

Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg

Slotsholmsgade 10
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
oim@oim.dk

Sagsnr.
2018 - 3360

Doknr.
546578

Dato
07-08-2018

Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg har d. 6. juli 2018 stillet følgende spørgsmål nr. 547 (alm. del) til økonomi- og indenrigsministeren, som hermed besvares. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Finn Sørensen (EL).

Spørgsmål nr. 547:

”Vil ministeren redegøre for lovgivning og evt. vejledninger om ministres brug af embedsmænd i forbindelse med ministerens partipolitiske aktiviteter, som f.eks. udarbejdelse af ministerens eget partis politiske forslag?”

Svar:

1. I publikationen *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII*, der er udgivet af Finansministeriet, september 2015, er der inden beskrivelsen af de enkelte pligter et afsnit om centraladministrationens rolle i det danske demokrati. I dette afsnit er blandt andet på side 8 ff. anført følgende:

”Embedsmænd i centraladministrationen arbejder i en politisk ledet organisation, hvor ministeren er den øverste chef, og hvor ministeren samtidig er medlem af en regering og ansvarlig over for Folketinget. I overensstemmelse med princippet om ministeransvar har ministeren instruktionsbeføjelse over embedsværket, der tilsvarende har en lydighedspligt over for ministeren.

Embedsmænd i ministeriernes departementer og styrelser skal kort sagt professionelt og loyalt rådgive og bistå den til enhver tid siddende regering og dens ministre inden for lovgivningens rammer.

Embedsmænd skal arbejde for deres minister

Embedsmænd har pligt til at yde bistand til deres minister. De skal yde faglig bistand og politisk rådgivning, så ministeren kan løse sine opgaver som minister. De skal bistå med udvikling af faglige beslutningsgrundlag for nye politiske initiativer, politisk og faglig rådgivning i forbindelse med forhandlinger med Folketingets partier, svar på spørgsmål fra Folketinget, konkrete forvaltningsafgørelser og med taler og interviews.

Op embedsmænd har pligt til at være loyale over for regeringen og dens ministre og skal være lydhøre over for deres ønsker. Embedsmændene skal inden for lovgivningens rammer tage udgangspunkt i ministerens politiske linje, når de rådgiver og bistår ministeren.

...

Embedsmænd skal arbejde inden for lovgivningens rammer



Ministre har ikke kun et politisk ansvar over for Folketinget. Danmark er en retsstat, hvor ministre har et retligt ansvar for at overholde ministeransvarlighedsloven og lovgivningen i øvrigt. Ministeransvarlighedsloven fastlægger bl.a., at ministre ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, og at de under Folketingets behandling af en sag ikke må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen.

Af samme grund skal embedsmændenes rådgivning og bistand til ministeren holde sig inden for lovgivningens grænser samt de grundlæggende normer, der gælder i centraladministrationen om bl.a. faglighed og partipolitisk neutralitet. I denne forbindelse skal fremhæves forvaltningsloven, som understøtter borgernes retssikkerhed, og offentlighedslovens regler, som bl.a. understøtter offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og mediernes formidling af informationer til offentligheden.

Embedsmænd skal leve op til værdierne i vores folkestyre og skal med høj integritet udføre deres pligter.”

2. Af betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, afsnit 5.1.1, side 136-137, fremgår det om de gældende regler om embedsmænds rådgivning og bistand blandt andet, at der ikke i lovgivningen er et samlet regelsæt om, hvilke grænser der gælder for embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Reglerne om embedsmænds rådgivning og bistand, som dels er af retlig karakter, dels af politisk-parlamentarisk eller såkaldt etisk karakter, er navnlig udviklet på grundlag af administrativ praksis i lyset af almindelige forestillinger om, hvad der efter grundlæggende hensyn på område må anses for korrekt og hensigtsmæssigt.

Reglerne er identificeret og nærmere beskrevet i en række betænkninger, videnskabelige udredninger og redegørelser til Folketinget.

3. Af samme betænkning, afsnit 5.1.2, side 138-139, fremgår følgende om de grundlæggende hensyn bag reglerne om embedsmænds rådgivning og bistand:

”De regler, der bestemmer grænserne for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges navnlig at hvile på tre grundlæggende hensyn:

For det første er der hensynet til, at ministerstyret kan fungere. 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. Om ministeransvaret henvises til kapitel 8.3.

Embedsmændene er bl.a. ansat for at bistå den politiske ledelse, og der sker ikke udskiftninger i det almindelige embedssystem i forbindelse med regeringsændringer og ministerskifter. For at ministeren kan opfylde de krav, der stilles – og dermed for, at ministerstyret kan fungere – er det nødvendigt, at skiftende ministre kan påregne at modtage loyal bistand til brug for udførelsen af alle deres opgaver, herunder gennemførelsen af regeringens politik.

For det andet bør politiske beslutninger, som ministeren deltager i, bygge på et solidt fagligt grundlag. Det er således afgørende, at der er det nødvendige og relevante overblik over f.eks. den pågældende sags faktiske omstændigheder, over den påtænkte beslutnings overensstemmelse med relevante retsregler og over de økonomiske og administrative konsekvenser mv. af beslutningen.

For det tredje er der hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet, integritet og troværdighed. Det er således en grundlæggende erfaring, at det politisk-administrative system kun kan fungere, hvis der er tillid til fagligheden og korrektheden i administrationens arbejde. Tillid til centraladministrationens troværdighed og partipolitiske neutralitet er herunder også en betingelse for, at forskellige regeringer eller ministre kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.



De regler og normer, der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges at bygge på en balance mellem de anførte hensyn.”

4. Af den nævnte betænkning, afsnit 5.2.2, side 158, fremgår blandt andet følgende om det almindelige embedsværks rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskellige funktioner:

”For at embedsværket kan yde rådgivning og bistand til ministeren, er det en forudsætning, at der er tale om en ”sag” i ministeriet. Heri ligger, at embedsværkets rådgivning og bistand skal have berøring med ministerens funktioner som minister, dvs. ministerens opgaver som forvaltningschef og regeringsmedlem. Embedsværket bør således ikke yde rådgivning og bistand, der ikke er knyttet til disse funktioner, jf. ...

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

Indholdsmæssige spørgsmål omfatter f.eks. retlige, økonomiske eller andre faglige problemstillinger. Rådgivning og bistand af denne karakter vil i praksis ofte ske i sammenhæng med ministerens eller regeringens egne planer eller overvejelser om gennemførelse af politiske initiativer, f.eks. fremsættelse af lovforslag eller fremlæggelse af redegørelser. Rådgivningen behøver imidlertid ikke at være begrænset til regeringens egne initiativer, men kan også være knyttet til initiativer fra andre, f.eks. Folketingets partier eller interesseorganisationer, eller til udtalelser i medierne.”

5. Om ministerens funktion som regeringsmedlem fremgår af samme betænkning, afsnit 5.2.2.2, side 159-160:

”En minister varetager som medlem af regeringen en række funktioner i samarbejde med øvrige ministre. Det indebærer blandt andet realisering af regeringens politik, som den fremgår af regeringsgrundlag mv., f.eks. gennem fremsættelse af lovforslag. Hertil kommer koordination af initiativer på tværs af ressortområder, videreudvikling af regeringens politik samt politisk-taktiske overvejelser i relation til blandt andet oppositionen i Folketinget, organisationerne, medierne og offentligheden.

Det er udvalgets opfattelse, at embedsværket i vid udstrækning kan og skal bidrage med rådgivning og bistand i relation til ministerens funktioner som regeringsmedlem. Det er af væsentlig betydning for gennemførelsen af regeringens politik og sikringen af den overordnede sammenhæng, at der sker en koordination af initiativer på tværs af ressortområder.] For ministre indebærer denne funktion bl.a. deltagelse i ministerudvalg, arbejdsgrupper og andre fora. I disse tilfælde kan der være behov for rådgivning og bistand fra det almindelige embedsværk i relation til opgaver, der ligger uden for det enkelte ministeriums ressort. Det er i disse tilfælde ikke en forudsætning for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til ministeren, at den pågældende sag har en direkte relation til ministeriets ressort, men det er en forudsætning, at der er tale om en sag, der vedrører ministerens deltagelse i regeringsarbejdet.

En række regeringsfunktioner har en vis partipolitisk karakter. Det drejer sig bl.a. om relationer mellem regeringsparterne i koalitionsregeringer, herunder koordination af politiske udmeldinger i regeringen og Folketinget. Det kan også dreje sig om overvejelser i relation til valgkampe, hvor overvejelserne ikke er knyttet til gennemførelse af regeringens politik.

På disse områder vurderer udvalget, at almindelige embedsmænds rådgivning og bistand må afhænge af spørgsmålets nærmere karakter. Således kan almindelige embedsmænd bidrage, hvis rådgivningen er relateret til gennemførelse af regeringens politik, herunder spørgsmål af politisk-taktisk karakter i relation til f.eks. politiske holdninger i koalitionen. Hvis der imidlertid f.eks. er tale om spørgsmål om regeringens vælgertilslutning i befolkningen eller strategiske overvejelser om valgkampe, bør det almindelige embedsværk afholde sig fra at yde rådgivning og bistand til ministeren og regeringen.”



6. Om ministerens funktion som partipolitiker fremgår af samme betænkning, afsnit 5.2.2.3, side 160-162, blandt andet følgende om det almindelige embedsværks rådgivning og bistand:

”Ministeren har i praksis funktioner som partipolitiker, som ikke eller kun indirekte er knyttet til funktionen som minister eller medlem af regeringen. Dette gælder dels ministerens interne position som politiker i sit parti, dels positionen som (lokal) politiker, der søger valg til Folketinget.

Ministre udpeges typisk blandt de mest fremtrædende politikere i det pågældende regeringspartis folketingsgruppe eller partiorganisation. I koalitionsregeringer vil lederne af de deltagende partier og andre personer med fremtrædende tillidsposter således ofte være ministre. Nogle ministre har derfor en række opgaver i relation til ledelsen af partiet eller varetagelsen af andre tillidsposter.

Det er udvalgets vurdering, at det almindelige embedsværk som udgangspunkt bør afstå fra rådgivning og bistand til ministeren i varetagelsen af sådanne partiinterne opgaver.

...

Det er udvalgets vurdering, at det almindelige embedsværk bør afstå fra rådgivning og bistand til ministeren i relation til ministerens valgkreds samt forberedelse og gennemførelse af dennes personlige valgkamp. Det almindelige embedsværk bør således ikke f.eks. skrive taler til ministerens interne partiarrangementer, udforme indlæg fra ministeren i interne partipublikationer om forhold, der ligger uden for ministerens ressort, eller bidrage til strategiske overvejelser i relation til ministerens personlige valgkamp.

...

Ministerens funktion som partipolitiker kan være overlappende med funktionerne som forvaltningschef og regeringsmedlem. I praksis vil det være op til den enkelte embedsmand i situationen at vurdere, hvorvidt opgaven i det konkrete tilfælde er af en sådan karakter, at der bør ydes rådgivning og bistand til ministeren, uanset at opgaven har visse partipolitiske aspekter.

I disse overlappende situationer er det af betydning, om partiarrangementerne vedrører emner, der ligger inden for ministerens ressort. Således bør der efter udvalgets opfattelse ikke være noget til hinder for, at det almindelige embedsværk f.eks. skriver en tale til et debatmøde om emner, som ligger inden for ministeriets ressort, eller som har tilknytning til ministerens funktion i regeringen, uagtet at mødet er arrangeret af ministerens parti. Omvendt bør det almindelige embedsværk udvise betydelig tilbageholdenhed i relation til partipolitiske møder om emner, der ligger uden for ministerens ressort eller ministerens funktion som regeringsmedlem.

I den forbindelse bør det nævnes, at det for regeringschefen og enkelte andre centralt placerede ministre – f.eks. partiledere – ikke vil være muligt for embedsværket at begrænse dets rådgivning og bistand til disse ministres ressort. Dette skyldes, at disse ministre ofte – også på områder uden for deres ressort – i praksis vil skulle tegne regeringens holdninger og dermed kan have behov for rådgivning og bistand fra det almindelige embedsværk.

Det almindelige embedsværk kan deltage i partimøder, hvis det må anses som væsentligt for varetagelsen af opgaver i relation til ministeriets ressort. Hvis ministeren f.eks. benytter partiets landsmøde til lancering af væsentlige initiativer inden for ministeriets ressort, forekommer det naturligt, at det almindelige embedsværk kan bistå med denne lancering. Det kan også i visse tilfælde af praktiske grunde være relevant, at ministersekretæren eller andre embedsmænd er til stede ved interne partimøder eller på partiets landsmøde, f.eks. hvis der er særlige behov for hurtigt at komme i forbindelse med ministeren som følge af presserende sager på ministeriets område.”

7. Embedsværkets pligter er beskrevet nærmere i tidligere nævnte Kodex VII.



Af afsnittet om faglighed, jf. side 30-32, fremgår det blandt andet, at embedsmænd sammen med den faglige rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag for f.eks. politiske beslutninger og besvarelser yder politisk/taktisk rådgivning om, hvordan ministeren bedst får besluttet, præsenteret og gennemført sin og regeringens politik.

Af afsnittet om partipolitisk neutralitet, jf. side 52-55, fremgår det blandt andet, at embedsmænd loyalt skal hjælpe ministeren og regeringen med at udvikle og gennemføre dennes politik. Endvidere fremgår følgende på side 53 henholdsvis side 55:

”Embedsmænd skal bistå ministeren i dennes politiske arbejde som medlem af regeringen over for Folketinget, pressen og offentligheden. Men embedsmænd må ikke bistå ministeren i dennes rent partipolitiske aktiviteter – f.eks. ministerens opgaver inden for en partiorganisation, overvejelser om valgkamp i forhold til et folketingsvalg eller ministerens partipolitiske opgaver i forbindelse med et kommunalvalg.

...

En ministers partipolitiske aktiviteter kan være overlappende med funktioner som regeringsmedlem og forvaltningschef. Det kan f.eks. være en ministers deltagelse i et partiarrangement, som omhandler emner, der bl.a. ligger inden for det område, som ministeren er ansvarlig for. I en sådan situation kan embedsmænd skrive et talebidrag eller en tale om de emner, som ligger inden for ministerens ressort.”

8. Endelig kan jeg henvise til statsministerens besvarelse af 6. juli 2018 af spørgsmål nr. S 904, hvoraf følgende fremgår:

”Jeg ønsker ikke at kommentere på den konkrete sag, som der henvises til i spørgsmålet, men jeg kan generelt oplyse, at embedsværket kan yde bistand i alle forhold, der knytter sig til en ministers funktion som minister. Der kan ydes bistand, uanset om ministeren optræder som forvaltningschef, som ressortminister eller som regeringsmedlem. Embedsværket må således gerne bistå en minister med faglige argumenter til at underbygge ministerens politiske holdning i en sag, analysere forskellige initiativer og formulere ministerens politiske holdning i forbindelse med regeringsarbejdet, herunder i forhold til emner, der ikke hører under ministerens ressort.”

Med venlig hilsen

Simon Emil Ammitzbøll-Bille