

MILJØMINISTERIET

Departementet

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg
Christiansborg
1240 København K

J.nr. 001-00395

Den 27. maj 2008

- ./.
- Som opfølgning på samråd AU den 8. maj 2008 om strategien i Miljøministeriets "kogebog" fremsendes hermed Kogebog - vejledning i ministerbetjening fra 1999 samt Kogebog om Ministerbetjening fra 1996 - begge eksklusiv bilag.

Kogebogen er en intern vejledning, der giver svar på praktiske spørgsmål om ministerbetjening i Miljøministeriet. Kogebogen lægger op til dialog, hvis medarbejderne har spørgsmål. En sådan vejledning hverken kan eller skal tilsidesætte embedsmændenes sandhedspligt eller deres pligt til at være saglige og faglige. Disse pligter er blandt andet beskrevet i betænkning nr. 1443 fra juni 2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, som er udtryk for gældende ret på området.

Det fremgår af betænkningen (s. 38), at "Indholdsmæssigt kan det almindelige embedsværk rådgive om såvel faglige som politisk-taktiske aspekter af en sag. Politisk-taktiske overvejelser omfatter især vurderinger af, hvilke holdninger der må forventes at være til sagen hos de forskellige politiske partier og offentligheden, samt hvornår og hvordan sagen mest hensigtsmæssigt præsenteres i relation til medierne, Folketinget og offentligheden. Inden for de beskrevne rammer er det embedsværkets opgave sagligt og loyalt at arbejde for den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik".

Miljøministeriets departement har overfor mig oplyst, at den gældende Kogebog overholder reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand, som er beskrevet i betænkning nr. 1443.

Betænkning nr. 1443 indeholder blandt andet følgende uddrag, som vurderes at være relevante. Det er Miljøministeriet, som har markeret visse passager med fed skrift.

Faglighed

Udvalget fremhæver, at embedsværkets rådgivning og bistand skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed. Kravet om faglighed gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge.....

Udvalget vurderer, at det i praksis kan være svært at opstille klare og utvetydige grænser mellem, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk. Det afgørende er imidlertid, at embedsmændene i deres faglige rådgivning lader sig lede af, hvad de fagligt anser for rigtigt og ikke f.eks. af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv kunne være det mest bekvemme resultat.

Endelig vurderer udvalget, at almindelige embedsmænd udadtil overfor medier, folketingsudvalg, opposition og offentlighed af hensyn til deres faglige troværdighed og partipolitiske neutralitet ikke bør anvendes til at give indtryk af, at et politisk standpunkt er rent fagligt begrundet, hvis de i den forbindelse forventes at give et fortegnet billede af de faglige argumenter.

Der er samtidig intet til hinder for, at det almindelige embedsværk i ministeriet bidrager til at formulere ministerens rent politiske holdning i en sag, eller til at der anvendes faglige argumenter til at underbygge ministerens politiske holdning i en sag. (s. 35)

Partipolitisk neutralitet

Kravet om partipolitisk neutralitet indebærer [blandt andet, at den enkelte embedsmand]... sagligt og loyalt skal sikre den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik. (s. 36)

Lovlighed

Embedsværkets rådgivning og bistand skal ske indenfor rammerne af gældende ret... (s. 36)

Sandhedsplicht

Embedsmænd er underlagt et almindeligt princip om sandhedsplicht. Som følge heraf må embedsmænd i deres rådgivning og bistand ikke videregive oplysninger eller medvirke til, at ministeren videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger. (s. 36)

Rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskellige funktioner

Indholdsmæssigt kan det almindelige embedsværk rådgive om såvel faglige som politisk-taktiske aspekter af en sag. Politisk-taktiske overvejelser omfatter især vurderinger af, hvilke holdninger der må forventes at være til sagen hos de forskellige politiske partier og offentligheden, samt hvornår og hvordan sagen mest hensigtsmæssigt præsenteres i relation til medierne, Folketinget og offentligheden.

Inden for de beskrevne rammer er det embedsværkets opgave sagligt og loyalt at arbejde for den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik. (s. 38)

[Regeringsgrundlag]

[Embedsværket kan bistå i alle forhold, der vedrører ministerens funktioner som minister] **En minister er medlem af regeringen og udøver i sin egenskab, hvad der kan betegnes som regeringsfunktioner. I disse funktioner har ministeren bl.a. til opgave at søge at realisere regeringens politik, således som den f.eks. er kommet til udtryk i et regeringsgrundlag eller et lovprogram, eller som den løbende formuleres og**

udvikles af regeringen. Det er en central opgave for ministeren at medvirke ved videreudviklingen af regeringens politik...(s. 139)

Det er udvalgets opfattelse, at embedsværket i vid udstrækning kan og skal bidrage med rådgivning og bistand i relation til ministerens funktioner som regeringsmedlem. (s. 159)

... **mediefaglighed**...muligheden for at **præsentere forslaget på en måde, der kobler det til regeringens overordnede politik på området**, fremmer mulighederne for at gennemføre det osv. (s. 155)

[Sandhedspligt indebærer ikke en pligt til at afsløre – Timing]

Den angivne **sandhedspligt indebærer ikke en forpligtelse til ved besvarelse af spørgsmål**, f.eks. fra pressen, **at afsløre overvejelser og planer**, eksempelvis om et forestående økonomisk indgreb. (s. 142) (s. 157)

Når der er truffet beslutning om iværksættelse af et bestemt politisk initiativ, vil **et væsentligt spørgsmål** for ministeren og regeringen ofte være, **på hvilket tidspunkt initiativet mest hensigtsmæssigt kan præsenteres for de relevante parter, herunder for Folketinget.**

Vurderingen af dette spørgsmål vil bero på en række forskellige hensyn, herunder tidspunktet for præsentationen af andre regeringsinitiativer.

Det er en sædvanlig opgave for embedsværket – bl.a. på baggrund af undersøgelser om tidspunktet for præsentationen af sådanne initiativer- **at bistå ministeren med oplysninger og synspunkter, som kan være relevante for beslutningen herom.** (s. 145-146)

Netop bistand til at søge ministerens politik præsenteret bedst muligt kan således siges at ligge i kerneområdet for pressemedarbejdernes – og andre embedsmænds – opgaver.

Når f.eks. timingen for lancering af et initiativ overvejes, er det helt legitimt at lægge vægt på at forsøge at ramme et tidspunkt, hvor initiativet må forventes at få den bedste modtagelse set fra ministerens side. (s. 243)

De politisk taktiske aspekter

Udover at rådgive og bistå om en sags indholdsmæssige aspekter har embedsværket også til opgave at fungere som "sparringspartner" med hensyn til politisk-taktiske aspekter. (s. 144)

Et spørgsmål af central betydning for en ministers overvejelser i forbindelse med politiske initiativer er, hvilke politiske holdninger mv. til sagen der kan forventes hos de relevante parter, herunder hos f.eks. Folketingets partier, interesseorganisationer og medierne.

Det vil i den forbindelse ligeledes være et vigtigt spørgsmål, hvorledes et påtænkt initiativ forholder sig til regeringens almindelige politik på området og til oppositionens politiske grundholdninger.

I almindelighed vil en minister- i kraft af sine berøringsflader mv. i forhold til nævnte parter- ikke have noget væsentligt behov for rådgivning og bistand fra embedsværket på det område.

I visse tilfælde ville en minister imidlertid være vanskeligt stillet, såfremt det ikke var muligt at få rådgivning om de nævnte spørgsmål. Det kan f.eks. være et **vigtigt led i ministerens overvejelser at have kendskab til, hvilke holdninger de enkelte partier mv. gennem tiden har haft i forhold til konkrete politiske problemstillinger.** Embedsværket vil i almindelighed i kraft af sin erfaring være egnet til at give ministeren et sådant overblik.

Der vil i øvrigt ofte være en snæver sammenhæng mellem rådgivningen om de indholdsmæssige aspekter og rådgivningen om den politiske holdning hos berørte parter.

I mange tilfælde vil det således ikke være muligt for ministeren at danne sig en opfattelse af en sags politiske aspekter uden en grundig analyse og redegørelse fra embedsværket for de indholdsmæssige aspekter og konsekvenser af det pågældende forslag. Det vil her være en **sædvanlig og naturlig opgave for embedsværket at bistå ministeren ved at sætte denne analyse ind i den relevante politiske sammenhæng, således at der gives ministeren et samlet grundlag at træffe beslutning på.**

Når der er truffet beslutning om iværksættelse af et bestemt politisk initiativ, vil **et væsentligt spørgsmål** for ministeren og regeringen ofte være, **på hvilket tidspunkt initiativet mest hensigtsmæssigt kan præsenteres for de relevante parter herunder for Folketinget.**

Vurderingen af dette spørgsmål vil bero på en række forskellige hensyn, herunder tidspunktet for præsentationen af andre regeringsinitiativer.

Det er en sædvanlig opgave for embedsværket – bl.a. på baggrund af undersøgelser om tidspunktet for præsentationen af sådanne initiativer - **at bistå ministeren med oplysninger og synspunkter, som kan være relevante for beslutningen herom.** (s. 145-146)

Det almindelige embedsværk kan rådgive om både indholdsmæssige og politisk taktiske aspekter af en sag. ...

Politisk-taktiske overvejelser omfatter navnlig vurderinger af, hvilke holdninger der må forventes at være til sagen hos de forskellige politiske partier og offentligheden, samt hvornår og hvordan sagen mest hensigtsmæssigt præsenteres i relation til medierne. Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 [af 4. oktober 2001] har peget på, at der i forbindelse med rådgivning om politisk-taktiske aspekter af sagen må væ-

re en særlig opmærksomhed om de generelle normer vedrørende faglighed, partipolitisk neutralitet m.v.

I praksis vil der ofte være en snæver sammenhæng mellem rådgivning om de indholdsmæssige aspekter og rådgivning om de politiske holdninger hos de berørte parter. Det kan således være en **forudsætning for, at ministeren kan danne sig en opfattelse af f.eks. et konkret initiativs politiske aspekter, at det almindelige embedsværk både kan rådgive om det konkrete initiativs indholdsmæssige konsekvenser og bistå med at sætte denne analyse ind i den relevante politiske sammenhæng.** (s. 158)

[Regeringens resultater]

Debatten op til og under folketingsdebatten den 16. januar 2001: **[SR-regeringspartierne fastslog], at ministrene skulle kunne påregne at få den nødvendige bistand fra embedsværket til at kunne fungere som politisk chef for det pågældende ministerområde, og at ministrene således havde krav på både faglig og politisk-taktisk rådgivning samt bistand til formidling af regeringens politik.** (s. 69)

Justitsministeriets redegørelse nr. R2 af 4. oktober 2001

I redegørelsen præciseredes således blandt andet, at:

- embedsværket kan bistå i alle forhold, der vedrører ministerens funktioner som minister,
- bistanden skal ligge indenfor gældende lovgivning m.v. samt inden for de grænser, der følger af principperne om sandhedspflicht, almindelig faglighed og partipolitisk neutralitet,
- **embedsværket kan inden for disse rammer, yde bistand om såvel faglige som politisk taktiske aspekter,**
- ... (s. 71)

Betænkningen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside www.fm.dk.