



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 24. november 2020
Sagsnr.: 2020-0092-3355
Dok.: 1729643

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

1. I forlængelse af Miljø- og Fødevarerministeriets redegørelse af 18. november 2020 for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivninger af mink til hele landet og Justitsministeriets notits af samme dato vedrørende visse retlige spørgsmål med relation til redegørelsen er der rejst yderligere spørgsmål af retlig karakter.

I det følgende behandles under pkt. 2 og 3 spørgsmålet om, hvorvidt der med regeringens udmelding om aflivning af alle mink kan antages at være sket brud på grundloven. Under pkt. 4 behandles spørgsmålet om statsministerens særlige tilsynspligt. Under pkt. 5 behandles spørgsmålet om den retlige status af regeringsudvalgene og de beslutninger, der træffes i disse udvalg.

2. Det fremgår bl.a. af Justitsministeriets notits af 18. november 2020, at legalitetsprincippet indeholder et hjemmelskrav, som indebærer, at indgreb i borgernes retsforhold skal have hjemmel direkte eller indirekte i lovgivning, som er vedtaget efter de regler, der er fastlagt i grundloven. Det fremgår endvidere, at hjemmelskravet gælder både for så vidt angår indgreb i form af generelle administrative retsfor skrifter, f.eks. bekendtgørelser, og indgreb i form af konkrete forvaltningsakter, f.eks. forvaltningsafgørelser, herunder påbud, rettet mod den enkelte borger. Det anføres herefter, at udtalelser på pressemøder og politiske udmeldinger i øvrigt hverken udgør administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter, der kan skabe rettigheder eller pligter for borgerne. Udtalelser på pressemøder har ikke et

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

retligt indhold over for borgerne, ligesom der heller ikke knytter sig retsvirkninger for borgerne til fremsættelsen heraf. Sådanne udtalelser er således efter deres karakter ikke omfattet af legalitetsprincippet krav om hjemmel.

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.

3. Om grundlovens § 73 fremgår det bl.a. af Justitsministeriets notits af 18. november 2020, at grundlovens § 73, stk. 1, indeholder et udtrykkeligt hjemmelskrav ("ifølge lov"). Det anføres endvidere – som også gengivet ovenfor – at et hjemmelskrav for indgreb i borgernes rettigheder allerede følger af det almindelige legalitetsprincip, og den selvstændige betydning af bestemmelsen i grundlovens § 73, stk. 1, antages i den statsretlige litteratur at være, at hjemmelskravet skærpes, jf. herved bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 365.

Svarende til, hvad der ovenfor er anført, er det Justitsministeriets opfattelse, at en udtalelse på et pressemøde eller en politisk udmelding i øvrigt heller ikke kan anses for stridende mod grundlovens § 73, blot fordi den ville være udtryk for ekspropriation, hvis den havde karakter af en retsakt.

Det bemærkes i øvrigt, at der ved vurderingen af, om der foreligger ekspropriation, må sondres mellem på den ene side aflivning af mink og på den anden side et indgreb i en næringsrettighed (i dette tilfælde retten til at drive virksomhed med minkavl). Som det fremgår af pkt. 2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 77, må disse tiltag vurderes for sig, og juridisk set indebærer aflivning af alle mink således ikke i sig selv et forbud mod genindsættelse af nye mink i virksomheden. Det ændrer ikke i juridisk henseende herved, at også avlsdyr omfattes af aflivningen, idet der ikke hermed gøres indgreb i selve næringsretten. Det bemærkes i den forbindelse, at der også i perioden før den 3. november 2020 er foretaget aflivning af hele minkbesætninger, herunder avlsdyr, inden for smittezonerne, uden at der i den forbindelse ses at være rejst spørgsmål om ekspropriation af de pågældende minkavlernes ret til fremover at drive virksomhed med minkavl. Det bemærkes endvidere, at en aflivning af alle mink i Danmark – uden at der foretages et særskilt indgreb i retten til at drive virksomhed med minkavl –

ikke vil afskære minkavlernes ret til at genindsætte mink erhvervet i udlandet.

4. Grundloven er baseret på et såkaldt ministerialsystem, der bl.a. indebærer, at hver enkel minister er ansvarlig for sit eget ressortområde. Dette afspejles bl.a. i grundlovens § 14, der forudsætter, at ministre som forvaltningschefer har en selvstændig kompetence inden for deres forretningsområder, således at afgørelser ikke træffes af regeringen som kollegium, men af den enkelte fagminister. Som anført af Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 37, har statsministeren en ledende stilling i regeringen, men denne stilling indebærer ikke, at der består et overordningsforhold, som giver statsministeren adgang til at udstede befalinger til de øvrige ministre.

Det er samtidig antaget i den statsretlige litteratur – bl.a. med henvisning til statsministerens faktiske funktion som regeringens øverste chef – at der påhviler statsministeren en pligt til tilsyn med de andre ministre. Statsministerens tilsynspligt må anses for en snæver undtagelse til ministerialsystemets ordning, hvorefter hver enkel minister er ansvarlig for sit eget ressortområde.

Pligten kan navnlig støttes på Rigsrettens dom i 1910, hvor konseilspræsident (dvs. statsminister) I.C. Christensen blev bebrejdet, at han havde modsat sig en nærmere undersøgelse af daværende justitsminister Albertis embedsførelse, til trods for, at der under Rigsdagens forhandlinger var fremkommet oplysninger, der bestemt pegede på, at Alberti havde gjort sig skyldig i misbrug og vilkårligheder, jf. bl.a. Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 382.

Om statsministerens tilsynspligt anfører Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom, 3. udgave (2001), side 199, bl.a.:

”En særlig pligt til tilsyn og kontrol med ministrene påhviler statsministeren. Opstår mistanke om ulovlige forhold, må den pågældende minister afkræves en forklaring, og en undersøgelse eventuelt iværksættes.”

Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 98, anfører bl.a.:

”Rigsrettens dom i den fjerde rigsretssag giver ikke grundlag for nogen særlig præcis beskrivelse af tilsynspligtens nærmere indhold.
[...]

De særlige omstændigheder, hvor der kan foreligge en 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”.”

Der kan endvidere henvises til Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 59, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 449, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 138 f., og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 207 f.

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

Det følger af ovenstående, at der ikke aktiveres en tilsynspligt for en statsminister, som hverken er vidende om eller har bestemte grunde til at mistænke, at der hos en anden minister er begået ulovlige forhold.

5. Regeringsarbejdet tilrettelægges i praksis bl.a. i en række faste regeringsudvalg, der bl.a. behandler større væsentlige initiativer og sager fra regeringen. Som eksempler kan nævnes regeringens Koordinationsudvalg, regeringens Økonomiudvalg og for tiden regeringens Covid-19-udvalg.

Hverken grundloven eller lovgivningen i øvrigt indeholder regler om regeringsudvalg eller deres sammensætning. En regering er således frit stillet i forhold til at fastlægge sin egen arbejdsmåde, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 78 f. Antallet og sammensætningen af regeringsudvalgene varierer derfor også fra regering til regering.

Regeringsudvalgene består sædvanligvis af en fast kreds af ministre under en ministers formandskab. Øvrige ministre eller departementschefer 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 er ansvarlig

for at udsende 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, jf. nærmere under pkt. 3 ovenfor.

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 spørgsmålstejn ved eller selv opsøger nærmere faktuelle oplysninger og/eller juridisk viden, og at der navnlig ikke vil kunne stilles sådanne krav i tilfælde, hvor der fra embedsværkets side er givet en redegørelse, der ikke bringer problemstillingerne frem i lyset, jf. i denne retning Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 385.

Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at en fagminister ikke er retligt ansvarlig for at undersøge, om et initiativ på en anden ministers område, der behandles i f.eks. et ministermøde eller et møde i et regeringsudvalg, hvor førstnævnte minister også deltager, har den fornødne

lovhjemmel, medmindre der er en helt særlig anledning til det. Den pågældende minister må således være berettiget til at gå ud fra, at dette spørgsmål i fornødent omfang er undersøgt af det pågældende ressortministerium, herunder navnlig embedsværket på det ansvarlige ministerområde.