligheden af, at en fejl ikke bliver opdaget."[126]

7.8.2. Embedsmænds pligter uden for eget ministerium

Embedsmænd kan ligesom ministre ifalde et ansvar uden for deres eget ministerium eller ressortområde.

Som nævnt ovenfor i afsnit 7.7.3 er ressortansvaret i første række udtryk for en kompetencefordeling, som indebærer, at der påhviler ministeren et ansvar for dennes ressort, men det udelukker ikke, at andre ministre kan være ansvarlige, og ressortansvaret er således ikke en ansvarsfrihedsgrund for ministre fra andre ministerier, idet et eventuelt ansvar uden for eget ressort i stedet beror på en konkret vurdering.

125 Kodex VII, side 46.
126 Kodex VII, side 47.

Det samme gælder i forhold til embedsmænd, der således efter en konkret vurdering kan blive ansvarlige for retsstridige handlinger begået uden for deres ressortområde. Det gælder principielt uafhængigt af, i hvilket omfang embedsmandens overordnede eller ressortministeren har været involveret.

For så vidt angår embedsmænds strafansvar følger et medvirkensansvar direkte af straffelovens § 23, der tillige finder anvendelse ved overtrædelser af straffelovens § 157. Det bemærkes i den forbindelse, at det strafferetlige medvirkensbegreb i dansk ret er meget bredt.[127] Ansvar for medvirken må i øvrigt antages at gælde også på andre områder end det strafferetlige ud fra almindelige retsgrundsætninger.[128]

Hertil kommer, at et medansvar kan følge af, at embedsmændene ikke i tilstrækkelig grad har rådgivet deres minister i forbindelse med en fælles regeringsbeslutning. Da ministre som nævnt kan ifalde medvirkensansvar for fælles regeringsbeslutninger, kan ikke kun ressortministeren, men også de øvrige ministre, efter omstændighederne have behov for rådgivning fra deres embedsværk, idet embedsmænd i et ministerium, begyndende med departementschefen, har en pligt til at søge at undgå, at ministeren pådrager sig ansvar efter ministeransvarlighedsloven. Denne rådgivning kan angå et andet ressortområde.

I Finansministeriets publikation "Kodex VII – syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen", som har været nævnt flere gang ovenfor, er der primært omtalt embedsmandens pligter i forhold til ressortministeren, men kodekset indeholder også en række formuleringer af et mere generelt tilsnit. Det fremgår, at embedsmænd har pligt til at "rådgive og bistå den til enhver tid siddende regering og dens ministre inden for lovgivningens rammer", og det gælder, "uanset hvilke samarbejdsformer der anvendes".[129] Konkret vedrørende pligten til at overholde gældende ret (lovlighed) hedder det, at embedsmænd "ikke må rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret".[130] Ligeledes vedrørende sandhedspligten følger det,

127 Gorm Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvaret, 2013, side 185 ff. og 208 ff.
128 Se bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 1980, side 447, der omtaler medvirkensansvar som en "almindelig ansvarsgrundsætning", og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 205, der taler om "de almindelige Grundsætninger om meddelagtighed".
129 Kodex VII, side 8 og 13.
130 Kodex VII, side 21.

at den ikke kun gælder i forhold til ministeren og andre medarbejdere internt i ministeriet, men tillige i forhold til "alle uden for ministeriet", herunder "andre myndigheder", og at embedsmænd ikke må "medvirke til, at *en* minister eller *et* ministerium videregiver urigtige oplysninger til Folketinget".[131]

Muligt disciplinæransvar for en beslutning er således heller ikke nødvendigvis begrænset til embedsmænd i ressortministeriet, men kan efter omstændighederne udstrækkes til embedsmænd i andre ministerier.

Der findes i praksis eksempler på, at embedsmænd er blevet pålagt et ansvar for forhold, der falder uden for eget ressort, både for så vidt angår pligten til at overholde gældende ret og sandhedspligten.

I Tamil-sagen blev der udtalt kritik af Justitsministeriets departementschef for hans medvirken i forbindelse med udarbejdelse af statsministerens "gulvtæppetale":

> "I udarbejdelsen af Poul Schlüters tale den 25. april 1989 deltog – ud over Henning Lund-Sørensen og Peter Wiese (Statsministeriet) – fra Justitsministeriet departementschef Lundbæk Andersen, afdelingscheferne Claus Tornøe og Christian Trønning og kontorchef Johan Reimann. Efter undersøgelsesrettens opfattelse kan der for så vidt angår Justitsministeriets embedsmænd ikke være tale om noget retligt ansvar for andre end departementschef Lundbæk Andersen. Det var ham, der havde den direkte kontakt med statsministeren dels under korte samtaler med statsministeren dels under korte samtaler med Peter Wiese i løbet af eftermiddagen den 24. april 1989, dels under den endelige udformning af talen samme aften.
> ...
> Det kan undre, at Peter Wiese ikke i det mindste tilkendegav over for statsministeren, at han ved at holde talen i den form, man var nået frem til den 24. april 1989 om aftenen, kunne bringe sig på kant med ministeransvarlighedsloven. Det samme gælder for Lundbæk Andersen – om end der for hans vedkommende gjaldt det særlige, at han ved en yderligere undersøgelse kunne risikere selv at blive pålagt et retligt ansvar.

131 Kodex VII, side 26 og 27.

> Det må imidlertid efter de afgivne forklaringer, som undersøgelsesretten ikke mener at kunne tilsidesætte, lægges til grund, at hverken Peter Wiese eller Lundbæk Andersen rejste indsigelser mod den endelige udformning af talen, som Poul Schlüter uden væsentlige ændringer holdt den følgende dag.
> ...
> Undersøgelsesretten finder, at såvel departementschef Peter Wiese som departementschef Lundbæk Andersen – ved uden indsigelse at have medvirket til talens formulering – har gjort sig skyldige i fejl og forsømmelser, der kan give anledning til, at et disciplinært ansvar søges gennemført mod dem."[132]

Tibetkommissionen udtalte kritik af Udenrigsministeriet og bemærkede udtrykkeligt, at dette skete på trods af, at PET og Københavns Politi ikke henhører under Udenrigsministeriets ressort. Af beretningen fra Tibetkommission II fremgår således bl.a.:

> "Udenrigsministeriet var overordnet ansvarlig for de nævnte besøg i 2002, 2009, 2012 og 2013 (Kongehuset dog for statsbesøget) og konkret involveret i afviklingen af de enkelte besøg. Imødekommelse af de kinesiske gæsters ønsker var et ledelsesmæssigt fokuspunkt i Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet kommunikerede ikke med Justitsministeriet, men direkte navnlig med PET, og også med Københavns Politi, som er myndigheder under Justitsministeriet og Rigspolitiet, og Udenrigsministeriet kommunikerede løbende med relativt lavt placerede politiuddannede medarbejdere i disse myndigheder. I Udenrigsministeriet var der, eller i hvert fald burde der have været, et nærmere kendskab til de relevante regler i grundloven mv. og forståelsen heraf. Det nedenfor beskrevne samarbejde med Københavns Politi i 2002, 2009 og 2012, den løbende kontakt med navnlig PET, men også Københavns Politi, og den positive omtale af flere besøgs forløb i efterfølgende takkebreve, samt den omstændighed, at der ikke i det materiale, som kommissionen er kommet i besiddelse af, foreligger eksempler på omtale af negative episoder fra kinesisk side, gør det nærliggende at

132 Beretning om Tamil-sagen afgivet af undersøgelsesretten den 10. juli 1990, side 2213 og 2215 f.

antage, at Udenrigsministeriet ikke var uvidende om politiets ageren i forbindelse med tidligere kinesiske besøg.

Kommissionen finder på den baggrund, at selvom PET og Københavns Politi ikke henhører under Udenrigsministeriets ressort, burde Udenrigsministeriet i forbindelse med de gentagne viderebringelser af de kinesiske ønsker om at undgå at blive konfronteret med kritiske demonstrationer mv. til PET i det mindste have præciseret, at grundloven mv. skulle overholdes. Kommissionen finder det kritisabelt, at dette ikke er sket.

Kommissionen finder det endvidere særdeles kritisabelt, at Udenrigsministeriet ved konkrete besøg aktivt har tilskyndet til og samarbejdet om, at anti-kinesiske demonstrationer og meningstilkendegivelser i strid med beskyttelsen af forsamlings- og ytringsfriheden i grundlovens § 77 og § 79 samt EMRK artikel 10 og 11 blev forhindret af Københavns Politi. ..."[133]

7.8.3. Strafansvar

Straffeloven indeholder i kapitel 16 en række bestemmelser om strafansvar i offentlig tjeneste eller hverv, herunder § 156 om tilsidesættelse af lydighedspligt mv. og § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenesten.

Bestemmelserne har en straframme fra bøde til fængsel i indtil 4 måneder. Strafansvar forældes derfor efter 2 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1.

Strafansvar forudsætter både, at det objektive gerningsindhold – tilsidesættelse af lydighedspligten mv. henholdsvis grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i overholdelse af tjenestens pligter – er opfyldt, og at handlingen eller undladelsen subjektivt kan tilregnes den offentligt ansatte som forsætlig eller groft skødesløs (uagtsom).

Strafansvar kan også pådrages ved medvirken, jf. straffelovens § 23.

133 Tibetkommission II, beretning, Bind 2, side 1115 f.

Strafansvar er ikke betinget af, at den pågældende fortsat er ansat som embedsmand.

Ved mindre pligtforsømmelser må det antages, at et disciplinært ansvar vil være en tilstrækkelig reaktion.[134]

7.8.4. Disciplinæransvar

7.8.4.1. Tjenestemænd

I tjenestemandslovens § 24 er det bestemt, at der som disciplinærstraf for tjenstlig forseelse kan anvendes advarsel eller irettesættelse, bøde der ikke må overstige ½ måneds løn, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet og degradation, herunder helt eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte løndele eller afsked.

Disciplinærstraf er knyttet til funktionen som tjenestemand og kan derfor ikke anvendes efter tjenestemandsforholdets ophør.[135]

Anvendelse af disciplinærstraf over for en tjenestemand forudsætter, at den pågældende har gjort sig skyldig i en tjenstlig forseelse, jf. tjenestemandslovens § 24, 1. pkt.

Dette har både en objektiv og en subjektiv side. Der skal objektivt foreligge en tjenesteforseelse, og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes tjenestemanden som forsætligt eller uagtsomt. Er ikke såvel den objektive som den subjektive betingelse opfyldt, kan der ikke anvendes disciplinærstraf over for den pågældende tjenestemand.[136]

Tjenestemænd kan også ifalde disciplinæransvar ved medvirken til pligtstridig adfærd.

Objektivt

En tjenesteforseelse forudsætter pligtstridig adfærd (handling eller undladelse), jf. afsnit 7.8.1.

---

134 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 160.
135 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 100.
136 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 102.

Subjektivt

Om de subjektive krav for, at en offentligt ansat kan ifalde et disciplinært ansvar, skal fremhæves følgende:

Ukendskab til tjenestemandens pligter efter straffelovens § 156 og § 157 eller tjenestemandslovens § 10 kan ikke fritage for ansvar. En tjenestemand vil således ikke kunne undskylde sig med, at pågældende ikke vidste, at man havde pligt til at udføre lovlige tjenstbefalinger og til at overholde gældende regler (egentlige retsvildfarelser).[137]

Træffer en tjenestemand imidlertid en afgørelse, der strider mod en retligt bindende regel, i den tro, at afgørelsen er lovlig, har embedsmanden ikke forsæt til at begå en tjenesteforseelse. Det gælder uanset, om vildfarelsen skyldes, at den pågældende ikke var bekendt med et faktisk forhold, der gjorde afgørelsen ulovlig (faktisk vildfarelse), eller om vildfarelsen skyldes en misforståelse af den regel, som sagen blev afgjort efter (uegentlig retsvildfarelse). I begge tilfælde vil tjenestemanden kunne ifalde ansvar for uagtsomhed, hvis det kan bebrejdes den pågældende som faglig udygtighed i tilstrækkelig kvalificeret grad, at vedkommende traf afgørelse ud fra en vildfarelse.[138] Et eksempel herpå findes i beretningen fra den tjenstlige undersøgelse i anledning af Tamilsagen, hvor forhørsledelsen fandt, at departementschefen og den involverede afdelingschef ved ikke at have erkendt (og advaret ministeren om) en klart ulovlig tilstand, alvorligt havde fejlbedømt situationen og derved havde udvist "betydelig uagtsomhed".[139]

Ved vurderingen af, om der foreligger uagtsomhed, anlægges en individuel bedømmelse af, om den pågældende tjenestemand med den viden og de kvalifikationer, som den pågældende havde, burde have handlet anderledes.[140] 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 omstændighe-

137 Jens Peter Christensen, Ministre og Embedsmænd, 2022, 1. udgave, side 182.
138 Jens Peter Christensen, Ministre og Embedsmænd, 2022, 1. udgave, side 182 ff.
139 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 89 og 103.
140 Jens Peter Christensen, Ministre og Embedsmænd, 2022, 1. udgave, side 171.

der. Ved denne helhedsorienterede vurdering kan der – i tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsforskrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf – inddrages en lang række momenter, herunder f.eks. det arbejdspres, 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.[141]

Særligt om de subjektive betingelser for at pålægge en tjenestemand ansvar for at følge klart ulovlige ordrer har Tibetkommissionen anført:

> "I en situation, hvor en tjenestemand følger en ordre fra en overordnet, kan vedkommende kun ifalde et tjenstligt ansvar, hvis ordren er klart ulovlig. Kravet om tilregnelse – i form af forsæt eller (grov) uagtsomhed – indebærer i en sådan situation, at den pågældende har eller burde have forstået, at ordren var klart ulovlig.
>
> Et tjenstligt ansvar for uagtsomhed i en sådan ordresituation vil således forudsætte, at man har at gøre med en person, som har de tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere spørgsmålet om ordrens (klare) ulovlighed.
>
> Selv om det antages, at der må anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende burde have handlet anderledes, må der tages udgangspunkt i en mere objektiv målestok for tilregnelsesspørgsmålet. En sådan målestok vil være baseret på, hvad der må forventes af en person i den pågældende stilling med de pågældende kvalifikationer i form af uddannelse, erfaring mv.
>
> Særlig vedrørende en overordnets ansvar for underordnedes tjenesteforseelser bemærkes, at hvis sådanne fejl og forsømmelser skal medføre tjenstlige sanktioner, må det kræves, at fejlene eller forsømmelserne kan bebrejdes den overordnede. Det forhold, at en overordnet har været den formelt ansvarlige for de fejl, der er begået af en underordnet, kan ikke i sig selv udløse et disciplinært ansvar.

141 Jens Peter Christensen, Ministre og Embedsmænd, 2022, 1. udgave, side 182.

> En overordnets manglende opfyldelse af en undersøgelses- eller tilsynspligt kan derimod i sig selv være en tjenesteforseelse, når den overordnede vidste eller burde vide, hvad den underordnede foretog sig. Det gælder især, når det er åbenbart, at der kan stilles spørgsmål om lovligheden af den underordnedes handlinger. Den overordnede har en pligt til at holde sig orienteret inden for sit område, og det fritager ikke en overordnet for ansvar, at han eller hun bevidst har holdt sig i uvidenhed om bestemte forhold inden for sit ansvarsområde.
>
> Ansvaret kan også ifaldes, såfremt der ikke i tilstrækkelig grad er fastsat instrukser for et givet sagsområdes behandling.
>
> Om den overordnede har haft eller burde have haft kendskab til et bestemt forhold, beror også på, hvorvidt den pågældende handling har været et nødvendigt eller naturligt led i gennemførelsen af en beslutning, som den overordnede var ansvarlig for."[142]

Grovhed

Der stilles i praksis krav om, at tjenesteforseelsen er af en vis grovhed.[143]

På baggrund af en analyse af praksis har Jens Peter Christensen anført:

> "Grovhedskravet er ... et udtryk for, at man ved vurderingen af, om begåede fejl og forsømmelser 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."[144]

142 Tibetkommission II, beretningen, Bind 1, side 158 f.
143 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 103, og Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 173.
144 Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 173.

Omstændighederne i forbindelse med de handlinger eller undladelser, som udgør en fejl, har betydning for, om fejlen har karakter af en tjenesteforseelse. Disse omstændigheder kan i nogen grad påvirke vurderingen af fejlens grovhed. I den forbindelse kan fremhæves det forhold, at en tjenestemand 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, hvilken rolle en tjenestemand skal varetage i en given arbejdssituation, har dette ligeledes betydning for vurderingen, navnlig hvis den pågældendes arbejdsopgave ligger uden for vedkommendes normale opgaver. Hvis der er tale om tilsidesættelse eller fejlfortolkning af regler, og tjenestemanden 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.[145]

Afgørelser, der hviler på tekniske vurderinger, faglige afvejninger, hensigtsmæssighedsbetragtninger og lignende vil som hovedregel ikke være tjenstlige forseelser. Fejlskøn og fejlprioriteringer vil sjældent have en sådan grovhed, at det vil kunne være ansvarspådragende, medmindre fejlskønnet skyldes utilstrækkelige undersøgelser. At en tjenestemand på grund af manglende dygtighed eller uegnethed har skønnet forkert eller på anden måde udført dårligt arbejde, begrunder i praksis normalt ikke tjenstlig forseelse. Det måtte forudsætte, at der var tale om en betydelig udygtighed, ofte karakteriseret som "kvalificeret udygtighed".[146] Heller ikke en uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet eller uhensigtsmæssig organisatoriske forhold kan som udgangspunkt i sig selv begrunde et tjenstligt ansvar.[147]

Vedrørende ansvar for lavere placerede tjenestemænd fastslog undersøgelsesretten i Tamilsagen følgende:

145 Tibetkommission II, beretningen, Bind 1, side 159, og Instrukskommissionens beretning, Bind 6, side 3567.
146 Tibetkommission II, Bind 1, side 159, og Instrukskommissionen, Bind 6, side 3567 f.
147 Beretning afgivet af kommissionen til undersøgelse af Dan Lynge-sagen, side 32.

> "For så vidt angår fuldmægtig ..., Direktoratet for Udlændinge (på hvis kontor sagerne blev lagt, når de var klar til afgørelse), og fuldmægtig ..., ... og ..., Justitsministeriet, finder undersøgelsesretten ikke grundlag for et disciplinært ansvar. Der lægges herved vægt på de pågældendes underordnede stilling i direktoratet og ministeriet sammenholdt med det forhold, at de som fuldmægtige måtte gå ud fra, at deres overordnede – som var bekendt med sagen i alle væsentlige detaljer – havde fundet, at man var nødt til at handle i overensstemmelse med ministerens beslutning."[148]

Hans Gammeltoft-Hansen skrev følgende om resultatet i Tamil-beretningen:

> "Dette kan muligvis udlægges således at fuldmægtige efter omstændighederne er ansvarsfri når chefer forestår styringen af sagsbehandlingen ... Undersøgelsesrettens synspunkter kan dog næppe udstrækkes så vidt at det i almindelighed kan anses for berettiget at fuldmægtige i en sådan situation forholder sig fuldstændig passive over for en åbenbart ulovlig ordre om at undlade handlinger, selv om den nærmeste overordnede har set sig nødsaget til at efterkomme ordren. Udgangspunktet må også her være en vis reaktions – og rådgivningspligt over for den ansattes nærmeste chef."[149]

Statsløsekommissionen anførte i sin beretning:

> "Det er almindeligt antaget, at en placering på lavere niveau i det tjenstlige hierarki i sig selv kan medføre, at der ikke kan eller bør rejses nogen tjenstlig sag mod den pågældende. Dette gør sig særlig gældende, hvor der ikke har været nogen selvstændig medvirken, således at den pågældendes andel i den begåede fejl eller ulovlighed i højere grad har haft karakter af rutinepræget sagsekspedition eller lignende.
>
> Om forholdet mellem overordnede og underordnede gælder i øvrigt mere generelt, at hvis den underordnede embedsmand loyalt har informeret sine foresatte om de af ham eller hende påtænkte eller foretagne dispositioner og baggrunden herfor, og den overordnede har

148 Beretning om Tamil-sagen afgivet af undersøgelsesretten den 10. juli 1990, side 2204.
149 Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 193.

> sanktioneret beslutningerne, vil der normalt ikke være grundlag for et disciplinært ansvar mod den underordnede embedsmand. Dette gælder ikke kun embedsmænd på lavere niveau, men også i forholdet mellem eksempelvis afdelingschefer og departementschefer og efter omstændighederne også i forholdet mellem embedsmænd og ministeren."[150]

Disciplinære sanktioner

I tjenestemandslovens § 24 er det fastsat, at der som disciplinærstraf for tjenstlig forseelse kan anvendes advarsel eller irettesættelse, bøde, der ikke må overstige ½ måneds løn, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation – herunder helt eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte løndele – eller afsked.

Tjenestemandsloven angiver ikke nærmere, hvilke hensyn der er bestemmende for valget mellem de disciplinærsanktioner, der er opregnet i tjenestemandslovens § 24.

De almindelige forvaltningsretlige grundsætninger finder anvendelse for skønsudøvelsen i det enkelte tilfælde. Afgørelser om disciplinære sanktioner skal således være båret af saglige hensyn, ligesom der i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet skal være et rimeligt forhold mellem den konstaterede tjenstlige forseelse og anvendelsen af den konkrete disciplinærsanktion.[151]

Ved begrundet mistanke om, at tjenestemanden har begået en tjenesteforseelse, skal proceduren i tjenestemandslovens kapitel 4 iagttages.

Ud over disciplinærstraf kan tjenestemanden blive mødt med diskretionære reaktioner. Diskretionære reaktioner, typisk en advarsel, adskiller sig fra de disciplinære sanktioner, herunder disciplinær advarsel, ved ikke at være en sanktion (straf) i tjenesteretlig henseende, men en ansættelsesretlig reaktion. Adgangen til at give en tjenestemand en diskretionær advarsel er ikke regule-

150 Statsløsekommissionens beretning, Bind 1, side 201.
151 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 112.

ret i tjenestemandsloven, men er baseret på ledelsesretten, og den har samme karakter som advarsler til f.eks. overenskomstansatte.[152]

7.8.4.2. Overenskomstansatte mv.

Spørgsmålet om disciplinæransvar over for overenskomstansatte og ansatte på individuel kontrakt, som følge af tilsidesættelse af den ansattes pligter, er ikke reguleret ved bestemmelser i lovgivningen, men derimod med udgangspunkt i gældende overenskomster og individuelle ansættelseskontrakter samt forvaltningens ledelsesret i kraft af dens stilling som arbejdsgiver. Ledelsesbeføjelsen indebærer en ret for forvaltningen til at træffe afgørelser af disciplinær karakter over for en ansat, hvis den pågældende har tilsidesat sine tjenstlige pligter.[153]

De pligter, der påhviler ansatte på overenskomst eller individuel kontrakt, svarer i alt væsentligt til de pligter, som gælder for tjenestemænd. I praksis anvendes sanktioner af disciplinær karakter da også typisk i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af tjenstlige pligter for den overenskomstansatte mv. svarer til, hvad der udgør en tjenesteforseelse, hvis der var tale om en tjenestemand.[154]

De sanktioner af disciplinær karakter, der kan blive tale om i forhold til overenskomstansatte mv., kan fx være advarsel, løntilbageholdelse i tilfælde af udeblivelse mv., ændring af arbejdsopgaver, forbigåelse ved avancement, anvisning af andet arbejdssted, afskedigelse med sædvanligt varsel og bortvisning.[155]

7.8.5. Decorum

Det følger af tjenestemandslovens § 10, at en tjenestemand skal "såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver". Et tilsvarende værdighedskrav antages at gælde for overenskomstansatte.[156]

Manglende opfyldelse af værdighedskravet adskiller sig grundlæggende fra strafansvar og disciplinært ansvar derved, at det ikke er en sanktion i anled-

152 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 89 ff.
153 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 116.
154 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 116.
155 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 116 f.
156 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 40.

ning af en retsstridig eller anden handling eller undladelse, men en selvstændig vurdering af fremadrettet karakter.

Spørgsmålet om, hvorvidt en offentlig ansat opfylder værdighedskravet, opstår navnlig, hvis den ansatte har begået strafbare handlinger eller undladelser, men spørgsmålet kan også melde sig uden, at der foreligger strafbare forhold.[157]

Det beror på en konkret vurdering, om en offentligt ansats handling eller undladelse indebærer, at værdighedskravet ikke er opfyldt. Det er væsentligt, om handlingen eller undladelsen har relation til eller betydning for det arbejde, som den ansatte skal udføre, eller den myndighed, hvor den pågældende er ansat, ligesom forholdets grovhed indgår. Det centrale er, om den pågældende fortsat vil nyde den agtelse og tillid, som kræves for at bestride stillingen på en hensigtsmæssig og fyldestgørende måde. Værdighedskravet varierer efter arten og indholdet af den stilling, som den offentligt ansatte indtager.[158]

7.9. Nødret

Der antages i dansk forfatningsret at gælde en uskreven retsgrundsætning, hvorefter grundloven i helt ekstraordinære situationer kan fraviges.[159] Den ekstraordinære situation skal begrunde fravigelsen, og den nødvendige tilsidesættelse må ikke ske i videre udstrækning end situationen kræver.[160] Der kan ifølge teorien forekomme "uforudsete situationer af så ekstraordinær karakter at den ubetingede respekt for forfatningen må vige for hensynet til højere værdier".[161] En sådan ekstraordinær situation kræver, at der foreligger "en virkelig alvorlig fare for staten og dens institutioner", og at "statens eksistens eller folkestyrets opretholdelse står på spil".[162] Som eksempler på situationer af ekstraordinær karakter, som vil kunne begrunde statsretlig nødret, nævner teorien trusler mod staten i form af interne eller eksterne voldshandlinger, forsyningsknaphed og naturkatastrofer.[163] Andre eksempler er den situation,

157 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 41 og 42.
158 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 41 og 42.
159 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 33-36.
160 Alf Ross og Ernest Andersen, Dansk Statsforfatningsret II, 1948, side 88-91.
161 Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 36.
162 Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 39 og 36.
163 Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 36.

hvor Folketinget har vedtaget et mistillidsvotum, men regeringen ikke indgiver sin afskedsbegæring.[164] I nyere forfatningsretlig teori er der hertil blevet føjet den situation, hvor der foreligger en virkelig alvorlig fare for omfattende tab af menneskeliv.[165] Den uskrevne nødretsgrundsætning kan udgøre et fortolkningsbidrag eller et hjemmelsgrundlag.[166]

164 Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 1980, side 431, og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave, 2001, side 206 f.

165 Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 34.

166 Alf Ross og Ernest Andersen, Dansk Statsforfatningsret II, 1948, side 90, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 314 og 356, om hjemmel til forvaltningsafgørelser.