



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 25. august 2021
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Mie Funder
Sagsnr.: 2021-0030-6255
Dok.: 2077255

Endelig besvarelse af spørgsmål nr. 1292 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg

Hermed sendes endelig besvarelse af spørgsmål nr. 1292 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 25. juni 2021. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Karina Lorentzen Dehnhardt (SF).

Nick Hækkerup

/

Henrik Skovgaard-Petersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1292 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren redegøre for lovgrundlaget for, at en minister kan bede sit embedsværk om at få udarbejdet materiale til brug i en erhvervsklub, der ikke er relateret til embedet som minister, og vil ministeren, i fald dette skulle være lovligt eller at der ikke eksisterer regler for den slags, redegøre for, om regeringen er indstillet på at ulovliggøre dette, således at en minister ikke kan anvende embedsværket til den slags, jf. artiklen ”Støttepartier kritiserer Bødskov efter nye afsløringer om S-erhvervsklub: Kræver regelændringer” fra altinget.dk den 24. juni 2021?”

Svar:

1. Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at der efterspørges en generel redegørelse for de rammer, der gælder for centraladministrationens almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre for så vidt angår udarbejdelse af materiale til brug for oplæg mv. i en erhvervsklub. Det bemærkes, at der i visse henseender gælder særlige regler og normer for særlige rådgiveres virksomhed, som ikke behandles i det følgende.

Der er ikke i lovgivningen fastsat særlige regler om, hvilke grænser der gælder for embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Det betyder dog ikke, at der ikke findes regler og normer herom, men disse er – ligesom det gælder for en række andre centrale politisk-parlamentariske spørgsmål – navnlig udviklet på grundlag af administrativ og parlamentarisk praksis i lyset af almindelige forestillinger om, hvad der efter grundlæggende hensyn på området må anses for korrekt og hensigtsmæssigt, jf. redegørelse nr. R 2 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, Folketingstidende 2001-02, 1. samling, tillæg G, side 221, og betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 136.

De gældende regler og normer er nærmere beskrevet i en række betænkninger, retsvidenskabelige udredninger og redegørelser til Folketinget, der er afgivet over en længere årrække, og i 2015 blev der udarbejdet et kodeks med syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (Kodex VII).

2. En minister varetager en række forskellige funktioner. I bl.a. betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 37 og 158f., nævnes funktionerne som henholdsvis forvaltningschef, regeringsmedlem, partipolitiker og privatperson. Det kan i visse tilfælde være vanskeligt at foretage en skarp sondring mellem funktionerne, jf. side 140 i den nævnte betænkning. Bl.a. kan en ministers partipolitiske aktiviteter være overlappende med funktionen som regeringsmedlem. Det kan f.eks. være tilfældet, når ministeren holder et indlæg om et emne inden for sit ressortområde på et møde, der er arrangeret af et politisk parti – enten ministerens eget parti eller et andet politisk parti. Som det fremgår nedenfor, kan embedsværket imidlertid i sådanne tilfælde som det klare udgangspunkt yde ministeren bistand.

Den yderste grænse for embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre sættes af, at der skal være tale om forhold, der knytter sig til ministerens funktioner som minister – det være sig som forvaltningschef eller regeringsmedlem. Som almindelig regel kan embedsværket således ikke bistå ministeren i forbindelse med spørgsmål, der er uden berøring med funktionen som minister, som f.eks. rent partipolitiske forhold, jf. Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle (2002), side 286. Der kan endvidere henvises til daværende statsminister Lars Løkke Rasmussens besvarelse af 6. juli 2018 af spørgsmål nr. S 904.

Det er samtidig et grundlæggende princip, at embedsværket skal være partipolitisk neutralt og fremstå som sådant over for offentligheden. Af Kodex VII, side 52ff., fremgår det, at pligten til partipolitisk neutralitet bl.a. indebærer, at embedsmænd ikke må yde rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål. I tilfælde af en ministers deltagelse i et partiarrangement, som omhandler emner, der bl.a. ligger inden for det område, som ministeren er ansvarlig for, antages det dog, at embedsmænd kan skrive et talebidrag eller en tale om de emner, som ligger inden for ministerens ressort.

3. Spørgsmålet om rammerne for embedsværkets bistand til ministeren i situationer, hvor ministeren agerer i et overlap mellem flere funktioner, herunder i overlappet mellem funktionen som regeringsmedlem og partipolitiker, er tilsvarende behandlet i en række udredninger og betænkninger mv.

I Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983), side 41f., anfører Bent Christensen og Preben Espersen følgende om »politisk« bistand:

”Embedsmændene kan også få pålagt at bistå ministeren i hans fremtræden over for offentligheden, i alt fald så længe denne fremtræden sker som forklaring af eller forsvar for regeringens politik. Typiske eksempler er taler ved årsmøder i organisationer, der har betydning for vedkommende ministers område, åbninger af udstillinger m.v., modtagelse af fremmede dignitarere o.s.v. Ministeren kan også forlange bistand til kronikker, læserbreve m.v. inden for samme ramme, nemlig forklaring og forsvar af regeringens politik.

[...]

Mindre klare er forholdene, hvis ministeren forlanger bistand til sin optræden over for sit parti. Han kan næppe forlange råd om, hvordan han bedst kan få en sag igennem partiets bestyrelse eller sin stedlige vælgerforening. Men han må vistnok kunne forlange at få samme slags bistand som den, han behøvede, hvis han skulle foreslå noget i folketinget, eller forsvare sig i tinget eller et af dets udvalg.”

For så vidt angår rådgivning og bistand til partipolitiske aktiviteter blev følgende anført i den såkaldte Nordskov Nielsen-rapport, Fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 123:

”Som nævnt er der i de seneste års udvikling en tendens til, at rådgivningen går helt ind i det egentligt partipolitiske. Det kan f.eks. være udarbejdelse af oplæg til møder i ministerens parti, taler ved møder i partiregi el.lign. Gruppen har drøftet denne udvikling nøje og finder, at der i praksis bør trækkes en grænse, således at »rene« partiaktiviteter bør holdes uden for de ministerielle systemer. Det må erkendes, at det kan være svært at trække denne grænse; og der er ikke noget betænkeligt ved, at ministeriet bistår med oplæg på sit eget område, også selv om disse oplæg så anvendes i partiregi. Men hvor der er tale om et spørgsmål og en anvendelse, der ingen relation har til ministerens varetagelse af sine opgaver som minister, bør embedsmændene ikke involveres. Risikoen er, at embedsmændene reelt bliver aktører i det partipolitiske spil med uheldige konsekvenser for administrationens integritet og troværdighed.”

Desuden fremgår følgende om faglig rådgivning inden for ressortområdet af betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmand, side 114:

”Som det er beskrevet i kapitel 2, har bistand til ministeren i dennes egenskab af partipolitiker traditionelt været betragtet

som en opgave, der ikke kunne løses af embedsværket, dog særligt hvis der var tale om rene partipolitiske aktiviteter. Hvad der har været betragtet som rene partipolitiske opgaver har imidlertid varieret. Embedsværket har f.eks. ofte leveret baggrundsmateriale og faktuelle bidrag til taler, ministeren skulle holde i partimæssige sammenhænge. Derudover har ministersekretariatet i nyere tid i højere grad end det øvrige ministerium haft forbindelse til ministerens parti i forbindelse med bl.a. den praktiske planlægning af møder, taleskrivning o.l.”

Endvidere fremgår følgende af betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 38:

”Omvendt kan det almindelige embedsværk efter udvalgets opfattelse i situationer, hvor der er overlapning mellem ministerens funktion som partipolitiker og forvaltningschef eller regeringsmedlem, yde rådgivning og bistand i relation til emner, som ligger inden for ministeriets ressort, eller som har tilknytning til ministerens funktion i regeringen. Dette gælder f.eks., hvis ministeren måtte ønske at lancere et politisk initiativ på partis landsmøde.”

Det fremgår endvidere af den nævnte betænkning side 161f.:

”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 debatomøde 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.”

På baggrund af ovenstående er det sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at ministeren i sin egenskab af regeringsmedlem og partipolitiker af embedsværket kan bistås med faglig rådgivning. Embedsværket kan således levere baggrundsmateriale, oplæg, taler mv. til ministeren om emner, som ligger inden for ministerens ressort, eller som har tilknytning til ministerens funktion i regeringen, herunder hvis ministeren har behov for at redegøre for regeringens politik inden for et andet ressortområde, også hvis materialet anvendes i partimæssige sammenhænge.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang embedsværket kan yde bistand, f.eks. ved udarbejdelse af materiale til brug for ministerens deltagelse i aktiviteter i en erhvervsklub, ses ikke at være udtrykkeligt behandlet i de relevante udredninger, betænkninger mv. eller i den juridiske litteratur. Det er imidlertid Justitsministeriets vurdering, at de ovenfor beskrevne rammer for embedsværkets bistand til ministeren, herunder navnlig for så vidt angår ministerens optræden i partimæssige sammenhænge, må finde tilsvarende anvendelse. Det indebærer bl.a., at embedsværket kan bistå ministeren med materiale til brug for oplæg mv. i foreninger, sammenslutninger mv., herunder erhvervs klubber, om emner, som ligger inden for ministerens ressort, eller som har tilknytning til ministerens funktion i regeringen.

4. Som nævnt indledningsvis, jf. pkt. 1 ovenfor, er der ikke i lovgivningen fastsat særlige regler om embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, og de gældende regler og normer er i vidt omfang

udviklet i administrativ praksis og beskrevet i en række betænkninger, retsvidenskabelige udredninger og redegørelser til Folketinget, der er afgivet over en længere årrække. De gældende regler og normer for korrekt embedsmandsadfærd afspejler et grundlæggende demokratisk-retsstatsligt værdisæt tilpasset parlamentarisme og ministerstyre, og de er udviklet gennem et samspil mellem Folketinget og en række sagkyndige udvalg nedsat af regeringen og bestående af embedsmænd, organisationsrepræsentanter og forskere. Regeringen mener grundlæggende, at de gældende normer og regler, der er beskrevet oven for, rammer en rimelig balance mellem de modstående hensyn og har derfor ikke planer om at foreslå ændringer.