

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over ministres retlige ansvar for embedsførelse (ministeransvarlighedsloven)

Gerningsnormen i § 5, sandhedsplichten, instruks- og tilsynsansvaret samt Rigsrettens praksis fra 1856 til Instrukssagen

Version 2 · Opdateret 6. sep. 2026 · 21 afgørelser

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Ministres retlige ansvar for embedsførelsen hviler på grundlovens § 13 og § 16 og er udmøntet i ministeransvarlighedsloven (lov nr. 117 af 15. april 1964), hvis § 5, stk. 1, kriminaliserer forsætlig eller groft uagtsom tilsidesættelse af de pligter, der påhviler ministeren efter grundloven, lovgivningen i øvrigt eller "efter hans stillings beskaffenhed". Praksis er ekstremt sparsom – Rigsretten er eneste pådømmende forum, og siden 1849 er der ført et enkelt tocifret antal sager, hvoraf kun Tamilsagen (1995) og Instrukssagen (2021) er domfældelser efter den gældende lov. De to domme tegner tilsammen den bærende norm: grænsen mellem det blot kritisable og det strafbare overskrides, når ministeren mod klare og gentagne advarsler fra embedsværket fastholder en administration, der savner sagligt grundlag og krænker borgernes rettigheder.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Gerningsnormen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, rammer enhver tilsidesættelse af embedspligt begået forsætligt eller groft uagtsomt – forarbejderne fremhæver udtrykkeligt, at også uskrevne forfatningsretlige ministerpligter, der ikke er positivt fastslået i lovgivningen, er omfattet via formuleringen "stillingens beskaffenhed".
- 02** Ansvaret er bevidst gjort videre end embedsmandsansvaret: den begrænsning til "grov eller oftere gentagen forsømmelse", der gælder efter straffelovens § 157, er ikke overført til ministeransvarlighedsloven, og §§ 155-157 gælder slet ikke for ministre, jf. lovens § 7, stk. 2.
- 03** Overgangen fra det blot kritisable til det strafbare er glidende; Rigsretten lægger i Tamilsagen vægt på, om ministeren har forfulgt usaglige formål, på forholdets tidsmæssige udstrækning, på konsekvenserne for de berørte, på om embedsmændene har advaret, og på om ministeren har søgt at skjule administrationens virkelige karakter.
- 04** Gentagne og utvetydige advarsler fra embedsværket er det tungest vejende enkeltmoment: i både Tamilsagen og Instrukssagen indtrådte strafansvaret først fra det tidspunkt, hvor ministeren mod klare juridiske advarsler fastholdt den ulovlige linje.

- 05 Politisk opbakning legitimerer ikke ulovlig sagsbehandling – Rigsretten afviste i Tamilsagen udtrykkeligt, at påstået tilslutning fra regeringen eller Folketinget kunne fritage ministeren for ansvar.
- 06 En minister kan pådrage sig forsættigt ansvar ved selv at fjerne undtagelsesmuligheder fra det dokument, embedsværket administrerer efter, og derved "kortslutte" den lovpligtige procedure for individuel vurdering, partshøring og proportionalitetsafvejning.
- 07 Sandhedspligten i § 5, stk. 2, indebærer ikke en almindelig pligt til at afgive oplysninger, men vælger ministeren at udtale sig over for Folketinget, må oplysningerne ikke være urigtige eller vildledende, og væsentlige oplysninger må ikke forties under Folketingets behandling af en sag.
- 08 En minister, der uden forsæt har afgivet urigtige oplysninger til Folketinget, må antages at have pligt til at berigtige dem, når fejlen opdages – undladelse heraf kan i sig selv udgøre en strafbar fortieelse.
- 09 Medvirkensansvaret i § 3 udvider straffelovens § 23 og gør ministeren ansvarlig for en underordnets handling ved viden og undladt indgriben (nr. 1), når handlingen var et nødvendigt eller naturligt middel til ministerens egen beslutning (nr. 2), eller når ministeren ikke i rimeligt omfang har ført tilsyn og fastsat instrukser (nr. 3).
- 10 Tilsynssvigt kan i sig selv være strafbart: allerede i 1910-sagen blev en indenrigsminister dømt for at have undladt at reagere på konkret viden om en manko på 3 mio. kr., mens konseilspræsidenten blev frifundet, fordi mistanken mod ham ikke var tilstrækkeligt konkretiseret.
- 11 Ministeransvarlighedslovens strafferamme viger for strengere straf i den øvrige lovgivning, jf. § 7, stk. 1 – herunder straffelovens kapitel 12, 13 og 16, hvilket er baggrunden for, at FE-sagen mod en tidligere forsvarsminister blev ført ved de almindelige domstole efter straffelovens § 109 og ikke ved Rigsretten.
- 12 Sanktionsniveauet ligger lavt målt mod strafferammen på fængsel indtil 2 år: 4 måneders betinget fængsel i Tamilsagen og 60 dages fængsel i Instruks-sagen, med anerkendelsesværdigt formål og kortvarig ulovlighed som formildende momenter.
- 13 Forældelsesfristen efter § 8 følger straffelovens §§ 93-95, men er aldrig kortere end 5 år, hvilket ifølge forarbejderne skal sikre, at forældelse ikke indtræder før et nyvalg, så et nyt folketingsflertal kan tage stilling til tiltalespørgsmålet.
- 14 Undersøgelles- og granskningskommissioner må efter § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner klarlægge fakta, men er udtrykkeligt afskåret fra at foretage retlige vurderinger af ministres ansvar – vurderingen af forsæt og grov uagtsomhed tilkommer alene Folketinget og Rigsretten.

Det forfatningsretlige grundlag: grundlovens §§ 13, 14 og 16 og lovens opbygning

§ 1

Ministeransvaret er forankret i to grundlovsbestemmelser. Efter [grundlovens § 13](#) er kongen ansvarsfri, mens "ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov". Efter [grundlovens § 16](#) kan ministrene "af kongen eller folketinget tiltales for deres embedsførelse", og "Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager". Hertil kommer kontrasignaturreglen i [grundlovens § 14](#), hvis sidste punktum udtrykkeligt fastslår, at "enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen".

Den lov, grundlovens § 13 henviser til, blev først gennemført i 1964. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fra 1963 fremgår baggrunden:

I grundlovens § 13 udtales, at ministrenes ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. En tilsvarende bestemmelse var indeholdt i de tidligere grundlove. Forslag til en særlig lov om ministres ansvar har været fremsat flere gange, men blev først gennemført i 1939 (lov nr. 92 af 15. marts 1939). Denne lov trådte imidlertid ikke i kraft, idet den indeholdt en bestemmelse, hvorefter dens ikrafttræden var knyttet til gennemførelsen af det grundlovsforslag, som blev forkastet i 1939. Med hensyn til ministrenes strafansvar gælder reglerne i borgerlig straffelov, navnlig dennes kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv.

Indtil 1964 blev ministeransvaret altså bedømt efter straffelovens almindelige embedsmandsregler – hvilket forklarer, hvorfor 1910-sagen mod J.C. Christensen og Sigurd Berg blev pådømt efter datidens straffelov og ikke efter en ministeransvarlighedslov.

Lovgivers prioritering ved udformningen af 1964-loven fremgår klart af de almindelige bemærkninger:

Ved forslagens udformning er der under hensyn til den almindelige forfatningspolitiske udvikling lagt særlig vægt på spørgsmålene vedrørende ministrenes ansvar som forvaltningschefer og ansvaret for deres virksomhed over for folketinget.

De to spor – forvaltningschefansvaret og ansvaret over for Folketinget – er præcis dem, der siden er blevet aktualiseret i henholdsvis Tamilsagen og Instruks sagen på den ene side og i debatten om sandhedspigten på den anden.

Lovens systematik er enkel: [§ 1](#) angiver anvendelsesområdet ("Loven angår ministres ansvar for deres embedsførelse"), [§ 2](#) henviser til straffelovens almindelige del, [§§ 3-8](#) regulerer strafansvaret, og [§ 9](#) henviser erstatningsansvaret til de almindelige regler om skade forvoldt af personer i statens tjeneste.

Rigsretten sammensættes efter [§ 2 i lov om rigsretten](#) af "de ordentlige medlemmer af Højesteret og et tilsvarende antal af folketinget efter forholdstal for 6 år valgte medlemmer". I Tamilsagen bestod retten af 10 højesteretsdommere og 10 folketingsvalgte dommere; i Instruks sagen af 13 og 13.

Det retlige ansvar skal holdes adskilt fra det parlamentariske ansvar efter [grundlovens § 15](#) om mistillidsvotum. Forarbejderne til 1964-loven forudsætter netop, at bagatelagtige forseelser håndteres politisk og ikke strafferetligt.

LOV

[Grundloven § 13](#)[Grundloven § 14](#)[Grundloven § 15, stk. 1, 2](#)[Grundloven § 16](#)[Lov om rigsretten § 2, stk. 1](#)[Ministeransvarlighedsloven § 1](#)[Ministeransvarlighedsloven § 2](#)[Ministeransvarlighedsloven § 9](#)

PRAKSIS

Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager

22.06.1995

Rigsretten · Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse 17.06.1910

§ 2 Gerningsnormen i § 5, stk. 1 – "stillingens beskaffenhed" og de uskrevne ministerpligter

Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1 lyder:

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

Bestemmelsen er en blankettbestemmelse: den kriminaliserer ikke bestemte handlinger, men enhver kvalificeret tilsidesættelse af de pligter, der i øvrigt følger af ministerembedet. Det afgørende fortolkningsbidrag findes i forarbejderne til lovforslaget fra 1963, hvor bestemmelsen var nummereret som § 4 (lovens § 4 om kongelige beslutninger kom først til senere i forløbet, hvorved de efterfølgende paragraffer rykkede et nummer op). Om rækkevidden hedder det:

Efter denne bestemmelse kan en minister – forudsat at han har handlet forsætligt eller af grov uagtsomhed, jfr nedenfor – straffes for enhver tilsidesættelse af embedspligt. Bestemmelsen betegner herved en udvidelse af ministrenes ansvar, idet den i straffelovens § 157 fastsatte ansvarsbegrænsning, som er angivet ved formuleringen "grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed", ikke er overført til forslaget.

Ministre er altså bevidst stillet strengere end almindelige embedsmænd, hvad angår gerningsindholdet. Endnu vigtigere er begrundelsen for udtrykket "stillingens beskaffenhed":

Man har imidlertid ved forslagets formulering ønsket at markere, at der påhviler ministrene pligter, der ikke er positivt fastslået i lovgivningen, men som dog efter en forfatningsretlig bedømmelse må anses forbundet med stillingen som minister, og at også tilsidesættelse af sådanne pligter kan medføre strafansvar.

Det er denne passage, der giver hjemmel til at strafsanktionere brud på uskrevne forfatningsretlige og forvaltningsretlige normer – sagligheds- og proportionalitetsgrundsætningen, pligten til pligtmæssigt skøn, pligten til at sikre lovlig administration på ressortområdet. I Instruksagen [SS-1/2021-DK](#) var tiltalen netop rejst for tilsidesættelse af "almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet samt forvaltningsrettens og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav til konkret og individuel partshøring, sagsoplysning og begrundede afgørelser" – ingen af disse pligter står skrevet i ministeransvarlighedsloven selv.

Om skyldgraden – og dermed om afgrænsningen mod det rent politiske ansvar – udtaler forarbejderne:

Den foreslåede afgrænsning af det subjektive ansvarsgrundlag [...] synes påkrævet under hensyn til rigsretsprocedurens hele karakter; denne procedure er kompliceret og tidkrævende, og den er udformet med henblik på og må nødvendigvis forbeholdes sager af en vis betydning. Hertil kommer, at forseelser, der alene er begået af ringe uagtsomhed, og som derfor ikke alvorligt kan bebrejdes ministeren, må skønnes at finde deres tilstrækkelige reaktion gennem det politiske ansvar.

Simpel uagtsomhed er altså straffri. Tærsklen er forsæt eller grov uagtsomhed – og det er netop i denne skyldvurdering, at spørgsmålet om embedsværkets advarsler bliver afgørende.

LOV	Forvaltningsloven § 19	Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1	Straffeloven § 157, stk. 1
PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg		13.12.2021
	Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager		22.06.1995

§ 3 Tamilsagen 1995: grænsen mellem det kritisable og det strafbare

Rigsrettens dom af 22. juni 1995, [SS-1/1995-DK](#), mod forhenværende justitsminister Erik Ninn-Hansen er den første domfældelse efter 1964-loven og fortsat den principielt vigtigste afgørelse om gerningsnormens rækkevidde.

Sagen angik, at Justitsministeriet fra september 1987 satte behandlingen af tamilske familiesammenføringssager i bero, selv om ansøgerne opfyldte betingelserne efter [udlændingelovens § 9, stk. 1](#). Sagerne var færdigekspederede i Direktoratet for Udlændinge og ventede alene på ministeriel underskrift. Ved udgangen af 1988 var 141 sager verserende.

Rigsretten opstillede en generel målestok for, hvornår ministerudøvelse krydser strafbarhedsgrensen. Efter dommen er der "en glidende overgang mellem det blot kritisable og det strafbare", og ved vurderingen af, om grænsen er overskredet, må det tillægges betydning:

- om ministeren har forfulgt usaglige formål,
- forholdets tidsmæssige udstrækning,
- konsekvenserne for de berørte,
- om embedsmændene har varslet risikoen, og
- om ministeren har søgt at skjule administrationens virkelige karakter.

Anvendelsen af kriterierne gav en tredelt tidslinje. Flertallet på 15 dommere fandt, at den *indledende* berostillelse i september 1987 ikke kunne kritiseres, fordi den var knyttet til realistiske overvejelser om inddragelse af opholdstilladelser efter [udlændingelovens § 19](#). Fra årsskiftet 1987/88, hvor Udenrigsministeriets vurderinger gjorde det klart, at hjemsendelse ikke var aktuel, var den fortsatte berostillelse *kritisabel*. Men gerningsindholdet var først realiseret fra midten af juni 1988 – det tidspunkt, hvor departementschefen indtrængende havde advaret om, at praksis savnede grundlag og ville udløse alvorlig kritik fra Folketingets Ombudsmand. Rigsretten udtalte:

Erik Ninn-Hansen fastholdt berostillelsen - trods fornyede advarsler fra embedsmændene i juli, september og december 1988 - indtil han fratrådte som justitsminister den 10. januar 1989... Erik Ninn-Hansens administration af de tamilske familiessammenføringssager er udtryk for en alvorlig tilsidesættelse af de pligter, der påhvilede ham som minister og forvaltningschef. Tilsidesættelsen indebar endvidere en krænkelse af de tamilske familiemedlemmers personlige rettigheder...

To yderligere principper kan udledes af dommen. For det første afviste Rigsretten, at **politisk opbakning kan legitimere ulovlig sagsbehandling** – en påstået tilslutning fra regeringen eller Folketinget kunne ikke fritage ministeren. For det andet vægtede retten den **skjulte administration**: at ministeren og ministeriet udadtil begrundede berostillelsen med urigtige oplysninger om ressourcemæssig prioritering og forholdene i Sri Lanka over for Folketingets Retsudvalg og ombudsmanden, understregede forholdets strafbare karakter.

Et mindretal på 5 dommere stemte for frifindelse. De lagde vægt på den politiske kontekst, på at administrationen efter deres opfattelse var gennemsigtig, på at ombudsmanden havde kendskab til forholdene, og på at [udlændingelovens § 9, stk. 1](#) ganske vist hjemler et retskrav, men ikke udtrykkeligt forbyder administrativ prioritering eller forsinkelse. Dissensen illustrerer, hvor stridbar afgrænsningen mellem forvaltningsretlig kritik og strafferetligt ansvar er.

LOV

[Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1](#)[Udlændingeloven § 9, stk. 1](#)[Udlændingeloven § 19](#)

PRAKSIS

Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringsager

22.06.1995

§ 4 Instrukssagen 2021: forsæt, embedsværkets advarsler og ministerens indgreb i beslutningsgrundlaget

Rigsrettens dom af 13. december 2021, [SS-1/2021-DK](#), mod forhenværende udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg er den anden domfældelse efter loven og den, der mest præcist viser, *hvordan* forsæt konstateres hos en minister.

Sagen udsprang af, at ministeren den 25. januar 2016 på Facebook erklærede det "fuldstændig uacceptabelt", at mindreårige asylansøgere var indkvarteret med voksne ægtefæller, og at det "skal stoppes omgående". Den 2. februar 2016 udarbejdede ministeriet et notat med en model, hvorefter mindreårige over 15 år kunne gøres til genstand for en konkret vurdering med undtagelser, hvis adskillelse "åbenbart ville stride mod barnets tarv". Ministeren forkastede undtagelsesmuligheden. Den 10. februar 2016 udsendtes en pressemeddelelse uden undtagelser – heller ikke for par med børn – og Udlændingestyrelsen fik samme dag mundtlig instruks om straks at effektuere adskillelse. I perioden 10. februar – 18. marts 2016 blev 18 par adskilt.

Flertallet på 25 dommere fandt Støjberg skyldig i **forsætlig** overtrædelse af [§ 5, stk. 1](#). De bærende momenter var:

- Justitsministeriet havde allerede den 9. februar 2016 bekræftet, at en generel instruks om adskillelse uden individuel vurdering ville være i strid med EMRK artikel 8, og ministeren var orienteret herom.
- Trods dette fjernede hun undtagelserne i det endelige udkast til pressemeddelelsen.
- På et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 gentog afdelingschefen, at en generel regel ville være konventionsstridig, og at sagerne skulle behandles individuelt – ministeren fastholdt linjen, og "toget kørte".
- Ved at insistere på en undtagelsesfri linje havde hun "kortslettet" den lovpligtige procedure for individuel vurdering, partshøring efter [forvaltningslovens § 19](#) og proportionalitetsafvejning.

Flertallet konkluderede:

Inger Støjberg besluttede selv, at pressemeddelelsen ikke skulle indeholde en undtagelsesmulighed. Hun havde derved medvirket til, at administrationen af indkvarteringsordningen blev ulovlig, og hun forholdt sig accepterende til muligheden for, at par ulovligt ville blive adskilt.

Formuleringen "forholdt sig accepterende til muligheden" er klassisk dolus eventualis: forsættet konstateres ikke ved, at ministeren *ønskede* et ulovligt resultat, men ved at hun accepterede risikoen for det, efter at være blevet advaret om netop den risiko.

En dommer dissenterede og ville frifinde med henvisning til, at formålet – beskyttelse af mindreårige mod tvangsægteskaber – var anerkendelsesværdigt, at rådgivningen fra embedsværket havde været mangelfuld, og at hverken forsæt eller grov uagtsomhed var bevist.

Rigsretten afviste ved kendelse af 29. juni 2021 at lade urigtige oplysninger til Folketinget under en række samråd indgå som **strafskærpende** omstændighed, men tillod bevisførelse herom i det omfang, det havde betydning for skyldspørgsmålet. Afgørelsen viser, at anklageskriftets afgrænsning binder Rigsretten på samme måde som i almindelige straffesager, jf. [retsplejelovens § 834](#).

Forvaltningsretligt var sagen forudgået af Folketingets Ombudsmands egen drift-undersøgelse, [FOB 2017-10](#), der konkluderede:

Ministeriets fremgangsmåde forekommer mig samlet set meget vanskelig at forstå. Og den har efter min opfattelse – ud over at indebære udstedelse af en instruks med ulovligt indhold – været meget risikabel i forhold til ministeriets grundlæggende pligt til sikring af lovlig administration på området. Sammenfattende finder jeg ministeriets fremgangsmåde særdeles kritisabel.

Ombudsmandens undersøgelser retter sig efter fast praksis mod myndigheder og ikke mod bestemte personer, og redegørelsen var derfor rettet til ministeriet – ikke til ministeren. Ombudsmandskritikken er dermed ikke i sig selv en konstatering af ministeransvar, men den fastslog den objektive ulovlighed, som Rigsretten fire år senere byggede videre på.

LOV

[Forvaltningsloven § 19](#)[Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1](#)[Ministeransvarlighedsloven § 6, stk. 1](#)[Retsplejeloven § 834](#)[Udlændingeloven § 42a, stk. 7](#)PRAKSIS **Rigsretten** · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

Sandhedspligten i § 5, stk. 2 – urigtige og vildledende oplysninger samt fortielse

[Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2](#) bestemmer:

Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketetinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Forarbejderne præciserer bestemmelsens funktion og dens vanskeligste punkt:

Bestemmelsen angår ministres ansvar for meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger til folketetinget eller fortielse over for tinget. Et ansvar herfor følger allerede af stk. 1, men man har ønsket gennem bestemmelsen i stk. 2 at præcisere dette ansvars rækkevidde. Det vanskeligste problem i forbindelse med denne bestemmelse er tilvejebringelsen af en juridisk forsvarlig udformning af reglen om ansvar for fortielse. Man mener dog, at en sådan udformning opnås ved den foreslåede affattelse, der i princippet svarer til affattelsen af § 9 i den norske lov af 1932 om straf for handlinger, der påtales ved rigsretten.

Stk. 2 er altså en præcisering, ikke en selvstændig udvidelse – men den er strafferetligt betydningsfuld, fordi den udtrykkeligt kriminaliserer *passivitet* i form af fortielse.

Den mest gennemarbejdede fremstilling af bestemmelsens indhold findes i Instrukskommissionens delberetning, der blev oversendt til Folketinget som led i [UFO alm. del](#). Kommissionen sammenfatter retsstillingen således:

Efter bestemmelsen er det retlige udgangspunkt, at en minister ikke er underlagt nogen pligt til at afgive oplysninger til Folketinget. Vælger en minister imidlertid at afgive oplysninger til Folketinget, følger det af sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, 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.

Tre selvstændige retssætninger følger heraf:

1. **Ingen almindelig oplysningspligt.** En minister kan som udgangspunkt undlade at udtale sig; forpligtelsen udløses, når ministeren *vælger* at afgive oplysninger.
2. **Berigtigelsespligt.** Kommissionen anfører, at det må antages, at en minister, der uden forsæt har afgivet urigtige oplysninger, "har pligt til at berigtige disse oplysninger, når ministeren bliver bekendt med, at de tidligere afgivne oplysninger var urigtige", og at undladelse heraf "kan der være tale om en fortielse i strid med ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2". Berigtigelsen skal ske uden unødigt ophold, men kommissionen bemærker selv, at der ikke kan siges noget sikkert om fristen.
3. **Sandhedspligt uden for Folketinget.** Bestemmelsen vedrører alene oplysninger til Folketinget, men kommissionen peger på, at urigtige eller vildledende oplysninger til offentligheden i øvrigt efter omstændighederne kan kvalificeres som brud på de pligter, der efter [§ 5, stk. 1](#) påhviler en minister "efter hans stillings beskaffenhed".

Det principielle grundsyn på sandhedspligten er udfoldet i **betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen – Ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget**, hvor udvalget udtaler:

Sandhedspligten er en helt fundamental del af vores demokrati og af afgørende betydning for dets rette funktion. Vi skal kunne stole på, at en minister kun giver Folketinget sande og fyldestgørende oplysninger. Folketinget er nemlig i sit arbejde som en del af den lovgivende magt og som kontrolorgan i forhold til regeringen mv. afhængig af at kunne få de nødvendige oplysninger gennem vedkommende minister.

Og videre:

En ministers brug af vildledning og fortielse som politisk redskab er samfundsmæssigt anset for så forkasteligt, at ministres sandhedspligt over for Folketinget er særskilt strafsanktioneret i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, jf. § 6.

Der foreligger endnu ingen rigsretsdom, hvor § 5, stk. 2, har været det bærende gerningsindhold. I Tamilsagen indgik de urigtige begrundelser over for Folketingets Retsudvalg som et moment, der understregede forholdets strafbare karakter under stk. 1, og i Instruksagen blev spørgsmålet holdt uden for strafudmålingen ved kendelsen af 29. juni 2021. Bestemmelsens praktiske betydning ligger derfor indtil videre i det parlamentariske kontrolarbejde snarere end i domspraksis.

§ 6 Medvirkens- og tilsynsansvaret i § 3, nr. 1-3

Ministeransvarlighedslovens § 3 udgør lovens mest karakteristiske nyskabelse. Bestemmelsen lyder:

Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnets handling, når

- 1. han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.*
- 2. handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.*
- 3. han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.*

Bestemmelsen supplerer – den erstatter ikke – [straffelovens § 23](#), som allerede gælder via [ministeransvarlighedslovens § 2](#). Forarbejderne forklarer valget:

Derimod er det fundet rigtigst at foretage en præcisering af ministres ansvar for medvirken til underordnede handlinger, der formentlig er det ansvarsspørgsmål vedrørende medvirken, som frembyder størst praktisk interesse. Det er dog også her udgangspunktet, at ministrene er ansvarlige i alle tilfælde, hvor dette følger af straffelovens medvirkensregler, jfr. forslagens § 2. Men 3 væsentlige spørgsmål er trukket frem i § 3, nr. 1-3, og med hensyn til disse spørgsmål er rækkevidden af ministrenes ansvar nærmere fastslået.

Om de enkelte led anfører forarbejderne, at nr. 1 svarer til 1939-lovens § 5 og indebærer to ting: at ministeren bliver ansvarlig, når han har undladt at skride ind, skønt han vidste, at beslutningen ville blive truffet, og tillige at han bliver ansvarlig, hvis han efter at være blevet bekendt med beslutningens udfærdigelse har undladt at skride ind for at hindre dens udførelse. Om nr. 3 hedder det udtrykkeligt, at bestemmelsen "i forhold til denne lov betegner en ikke uvæsentlig udvidelse".

Om ministres passivitet ved kollegiale beslutninger – statsråd og ministermøder – valgte lovgiver bevidst ikke at opstille særregler:

På den ene side synes det urigtigt som i § 3 i loven af 1939 at begrænse ansvaret til den medvirken, der udøves ved "forslag, råd eller stemme"; det forhold, at en minister undlader at protestere mod en beslutning, bør i et vist omfang medføre ansvar. På den anden side er det ikke muligt for dette passivitetsansvar at formulere en afgrænsning, som betyder en præcisering af straffelovens medvirkensregler, eller i øvrigt er at foretrække fremfor disse regler.

Den manglende protest kan altså efter omstændighederne udløse ansvar, men bedømmes efter straffelovens almindelige medvirkensregler.

Den praktiske betydning af nr. 2 illustreres af Instruks-sagen: adskillelsen af de 18 par var netop "et nødvendigt eller naturligt middel" til gennemførelse af den undtagelsesfri ordning, ministeren selv havde besluttet. Rigsrettens formulering om, at hun "havde medvirket til, at administrationen af indkvarteringsordningen blev ulovlig", ligger direkte på linje med bestemmelsens ordlyd.

Tilsynsansvaret efter nr. 3 har sin ældste illustration i [SS-1/1910-DK](#) om Den sjællandske Bondestands Sparekasse – afsagt over et halvt århundrede før 1964-loven, men bevismæssigt stadig lærerig. Sagen angik det bedrageri, justitsminister P.A. Alberti som sparekassens formand havde begået. Rigsretten sondrede skarpt:

Tiltalt	Kendskab	Udfald
Indenrigsminister Sigurd Berg	Pålidelig meddelelse i januar 1906 om, at 3 mio. kr. manglede i regnskabet	Domfældt – bøde 100 kr.
Konseilspræsident J.C. Christensen	Kun generelle mistanker rejst under rigsdagsforhandlingerne i 1908	Frifundet

Berg blev dømt, fordi det som ansvarlig minister var hans pligt straks at anmode sparekasseinspektøren eller anden kompetent myndighed om at undersøge regnskabet, og fordi han undlod dette trods konkret viden. Christensen blev derimod frifundet, bl.a. fordi påstandene om misbrug ikke var så velfunderede, at de krævede indgriben, og fordi han derfor ikke havde handlet uforsvarligt ved at afvente yderligere beviser. Sagen fastslår dermed, at **tilsynssvigt kræver konkret viden eller konkretiseret mistanke** – en generel politisk uro om et sagsområde er ikke nok.

LOV

[Ministeransvarlighedsloven § 2](#)[Ministeransvarlighedsloven § 3](#)[Straffeloven § 23, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
	Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	22.06.1995
	Rigsretten · Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	17.06.1910

§ 7 Ansvar for kongelige beslutninger efter § 4 og kontrasignaturen

[Ministeransvarlighedslovens § 4](#) bestemmer:

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.

Bestemmelsen er den strafferetlige pendant til kontrasignaturreglen i [grundlovens § 14](#), hvorefter kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger kun giver dem gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift, og hvorefter "enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen".

Det afgørende ved § 4 er, at ansvaret **ikke er begrænset til den medunderskrivende minister**. Også ministre, der "på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse", er ansvarlige. Bestemmelsen lukker dermed det hul, der ellers kunne opstå, når en beslutning forberedes af flere ministre, men kun kontrasignes af én.

Forarbejderne til lovforslaget forkastede udtrykkeligt den begrænsning af ansvaret for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse, som 1939-loven havde indeholdt:

Ministeransvarlighedsloven af 1939 indeholdt dog i §§ 2-3 en vis begrænsning af ministres ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse; en sådan fravigelse af de almindelige regler er dog næppe tilstrækkelig begrundet.

Den praktiske ramme om § 4 er statsrådets arbejde. Statsministeriets [statsrådsvejledning](#) beskriver den procedure, hvorunder kongelige beslutninger træffes, og understreger ministrenes personlige ansvar for sagerne:

Det er de enkelte ministre, der har ansvaret for, at deres respektive sager forelægges i Statsråd i overensstemmelse med de gældende regler, herunder grundlovens 30-dagesfrist for stadfæstelse af lovforslag, jf. grundlovens § 22, 1. pkt.

Vejledningen fastslår også, at der er mødepligt til statsrådsmøder, og at kun sygdom, tjenesterejser i udlandet og uudsættelige ministerbesøg fra udlandet udgør lovligt forfald. Forelæggelsespligten er nærmere beskrevet i Justitsministeriets [vejledning om lov kvalitet](#), hvorefter regeringens lovforslag og beslutningsforslag efter grundlovens § 17, stk. 2, som udgangspunkt skal forelægges i Statsrådet inden fremsættelsen.

Der foreligger ingen offentliggjort rigsretspraksis, hvor § 4 har været det bærende gerningsindhold. Bestemmelsens betydning er derfor primært præventiv og systematisk: den sikrer, at kollektivt forberedte kongelige beslutninger ikke kan placeres i et ansvarsvakuum.

LOV

[Grundloven § 14](#)

[Grundloven § 22](#)

[Ministeransvarlighedsloven § 4](#)

§ 8 Strafferammen i § 6 og forholdet til straffelovens kapitel 16 efter § 7

[Ministeransvarlighedslovens § 6](#) fastsætter strafferammen. Bestemmelsen har i den konsoliderede tekst ordlyden "bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år" (stk. 1) og "bøde eller hæfte" ved uagtsomhed (stk. 2), men **denne ordlyd er ikke gældende ret**. Ved [lov nr. 433 af 31. maj 2000](#), der trådte i kraft 1. juli 2001, blev hæftestrafen afskaffet. Ændringen er endnu ikke konsolideret ind i lovteksten. Af forarbejderne til ændringen fremgår:

Ved forslaget udgår »hæfte«, så strafferammen herefter er bøde eller fængsel indtil 2 år.

og for stk. 2:

Ved forslaget ændres hæfte til fængsel indtil 4 måneder.

Gældende strafferamme er dermed:

Skyldform	Strafferamme
Forsæt eller grov uagtsomhed, jf. § 5	Bøde eller fængsel indtil 2 år
Uagtsomhed	Bøde eller fængsel indtil 4 måneder

Bødestraf fastsættes efter straffelovens regler om dagbøder, jf. [§ 6, stk. 3](#).

Forarbejderne begrunder rammernes bredde og afviser samtidig en særlig lempelsesregel for ministre:

Strafferammerne er forholdsvis vide, men dette må anses for påkrævet under hensyn til den forskelligartede karakter af de lovovertrædelser, rammerne omfatter. Specielt bemærkes, at man ikke har anset det for rigtigt at afskrive muligheden for anvendelse af frihedsstraf for uagtsomt forhold.

Det er overvejet, om der i forslaget burde optages en bestemmelse, hvorefter rigsretten under særlige omstændigheder kunne bestemme, at den forskyldte straf skulle bortfalde. Man mener imidlertid, at principielle hensyn taler imod

specielt for ministre at gennemføre en sådan regel, der betegner en fravigelse af såvel straffelovens almindelige regler som de regler, der gælder om ansvar for andre personer, som virker i offentlig tjeneste eller hverv.

§ 7 regulerer forholdet til den øvrige strafferet. Efter stk. 1 gælder § 6 "kun, såfremt strengere straf ikke er hjemlet i den øvrige lovgivning". Forarbejderne præciserer rækkevidden:

henvises navnlig til de bestemmelser i straffelovens kap. 16, som hjemler strengere straf end forslagens § 5, og til visse andre bestemmelser i straffeloven, som kan komme i betragtning med hensyn til ministre, herunder regler i lovens kapitler 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder.

Efter § 7, stk. 2 gælder straffelovens §§ 155-157 derimod *ikke* for ministre. Begrundelsen er lovteknisk: "Forlagets § 5 træder i stedet for disse bestemmelser, og det må da af lovtekniske grunde anses for rigtigt, at det udtrykkeligt fastslås, at bestemmelserne herefter ikke omfatter ministre."

Subsidiaritetsreglen i stk. 1 har haft konkret betydning i FE-sagen mod en tidligere forsvarsminister, der blev tiltalt efter straffelovens § 109, stk. 1 om røbelse af statshemmeligheder – en bestemmelse i straffelovens kapitel 12 med en langt strengere strafferamme end § 6. Sagen blev derfor ført ved de **almindelige domstole** og ikke ved Rigsretten. Højesteret fastslog i [SS-55/2023-HJR](#) og [55/2023](#), at sagen angik en "politisk lovovertrædelse" efter [retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3](#) og derfor skulle behandles under medvirken af nævninger – bl.a. for at begrænse risikoen for misbrug af retssystemet i politisk øjemed og for at sikre den politiske ytringsfrihed. Sagen gav desuden anledning til principielle afgørelser om dørlukning, jf. [SS-94/2023-HJR](#) og [Sag 94/2023](#), om værning, jf. [Sag 106/2022](#), og om forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger, jf. [Sag 44/2023](#).

FE-sagskomplekset viser dermed, at **ikke enhver straffesag mod en minister er en rigsretssag**: hører forholdet under en strengere bestemmelse i den almindelige straffelovgivning og ikke under "embedsførelsen" i grundlovens § 16's forstand, behandles det i det ordinære system.

LOV	Ministeransvarlighedsloven § 6, stk. 1-3	Ministeransvarlighedsloven § 7, stk. 1, 2
	Retsplejeloven § 686, stk. 4	Straffeloven § 109, stk. 1 Straffeloven § 155
	Straffeloven § 156, stk. 1, 2	Straffeloven § 157, stk. 1, 2
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger 27.10.2023 Højesteret · Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister 27.10.2023 Højesteret · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger 12.10.2023 Højesteret · Højesterets afgørelse om værning i sag om røbelse af statshemmeligheder 02.03.2023 Højesteret · Kendelse om aktindsigt og underretning om retsmøder i sag om overtrædelse af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger 12.06.2019	

§ 9 Sanktionspraksis i Rigsretten fra 1856 til 2021

Rigsrettens sanktionspraksis er så fåtallig, at hver enkelt afgørelse har præjudikatværdi. Samlet tegner materialet et billede af en ret, der er tilbageholdende med domfældelse, og som ved strafudmålingen lægger betydelig vægt på ministerens formål og på, om ansvaret allerede er gjort gældende politisk.

Sag	År	Forhold	Udfald
SS-1/1856-DK	1856	Ulovlig afholdelse af militærudgifter uden finanslovshjemmel under Krimkrigen	Frifindelse for alle syv tiltalte
SS-2/1877-DK	1877	Salg af Marmorkirken til C.F. Tietgen	Frifindelse for alle tre tiltalte
SS-1/1877-DK	1877	Overskridelse af bevillinger ved opførelsen af Det Kongelige Teater	Frifindelse for begge tiltalte
SS-1/1910-DK	1910	Manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	Berg: bøde 100 kr. – Christensen: frifundet
SS-1/1995-DK	1995	Ulovlig berostillelse af tamilske familiesammenføringsager	Fængsel i 4 måneder, betinget med prøvetid 1 år
SS-1/2021-DK	2021	Ulovlig instruks om adskillelse af mindreårige asylpar	Fængsel i 60 dage

De tre ældste sager belyser den nødret- og skønsmargin, retten har anerkendt. I Krimkrigssagen fandt Rigsretten, at ekstraordinære udbetalinger var nødvendige til ordens bevarelse, og at de tiltalte "ikke handlet uberettiget ved at iværksætte dem"; det forhold, at tillægsbevillingsforslaget først blev fremsat i løbet af året, udgjorde ikke strafbar forsømmelse. I Marmorkirkesagen konkluderede retten, at handlingerne var drevet af en saglig hensigt om at afslutte et langvarigt og kostbart statsligt projekt, og at der ikke forelå det fornødne forsæt eller den grad af uagtsomhed, der kræves. Fælles for dem er, at **saglige formål og reelle nødvendighedshensyn afskærer strafansvaret**, selv når formelle procedurer ikke er fulgt.

Strafudmålingen i Tamilsagen viser, hvor omstridt sanktionsvalget er. Et mindretal på 8 dommere ville nøjes med 15 dagbøder à 1.000 kr. med henvisning til, at idømmelse af frihedsstraf bør være forbeholdt grovere og mere åbenbare tilfælde, at Ninn-Hansen allerede politisk var draget til ansvar, og at den indledende berostillelse havde sagligt grundlag. Flertallet på 12 dommere fandt derimod, at en bøde ville give et fejlagtigt indtryk af en mindre betydelig overtrædelse: det graverende i, at en justitsminister forsætligt i 7 måneder mod embedsmændenes advarsler fastholdt en lovstridig administration, der tilsidesatte et stort antal menneskers lovfæstede familieliv, krævede fængselsstraf. Fuldbyrðelsen blev udsat under hensyn til tiltaltes alder og helbred.

I Instruksagen blev straffen fastsat til fængsel i 60 dage, jf. [§ 6, stk. 1](#), sammenholdt med [straffelovens § 56](#). Rigsretten opregnede afvejningsmomenterne udtrykkeligt:

I skærpende retning:

- at ministeren besluttede, at praksisændringen skulle gennemføres og straks effektueres, selv om hun havde modtaget klar rådgivning om, at det ville stride mod lovfæstede krav om respekt for familieliv,
- at den ulovlige instruks havde alvorlige konsekvenser for de berørte par og deres børn, herunder belastningsreaktioner og negative psykiske følger for en i forvejen sårbar gruppe.

I formildende retning:

- at formålet – at beskytte mindreårige piger mod tvangsægteskaber – var anerkendelsesværdigt,
- at overtrædelsen primært angik tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler,
- at instruks blev lovliggjort den 18. marts 2016 efter at have været gældende i mindre end halvanden måned,

- at de berørte par efter adskillelsen fortsat kunne besøge hinanden og opretholde en vis form for samliv.

Både i 1995 og 2021 blev sagens omkostninger pålagt statskassen.

LOV

Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1

Ministeransvarlighedsloven § 6, stk. 1

Straffeloven § 56

PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
	Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	22.06.1995
	Rigsretten · Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	17.06.1910
	Rigsretten · Rigsretssag om overskridelse af bevillinger ved opførelsen af Det Kongelige Teater	04.10.1877
	Rigsretten · Rigsretssag om salg af Marmorkirken til C. F. Tietgen	13.06.1877
	Rigsretten · Rigsretssag om militærudgifter under Krimkrigen	28.02.1855

Forældelse efter § 8 – femårsminimum, kommissionsundersøgelser og det bortfaldne L 118

§ 10

Ministeransvarlighedslovens § 8 bestemmer:

Ministres strafansvar forældes efter borgerlig straffelovs §§ 93-95. Forældelsesfristen er dog i intet tilfælde mindre end 5 år.

Hovedreglen følger dermed [straffelovens § 93](#), hvorefter fristen er 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år – hvilket svarer til strafferammen efter § 6, stk. 1. Fristen regnes efter [straffelovens § 94, stk. 1](#) fra den dag, da den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, og afbrydes efter stk. 5, når den pågældende gøres bekendt med sigtelsen.

Minimumsfristen på 5 år er ikke tilfældig. Justitsministeriet gengiver i lovforslag L 118 (2025-26) forarbejderne fra Folketingstidende 1963-1964, tillæg A, spalte 264, således:

Bestemmelsen har til formål at sikre, at forældelse ikke vil kunne ske, før der har været afholdt nyvalg til Folketinget, således at et eventuelt nyt folketingsflertal vil have mulighed for at tage stilling til tiltalespørgsmålet.

Forældelsesreglen er en forfatningsretlig garanti: den skal forhindre, at et siddende flertal kan lade en sag mod egne ministre forælde, før vælgerne har haft mulighed for at ændre Folketingets sammensætning. Samme sted fremgår, at § 8 ikke alene omfatter ansvar efter § 6, men også ansvar efter de strengere bestemmelser i den øvrige lovgivning, hvortil [§ 7](#) henviser.

I praksis er femårsfristen kommet under pres, fordi ministeransvarssager rutinemæssigt forudgås af en kommissionsundersøgelse. Justitsministeriet beskriver problemet i bemærkningerne til L 118:

Den nuværende forældelsesfrist på 5 år sammenholdt med den tid, det tager en kommission at gennemføre en undersøgelse, indebærer, at det kan være nødvendigt at finde konkrete løsninger for at sikre, at Folketinget har tid til at tage stilling til kommissionens beretning eller at rejse tiltale som følge af beretningen, inden et eventuelt ministeransvar forældes.

To konkrete løsninger er blevet anvendt:

- **Instrukskommissionen** afgav den 14. december 2020 en *delberetning* alene for at give Folketinget mulighed for at træffe beslutning om tiltalerejsning, fordi forældelsesfristen udløb den 10. februar 2021. Den sidste del af beretningen kom først den 26. april 2021 – efter at tiltalebeslutningen var truffet.
- **FE-Kommission II** fik ved lov nr. 711 af 13. juni 2023 om undersøgelse af beslutningen om hjemsendelse af ledende medarbejdere en særskilt § 22 a, hvorefter forældelsesfristen for ministres strafansvar for forhold omfattet af undersøgelsen i intet tilfælde er mindre end 6 måneder efter kommissionens beretning.

Et generelt lovgivningsinitiativ blev sat i gang efter beslutningsforslag **B 14** (2025-26), hvor Udvalget for Forretningsordenen den 26. november 2025 afgav beretning. Et flertal (S, V, SF og M) var enige om, at ministres strafansvar for forhold omfattet af en undersøgelses- eller granskningskommission tidligst skulle forældes 6 måneder efter kommissionens beretning, og at minimumsfristen skulle hæves fra 5 til 6 år. Et mindretal (DD, LA, KF og DF) ønskede en videregående ordning, hvorefter fristen først løber fra ministerens fratræden, med henvisning til, at de gældende regler "svækker mindretallets muligheder for at holde en minister ansvarlig".

Justitsministeren fremsatte den 25. februar 2026 **L 118** om forlængelse af forældelsesfristen. Lovforslaget nåede 1. behandling den 11. marts 2026, men er **bortfaldet**. Forældelsesreglen i § 8 er derfor uændret: femårsminimum, uden generel suspension under en kommissionsundersøgelse.

LOV

Ministeransvarlighedsloven § 7, stk. 1

Ministeransvarlighedsloven § 8

Straffeloven § 93, stk. 1

Straffeloven § 94, stk. 1, 5

PRAKSIS Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

Kommissionsundersøgelser og forbuddet mod retlige ministervurderinger – minksagen

§ 11

Fakta i ministeransvarssager klarlægges typisk forudgående af en undersøgelses- eller granskningskommission. Kommissionernes kompetence er dog udtrykkeligt afskåret på netop det punkt, der er afgørende for strafansvaret. **§ 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner** bestemmer:

Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

Begrundelsen er udfoldet i **betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer**, hvor udvalget anfører:

Den foreslåede begrænsning af undersøgelseskommissionernes virksomhed med hensyn til ministre skal naturligvis ses i sammenhæng med, at det i praksis efter grundloven alene tilkommer Folketinget at tage stilling til spørgsmålet om ministerens politiske ansvar eller om rejsning af sag med henblik på ministerens retlige ansvar, jf. grundlovens §§ 15-16. Der er ingen klar grænse mellem grundlaget for politisk ansvar og grundlaget for retligt ansvar. Eventuelle retsstridige forhold vil være politisk farvede, og det praktiske sanktionsspørgsmål vil normalt være et spørgsmål om politisk ansvar.

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. 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 de oplysninger, der blev videregivet til Folketinget.

Sondringen er skarp: kommissionen må fastslå, hvad ministeren *vidste* – men ikke, om denne viden juridisk kvalificerer som forsæt eller grov uagtsomhed.

Minksagen illustrerer, hvor konsekvensrig grænsedragningen er. Granskningskommissionen om aflivning af mink, hvis beretning blev oversendt til [Granskningsudvalget](#), konkluderede, at der forelå "en klar ulovlig instruks" – såvel om aflivning af mink som om udbetaling af tempobonus – og at statsministerens udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 objektivt set var "groft vildledende", idet der hverken var hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne eller til tempobonus. Kommissoriet fastslog dog udtrykkeligt: "Granskningskommissionen skal dog ikke foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, jf. herved de almindelige principper for undersøgelseskommissioner."

Kommissionen lagde til grund, at statsministeren ikke var bekendt med den manglende hjemmel, og tilføjede, at den *ikke* havde foretaget en vurdering af, om der forelå grov uagtsomhed. Denne tilbageholdenhed udløste en offentlig strid om, hvordan bemærkningen skulle læses. I en retlig vurdering afgivet til Folketinget, jf. [REU alm. del](#), anførte professorerne Jørgen Albæk Jensen, Jens Elo Rytter og Jørn Vestergaard:

Bemærkningen herom kan læses som en antydning af, at en nærmere undersøgelse af spørgsmålet om grov uagtsomhed i andet regi er indiceret, eller ligeafrem som en anvisning til Folketinget om, at en sådan opfølgning ville være på sin plads. [...] Beretningens bemærkninger om grov uagtsomhed bør imidlertid alene læses som en neutral redegørelse for afgrænsningen af kommissionens kompetence.

De konkluderede, at der ikke i beretningen var tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at statsministeren kunne idømmes strafansvar for grov uagtsomhed, endsige for et forsætligt forhold. Folketinget rejste ikke tiltale.

Den tilsvarende mekanisme fungerede i Instruks sagen, hvor Folketinget på grundlag af Instrukskommissionens delberetning vedtog beslutningsforslag [B 134](#) om rigsretstiltale. Af Udvalget for Forretningsordenens betænkning fremgår kommissionens konklusion om, at der ikke var "nogen rimelig tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet advaret mundtligt af embedsfolk fra sit departement om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig" – et rent faktumudsagn, som Rigsretten derefter kvalificerede retligt som forsæt.

Den parlamentariske procedure er reguleret i Folketingets forretningsorden. Efter [§ 54](#) behandler Udvalget for Forretningsordenen spørgsmål om, hvorvidt en minister skal søges draget til ansvar, og efter [§ 56](#) behandler udvalget kommissionsberetninger, der vedrører ministres – herunder afgåede ministres – forhold. En central retssikkerhedsgaranti findes i [§ 66](#):

Hvis udvalget på grundlag af beretning fra en undersøgelseskommission eller en granskningskommission eller på andet grundlag overvejer at søge ministeransvar gjort gældende, skal udvalget tidligst muligt gøre vedkommende minister bekendt med de kritikpunkter, som udvalget overvejer at fremdrage i sin indstilling.

LOV

[Folketingets forretningsorden § 54](#)[Folketingets forretningsorden § 56](#)[Folketingets forretningsorden § 66](#)[Grundloven § 16](#)[Lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner § 4, stk. 1-5](#)PRAKSIS **Rigsretten** · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

§ 12 Afgrænsningen til embedsmændenes eget ansvar

Ministeransvaret eksisterer side om side med embedsmændenes selvstændige strafansvar, men de to spor bedømmes efter forskellige normer. Mens ministre er undtaget fra [straffelovens §§ 155-157](#), jf. [ministeransvarlighedslovens § 7, stk. 2](#), er det netop disse bestemmelser, der rammer embedsværket.

Forskellen i tærskel er substantiel. [Straffelovens § 157](#) kræver "grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed" – en begrænsning, der som beskrevet ovenfor bevidst *ikke* blev overført til ministeransvarlighedsloven. [Straffelovens § 156](#) rammer den, der nægter eller undlader at opfylde en tjenstlig pligt eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, og [§ 155](#) den, der misbruger sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret. For begge bestemmelser kan straffen efter stk. 2 stige til fængsel indtil 1 år, når overtrædelsen begås af en person i ledende stilling.

Strafbarhedsgrænsen for embedsmisbrug er høj i praksis. I [SS-479/2004-HIL](#) blev Farum Kommunes borgmester og ordførende direktør tiltalt efter [§ 155](#) og [§ 157](#) for ulovlig låntagning, garantistillelser og uretmæssige repræsentationsudgifter. Rigsadvokatmeddelelsen om [straffens fastsættelse](#) fremhæver netop, at Højesteret i U 2008.1607 tillagde det væsentlig betydning i skærpene retning, at en tidligere borgmester ved sin handling groft havde misbrugt sin stilling, jf. [straffelovens § 81, nr. 8](#).

Omvendt viser en række afgørelser, hvor svært det er at nå strafbarhedstærsklen. I [SS-4567/2023-VIB](#) blev en kommunalt ansat fundet skyldig i tjenstemisbrug ved uberettigede opslag i sagsbehandlingssystemet SAPA, mens både byret og landsret i et parallelt sagskompleks frifandt to medarbejdere for tilsvarende opslag; Procesbevillingsnævnet meddelte i [25/25838](#) 3.-instansbevilling, netop for at Højesteret kan tage stilling til, hvornår uberettigede dataopslag når strafbarhedsgrænsen for tjenstemisbrug. I [SS-12682/2021-KBH](#) blev en afdelingschef frifundet for bestikkelse, fordi der hverken var bevis for et gaveelement eller for overprissætning, og i [SS-1052/2023-VLR](#) ændrede Vestre Landsret en frifindende byretsdom og dømte tre tidligere ansatte i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse for medvirken til mandatsvig og bestikkelse.

Afgrænsningen mellem ministerens og embedsmandens ansvar er selvstændigt behandlet i **betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand**, der beskriver det danske ministerstyre:

Det er bl.a. karakteristisk for det danske ministerstyre, at ministeren både i politisk og retlig henseende har et udstrakt ansvar for sit område, samtidig med at ministeren er den eneste person i ministeriet med demokratisk legitimitet.

Embedsmændenes stilling, når ministeren ønsker en ulovlig linje, er beskrevet i Moderniseringsstyrelsens [vejledning om god adfærd i det offentlige](#):

De ansatte har som hovedregel en lydighedspligt over for den offentlige myndighed eller institution, de er ansat i. Pligten indebærer, at de ansatte inden for lovgivningens rammer skal efterleve en ordre (beslutning) fra deres overordnede.

Forbeholdet "inden for lovgivningens rammer" er afgørende. Både i Tamilsagen og i Instruksagen advarede embedsværket gentagne gange skriftligt og mundtligt om ulovligheden – og det var netop disse advarsler, der gjorde ministerens efterfølgende fastholdelse af linjen forsætlig. Advarslerne fungerer dermed i praksis som det bevismæssige omdrejningspunkt, der flytter ansvaret fra embedsværket til ministeren.

Rent processuelt skal politikredsen efter [Rigsadvokatmeddelelsen om forelæggelse og indberetning](#) forelægge tiltalespørgsmålet for statsadvokaten i alle sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 16 (§§ 144-157 b). For ministre gælder denne ordning ikke: tiltalekompetencen tilkommer efter [grundlovens § 16](#) alene kongen eller Folketinget.

LOV	Grundloven § 16	Ministeransvarlighedsloven § 7, stk. 2	Straffeloven § 81
	Straffeloven § 155	Straffeloven § 156, stk. 1, 2	Straffeloven § 157, stk. 1, 2
PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg 13.12.2021 Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager 22.06.1995 Landsretten · Dom om mandatsvig og bestikkelse i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse 16.09.2024 Byretten · Kommunalt ansat fundet skyldig i uberettigede opslag i sagsbehandlingssystemet SAPA 06.11.2025 Byretten · Frifindelse i sag om bestikkelse i offentlig tjeneste 08.03.2022 Byretten · Borgmester tiltalt for misbrug af embede i strid med straffelovens § 155 10.04.2007 Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om tjenestemisbrug (straffeloven § 155) ved kommunalt ansattes uberettigede opslag i sagsbehandlingssystem 27.11.2025		

§ 13 Sammenfatning: hvad praksis kan bære

Ministeransvaret er en retlig konstruktion med et bredt gerningsindhold, en snæver processuel adgang og en tynd praksis. Det giver et karakteristisk mønster.

Normen er vid, men skyldkravet snævert. [§ 5, stk. 1](#) rammer enhver tilsidesættelse af embedspligt, herunder uskrevne forfatningsretlige pligter, og lovgiver fravalgte bevidst embedsmandsansvarets begrænsning til "grov eller oftere gentagen forsømmelse". Men skyldkravet – forsæt eller grov uagtsomhed – filtrerer effektivt, og forarbejderne henviser udtrykkeligt de mildere forsømmelser til det politiske ansvar.

Advarslen er beviset. Det klareste fællestræk i de to moderne domfældelser er, at strafansvaret indtrådte fra det tidspunkt, hvor ministeren mod utvetydige og gentagne juridiske advarsler fastholdt en ulovlig linje. I [SS-1/1995-DK](#) blev gerningsindholdet realiseret fra midten af juni 1988, ikke fra berostillelsens begyndelse i september 1987. I [SS-1/2021-DK](#) var det de dokumenterede advarsler af 9. og 10. februar 2016, der bar forsætsvurderingen. Omvendt førte den *manglende* konkrete viden til frifindelse af konseilspræsidenten i [SS-1/1910-DK](#).

Sagligt formål afskærer eller formilder. De ældre frifindelser i [SS-1/1856-DK](#), [SS-2/1877-DK](#) og [SS-1/1877-DK](#) hviler alle på, at dispositionerne var sagligt begrundede, og at forsæt eller kvalificeret uagtsomhed ikke forelå. I Instruksagen kunne det anerkendelsesværdige formål ikke afskære ansvaret – men det indgik udtrykkeligt som formildende ved strafudmålingen.

Politisk opbakning er ingen ansvarsfrihedsgrund. Rigsretten afviste i Tamilsagen, at tilslutning fra regeringen eller Folketinget kunne legitimere en ulovlig sagsbehandling. Ministeren er forvaltningschef, og forvaltningschefansvaret kan ikke delegeres til det politiske flertal.

Instruks- og tilsynsansvaret er lovens skarpeste redskab. [§ 3, nr. 1-3](#) gør ministeren ansvarlig for underordnede handlinger, når han vidste og ikke greb ind, når handlingen var et naturligt middel til hans egen beslutning, eller når han ikke i rimeligt omfang førte tilsyn og fastsatte instrukser. Forarbejderne betegner selv nr. 3 som "en ikke uvæsentlig udvidelse" i forhold til 1939-loven.

Sandhedspigten er strafsanktioneret, men uafprøvet. § 5, stk. 2 forpligter ikke ministeren til at udtale sig, men binder ham, når han gør det – og kriminaliserer fortælse af væsentlige oplysninger under Folketingets sagsbehandling. Bestemmelsen har endnu ikke båret en domfældelse.

Systemet er tidsbegrænset. Femårsminimum i § 8 skal sikre, at et nyvalgt Folketing kan tage stilling til tiltalepørgsmålet, men kolliderer i praksis med kommissionsundersøgelsernes varighed. Lovgiver har afhjulpet det ad hoc – ved delberetning i Instruksagen og ved en særskilt forældelsesbestemmelse i FE-undersøgelsesloven – men det generelle lovforslag L 118 er bortfaldet, og reglen står uændret.

Endelig bør praksisoversigtens grænser holdes for øje: Rigsretten er eneste forum for sager om *embedsførelsen*, men hører forholdet under en strengere bestemmelse i den øvrige straffelovgivning, føres sagen ved de almindelige domstole – som i FE-sagskomplekset, jf. [SS-55/2023-HJR](#).

LOV

[Grundloven § 16](#)

[Ministeransvarlighedsloven § 3](#)

[Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1, 2](#)

[Ministeransvarlighedsloven § 8](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	27.10.2023
	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
	Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	22.06.1995
	Rigsretten · Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	17.06.1910
	Rigsretten · Rigsretssag om overskridelse af bevillinger ved opførelsen af Det Kongelige Teater	04.10.1877
	Rigsretten · Rigsretssag om salg af Marmorkirken til C. F. Tietgen	13.06.1877
	Rigsretten · Rigsretssag om militærudgifter under Krimkrigen	28.02.1855

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Grundloven § 13	Grundloven § 16
Ministeransvarlighedsloven § 3	Ministeransvarlighedsloven § 4
Ministeransvarlighedsloven § 5 stk. 1, 2	Ministeransvarlighedsloven § 6 stk. 1-3
Ministeransvarlighedsloven § 7 stk. 1, 2	Ministeransvarlighedsloven § 8

MATERIALE Citerede afgørelser

19 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

5

27.10.2023	Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister	4290-5140
27.10.2023	Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	4333-5198

12.10.2023	Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	44-2023
02.03.2023	Højesterets afgørelse om værneting i sag om røbelse af statshemmeligheder	106-2022
12.06.2019	Kendelse om aktindsigt og underretning om retsmøder i sag om overtrædelse af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger	1857-2212
RIGSRET TEN · SÆRLIG DOMSTOL		6
13.12.2021	Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	129-149
22.06.1995	Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	112-131
17.06.1910	Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	113-132
04.10.1877	Rigsretssag om overskridelse af bevillinger ved opførelsen af Det Kongelige Teater	114-133
13.06.1877	Rigsretssag om salg af Marmorkirken til C. F. Tietgen	115-134
28.02.1855	Rigsretssag om militærudgifter under Krimkrigen	117-136
LANDSRET TEN · ANKEINSTANS		1
16.09.2024	Dom om mandatsvig og bestikkelse i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse	6172-7399
BYRET TEN · FØRSTE INSTANS		3
06.11.2025	Kommunalt ansat fundet skyldig i uberettigede opslag i sagsbehandlingssystemet SAPA	10474-12341
08.03.2022	Frifindelse i sag om bestikkelse i offentlig tjeneste	4621-5550
10.04.2007	Borgmester tiltalt for misbrug af embede i strid med straffelovens § 155	2858-3390
PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		3
16.12.2024	Annullering af parkeringsafgift grundet mangelfuld begrundelse ved to p-skiver	park-7399
07.12.2022	Twist om matrikelskel og adresseangivelse ved Rådhusørvet i Sønderborg	park-2212
06.07.2021	Ugyldigt gæstekort: Twist om anvendelse af blyant eller fyldepen ved parkering i Valby	park-5140
PROCESBEVILLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
27.11.2025	Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om tjenestemisbrug (straffeloven § 155) ved kommunalt ansattes uberettigede opslag i sagsbehandlingssystem	25/25838

FORARBEJDE Betænkninger

3 referencer

Betænkning om undersøgelsesorganer

nr. 1315 · 1996 · Justitsministeriet

Embedsmænds rådgivning og bistand - Betænkning nr. 1443 fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre

nr. 1443 · 2004 · Finansministeriet

Betænkning nr. 1557 om opfølgning på Christiania-sagen – Ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

nr. 1557 · 2015 · Justitsministeriet