



Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 26. februar 2015

Beretning om ministres ansvar over for Folketinget

1. Indledning

Præsidiets har i løbet af efteråret 2014 på baggrund af en intensiveret offentlig debat om emnet drøftet mulighederne for, hvordan man på et politisk grundlag kan skærpe bevidstheden om ministres ansvar over for Folketinget. Præsidiets har herunder navnlig overvejet, hvordan det kan sikres, at Folketinget og dets enkelte medlemmer og udvalg kan udøve deres politiske arbejde i tiltro til altid at kunne modtage korrekte, retvisende og fyldestgørende oplysninger fra ministre.

Et enigt Præsidium har på grundlag af drøftelserne indstillet til Udvalget for Forretningsordenen, at der udarbejdes en beretning om ministres ansvar over for Folketinget, som kan medvirke til at opnå dette formål.

2. Generelt om ministeransvar i dansk statsstyre

Begrebet ministeransvar benyttes i en dansk sammenhæng i to forskellige betydninger, nemlig det såkaldt politiske og det såkaldt retlige ministeransvar. De to former for ansvar kan efter de nærmere omstændigheder være relevante i den samme situation, men må som en principiel betragtning holdes adskilt.

Ved det politiske ministeransvar forstås i almindelighed det ansvar, som en minister befinder sig i over for Folketinget i kraft af det parlamentariske princip, som siden 1953 har fundet udtryk i grundlovens § 15. Ved det retlige ministeransvar forstås i almindelighed det ansvar, som en minister efter lov om ministres ansvarlighed kan ifalde for sin embedsførelse, og som i yderste konsekvens kan føre til tiltale ved Rigsretten og straf af bøde eller fængsel.

2.1. Retligt ministeransvar

Ministrenes ansvarlighed for regeringens førelse er foreskrevet i grundloven, hvis § 13, 2. pkt., har følgende ordlyd: »Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov«.

En nærmere lovregulering af ministrenes ansvarlighed blev først i 1964 gennemført med den endnu gældende ministeransvarlighedslov.

Lovens centrale bestemmelse om ministres retlige ansvar er dens § 5, i hvis stk. 1 det foreskrives, at 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. I stk. 2 er det bestemt, at bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister 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.

En nærmere beskrivelse af ministres retlige ansvar efter ministeransvarlighedsloven falder uden for denne beretnings formål, hvorfor der generelt henvises til den statsretlige litteratur herom, bl.a. til nuværende højesteretsdommer, dr. jur. Jens Peter Christensens disputats »Ministeransvar« fra 1997.

2.2. Politisk ministeransvar

Som nævnt ovenfor er det politiske ministeransvar en følge af det parlamentariske princip, som har fundet sit udtryk i den nuværende grundlovs § 15. I denne bestemmelses stk. 1 foreskrives, at ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til vedkommende.

Dette ansvar er retligt ubundet i den forstand, at der ikke kan opstilles nogen retlige krav til grundlaget for Folketingets mistillid. Folketingets mistillid til en minister behøver således ikke bero på nogen konkret handling eller undladelse fra ministerens side, som kan siges at stride mod ministerens pligter i embedet.

Ud over den formelle reaktion, at Folketinget udtaler sin mistillid til en minister med den retsvirkning, at ministeren ikke kan forblive minister, omfatter begrebet politisk ministeransvar i almindelighed også den mildere og mindre formbundne reaktion, at Folketinget – eller eventuelt blot en del heraf – udtaler en politisk kritik af ministeren.

3. Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenens overvejelser

3.1. Baggrund for overvejelserne

Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenen anser principperne om ministres ansvarlighed, både for så vidt angår det retlige og det politiske ansvar, for helt grundlæggende elementer i det danske folkestyre.

Principperne er i særlig grad afgørende, når det kommer til at sikre Folketinget og dets udvalg og medlemmers adgang til at modtage oplysninger fra regeringen og kunne agere i tillid til, at de oplysninger, der modtages, er korrekte, retvisende og fyldestgørende. Dette er bl.a. en følge af, at det er karakteristisk for det danske statsstyres indretning, at Folketinget selv kun råder over forholdsvis begrænsede virkemidler til at indhente de oplysninger, som er nødvendige for dets politiske virke, og derfor i vidt omfang beror på oplysninger modtaget fra regeringen ved udøvelsen af sin virksomhed.

Den offentlige debat, der siden efteråret 2014 har udspundet sig om emnet, har efter Præsidiets og udvalgets opfattelse imidlertid sat nyt fokus på principperne for ministeransvar og vist, at der kan være behov for en særlig indsats for at højne bevidstheden om disse principper i det daglige politiske liv.

Præsidiets og udvalget er yderligere ansporet af, at debatten i høj grad har drejet sig om embedsmænds forhold og samspillet mellem embedsmænd og ministre. Præsidiets og udvalget anerkender naturligvis, at embedsmænd har et selvstændigt ansvar for deres embedsførelse, og at de herunder bærer et ansvar for, hvordan de gennem rådgivning m.v. medvirker til en ministers udførelse af sine forpligtelser over for Folketinget. Debatten giver dog Præsidiets og udvalget anledning til at fremhæve ministeransvaret som et særligt ansvarssystem, der alene omfatter *ministre*. Overvejelser om embedsmandsansvar bør ikke komme til at skygge for den særlige ansvarsrelation, der består mellem Folketinget og ministrene, og som bl.a. indebærer, at det er ministeren, som er ansvarlig for oplysninger, som afgives – eller ikke afgives – til Folketinget, uanset hvilken rolle embedsmænd måtte have spillet i den forbindelse.

3.2. Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenens nærmere overvejelser

Det er Præsidiets og udvalgets opfattelse, at de gældende regler og principper for ministeransvar grundlæggende er formålstjenlige i deres nuværende skikkelse, og Præsidiets og udvalget ser derfor ikke noget behov for fundamentale ændringer eller nyskabelser.

For så vidt angår normerne for det retlige ministeransvar, finder Præsidiets og udvalget, at ministeransvarlighedslovens § 5 indeholder en hensigtsmæssig angivelse af de handlinger og undladelser, som bør sanktioneres gennem det retlige ministeransvar. Præsidiets og udvalget er naturligvis opmærksomme på, at bestemmelsen på flere punkter nødvendiggør udfyldning og fortolkning. Det gælder bl.a. med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke pligter der påhviler en minister efter dennes stillings beskaffenhed, og under hvilke omstændigheder en minister kan siges at have fortiet oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af en sag. Præsidiets og udvalget konstaterer, at

den endelige afgrænsning af de pågældende bestemmelsers rækkevidde må ske i retsanvendelsen, allerede idet en mere præcis afgrænsning af reglerne – som i givet fald måtte foretages ved en lovændring – formentlig vil være uhyre vanskelig at udforme på en dækkende måde.

Med denne beretning ønsker Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenen imidlertid på et mere politisk plan at give udtryk for, hvilke fordringer der efter Præsidiets og udvalgets opfattelse bør stilles til ministres ageren over for Folketinget med særligt hensyn til afgivelse af oplysninger til Folketinget.

Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenen har med tilfredshed noteret sig, at regeringen i december 2014 som opfølgning på den vedtagelse, som Folketinget vedtog i forbindelse med behandlingen af forespørgsel nr. F 37, folketingsåret 2013-14, har nedsat et udvalg, som skal belyse de spørgsmål om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget, som den såkaldte Christianiasag har givet anledning til. Udvalget skal bl.a. beskrive de gældende regler om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget og i forlængelse heraf de regler, som gælder for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget, herunder med hensyn til sandhedspligt og tavshedspligt. Udvalget skal endvidere overveje, hvorledes en fremadrettet ordning vil kunne udformes, således at det grundlæggende princip om, at en minister skal give korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget, sikres.

Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenen har endvidere noteret sig, at fagforbundet Djøf i maj 2014 har nedsat det såkaldte Bo Smith-udvalg med den bredere opgave at belyse de vilkår, samspillet mellem embedsværket og den politiske ledelse fungerer under, og i den kontekst hvordan embedsværket bedst muligt kan understøtte den politiske ledelse i forhold til at forberede og træffe politiske beslutninger og bistå med at gennemføre dem effektivt og med respekt for de gældende principper og normer for offentlig forvaltning i Danmark.

Præsidiets og udvalget finder det ikke desto mindre passende, også inden resultatet af disse to udvalgs arbejde foreligger, at udtale nogle grundlæggende synspunkter.

Som nævnt ovenfor beror Folketinget i vidt omfang på oplysninger modtaget fra regeringen ved udøvelsen af sin virksomhed. En grundlæggende ændring af dette forhold vil dels udgøre et fundamentalt skifte i det danske politiske system med hensyn til ansvarsrelationer, dels formentlig i praksis forudsætte, at der i Folketingets eget regi opbygges et meget omfattende apparat til sagkyndig betjening og rådgivning af Folketingets medlemmer og udvalg inden for alle sagsområder. En sådan udvikling vil efter Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenens opfattelse – af både principielle og økonomiske grunde – ikke være ønskværdig.

Den senere tids debat har dog efter Præsidiets og Udvalgets opfattelse vist, at en fastholdelse af den gældende ordning og ressourcefordeling mellem regering og Folketing på længere sigt kræver en stadig opmærksomhed på den til en-

hver tid siddende regerings forpligtelser til rettidig, retvisende og loyal varetægelse af Folketingets informationsbehov.

Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenen ønsker at fastholde den norm, som har fundet udtryk i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, og som indebærer, at en minister ikke må 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.

Præsidiets og Udvalget ønsker dog som en mere politisk norm hertil at føje, at en minister ikke alene bør være opmærksom på at undgå at fortie foreliggende oplysninger af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af en sag, men også på, hvor det er relevant, selv at sørge for, at sådanne oplysninger indhentes og videregives til Folketinget. Ligeledes ønsker Præsidiets og udvalget at betone, at indhentelse og videregivelse af oplysninger til Folketinget bør ske loyalt og uden hensyn til, hvorvidt de oplysninger, som foreligger, eller som der kan være tale om at indhente, umiddelbart synes at ville understøtte ministerens politiske holdninger eller intentioner.

Dette indebærer bl.a., at en minister i forbindelse med Folketingets behandling af et lov- eller beslutningsforslag fremsat af ministeren bør være opmærksom på at sikre, at der i forslagens bemærkninger, svar på spørgsmål m.v. sker en fyldestgørende belysning ikke kun af forhold, som taler for forslaget, men også af forhold, som kan tale imod det. Er der forhold, som kun vanskeligt lader sig belyse eller er forbundet med usikkerhed, skal dette naturligvis ikke nødvendigvis føre til, at forslaget ikke fremsættes. Ministeren bør i så fald redegøre for, hvori vanskeligheden eller usikkerheden består, og hvilke konsekvenser de mulige udfald kan få, i det omfang og den detaljeringsgrad, der i det konkrete tilfælde er nødvendig, for at folketingsmedlemmerne kan bedømme,

om de uanset vanskeligheden eller usikkerheden skal støtte forslaget.

Det indebærer endvidere, at en minister, når han eller hun besvarer spørgsmål fra Folketinget, bør bestræbe sig på at fortolke spørgsmålet ud fra spørgerens eller spørgernes forudsætninger eller – hvor disse ikke umiddelbart lader sig udlede af spørgsmålets ordlyd og den kontekst, det er stillet i – ud fra en neutral og naturlig sproglig forståelse. Tilstræbt snævre fortolkninger af spørgsmål og deraf følgende snævre besvarelser bør undgås.

Præsidiets og udvalget ønsker at understrege, at det ovenstående ikke skal forstås som en intention om at begrænse ministrenes adgang til at fremsætte forslag på grundlag af deres egne, frie politiske overvejelser, selv om der måtte foreligge oplysninger af faglig karakter, som synes at tale imod forslaget. Det skal ligeledes understreges, at det heller ikke er Præsidiets og udvalgets intention at begrænse ministeres adgang til at argumentere politisk for deres sager og synspunkter i bemærkninger til forslag, svar på spørgsmål m.v., herunder ved at fremhæve de forhold, der kan tale for et givet forslag eller på anden måde for ministerens opfattelse. Præsidiets og udvalgets ærinde er at sikre, at Folketinget og dets medlemmer og udvalg til enhver tid får et fyldestgørende grundlag for selvstændigt at vurdere de sager, som indgår i det parlamentariske arbejde.

Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenen ser frem til udkommet af Bo Smith-udvalgets arbejde og af den arbejdsgruppe, som er nedsat i tilknytning til Christianiasagen, og til den efterfølgende videre debat.

P. u. v.
Mogens Lykketoft
formand