



Fremsat den 19. marts 2024 af Martin Lidegaard (RV), Karina Lorentzen Dehnhardt (SF), Alex Vanopslagh (LA), Peter Skaarup (DD), Mai Mercado (KF), Pelle Dragsted (EL), Morten Messerschmidt (DF) og Christina Olumeko (ALT)

Forslag til folketingsbeslutning om udarbejdelse af et kodeks for ministre

Folketinget pålægger regeringen i indeværende folketings-samling at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skal udarbejde et forslag til et kodeks for ministre, der skal tydeliggøre ministerens ansvar som politisk chef og forvaltningschef, sikre ministerens kendskab til de centrale ministerpligter,

styrke ministerens kendskab til samspillet mellem de centrale ministerpligter og embedsværkets pligter i »Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII« og skabe klarere rammer og roller for samspillet mellem ministre og departementschefer.

Bemærkninger til forslaget

Baggrund

I Danmark har vi et af verdens bedste embedsværk – dygtigt, effektivt og optaget af at gøre en forskel. Men også et embedsværk, der er under pres. Det viser Djøfs uafhængige ekspertudvalg – det såkaldte Dybvad-udvalg – der i marts 2023 barslede med analyser og anbefalinger. På den ene side slår udvalget fast, at vi grundlæggende har en god forvaltningsmodel, som vi kan være stolte af, og på den anden side viser analyserne også, at samspillet mellem politikere, embedsværk og medier knager i fugerne.

Dybvad-udvalgets undersøgelser viser bl.a., at ministrenes stigende efterspørgsel efter politisk-taktisk rådgivning fra både topchefer og det øvrige embedsværk kalder på en klarere beskrivelse af grænsen mellem ministres og departementscheferes respektive roller og opgaver, og at embedsværket på alle niveauer oplever, at de faglige aspekter af rådgivningen har trange kår.

Ifølge Dybvad-udvalgets undersøgelser har embedsværket et godt kendskab til »Kodex VII«, men noget tyder på, at det ikke i sig selv er et tilstrækkeligt bolværk mod den stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning. Udvalget har fået lavet en spørgeskemaundersøgelse, hvor 3.509 embedsmænd i departementer og styrelser har besvaret 50 spørgsmål om deres oplevelse af, hvad der fungerer og ikke fungerer i mødet mellem embedsværkets syv pligter og praksis. Her fremgår det bl.a., at hver fjerde i embedsværket ikke siger fra over for en overordnet, selv når de synes, at de burde gøre det, og at hver femte oplever, at embedsværket i deres organisation somme tider forsøger at dække over fejl.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen skal ses i sammenhæng med tilbagemeldingerne fra udvalgets dybdegående interview med 77 forhenværende og nuværende ministre, særlige rådgivere, departementschefer og afdelingschefer, embedsfolk uden ledelsesansvar og journalister. Her tegnes et billede af en stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning. Der er stemmer i disse interview, som råber vagt i gevær over for, at embedsværket i for høj grad orienterer sig imod, hvad en given minister måtte mene, og at dette kan ske på bekostning af faglighed, sandhed og lovlighed.

Især departementscheferne er trukket dybt ind i det politiske rum med ministeren. Det har alle dage været en del af jobbet for embedsværket at yde ministeren politisk-taktisk rådgivning, der er integreret med den faglige rådgivning, men når hver sjette i embedsværket ifølge Dybvad-udvalgets undersøgelser er helt eller delvis enig i, at de somme tider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål, har vi et problem – også fordi 4 ud af 10 i embedsværket siger, at de altid er lydøre over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes.

Kodeks frem for lovfæstelse

Dybvad-udvalget diskuterer i sin rapport, side 90 f., hensigtsmæssigheden af lovfæstelse af den danske forvaltnings-

model, herunder behovet for flere skrevne regler om forholdet mellem ministre og embedsværk. Spørgsmålet har bl.a. været behandlet i det af Djøf nedsatte Bo Smith-udvalg, der berører spørgsmålet i sin rapport (2015), side 147 ff., ligesom Jens Peter Christensen diskuterer det i sin seneste bog, »Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar« (2022), side 314 ff. Dybvad-udvalget finder, at en lovfæstelse – eksempelvis ved at ændre ministeransvarlighedsloven – er en meget omfattende øvelse, hvorfor udvalget ikke har fundet grundlag for at komme med anbefalinger herom.

I tillæg hertil påpeger Dybvad-udvalget, at normerne for samspillet mellem ministre og embedsværk er udviklet på baggrund af, hvad der ud fra grundlæggende hensyn bag den demokratisk-retsstatslige styreform anses for korrekt og hensigtsmæssig adfærd i den offentlige forvaltning. Da denne adfærd til en vis grad er skiftende over tid, taler det for, at normerne inden for de grundlæggende rammer bør være fleksible.

Ministrene har i dag en række pligter. Opsummeret på baggrund af Jens Peter Christensens bog »Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar« omfatter de en sandhedspligt, en pligt til at overholde lovgivningen, en pligt til at overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og god forvaltningssskik, en pligt til at overholde de bevillingsmæssige regler, en pligt til at udspørge sine embedsmænd, så ministeren ikke holder sig i bevidst uvidenhed om væsentlige forhold, en pligt til at respektere arbejdsdelingen mellem minister og embedsmænd, herunder pligten til at respektere, at embedsmænds sagkundskab sætter grænser for ministerens instruktionsbeføjelse, og en initiativpligt for ministeren som forvaltningschef samt en særlig tilsynspligt for statsministeren i forhold til ressortministrene. Ligesom det er tilfældet med pligterne for embedsværket i »Kodex VII«, gælder ministerpligterne allerede, men et særskilt ministerkodeks skal skærpe opmærksomheden på pligterne.

Formål

Forslagsstillerne er enige med Dybvad-udvalget i, at egentlig lovfæstelse af den danske forvaltningsmodel med flere skrevne regler om forholdet mellem ministre og embedsværk – eksempelvis via en ændring af ministeransvarlighedsloven – ikke er vejen frem. Derimod er der behov for et mere dynamisk ministerkodeks, der lettere kan justeres over tid.

På denne baggrund foreslås, at Folketinget skal pålægge regeringen i indeværende folketingssamling at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skal udarbejde et forslag til et kodeks for ministre.

Et ministerkodeks skal have til formål

- a) at tydeliggøre ministerens ansvar som politisk chef og forvaltningschef,
- b) at sikre ministerens kendskab til de centrale ministerpligter,
- c) at sikre ministerens kendskab til samspillet mellem

de centrale ministerpligter og embedsværkets pligter i »Kodex VII« og

- d) at skabe klarere rammer og roller for samspillet mellem ministre og departementschefer.

Et ministerkodeks skal adressere gråzonespørgsmål om forholdet mellem indholdsmæssig (faglig) rådgivning og politisk-taktisk rådgivning, ligesom grænsen mellem ministres og departementschefers respektive roller og opgaver skal tydeliggøres. Et ministerkodeks skal derudover understøtte embedsværkets pligt til at sige fra og sikre større klarhed over ministres ansvar i lyset af øget centralisering og behovet for øget koordination på tværs af regeringen og ressortområder.

Derudover skal et ministerkodeks tydeliggøre, at ministeren som øverste forvaltningschef har pligt til at sikre, at der er en sammenhæng mellem opgaver og ressourcer i embedsværket, og at embedsværket har de fornødne rammer og vilkår for at kunne løse sine opgaver hensigtsmæssigt.

Endelig skal et ministerkodeks afspejle »Kodex VII« for embedsværket, således at de klargjorte rammer og roller for ministre og departementschefer bidrager til, at det øvrige embedsværk bedre kan efterleve »Kodex VII« i praksis.

Forslagsstillerne foreslår samtidig, at der indføres en ny pligt, som skal indgå i et nyt ministerkodeks: At ministeren skal tjene offentligheden ved størst mulig åbenhed af hensyn til tilliden til såvel politikere som embedsværk.

Effektiv og transparent regeringskoordination

For at understøtte øget åbenhed og for at sikre effektiv

og transparent regeringskoordination foreslås det, at der i højere grad gøres brug af såkaldte delte indstillinger i sager, som forelægges for regeringsudvalg, hvor der er substantielle uenigheder mellem de involverede ministerier.

Tilsvarende bør der ske en grundig tilbagemelding fra regeringsmøder til involverede ministre og embedsfolk, ligesom der bør tages referater fra regeringsmøder. Disse referater bør som minimum angive konklusionen på mødet og afspejle eventuelle diskussionspunkter af væsentlig betydning for beslutninger på mødet.

Bedre onboarding af ministre

Der er i dag stor opmærksomhed i embedsværket på at sætte nye ministre grundigt ind i deres nye fagområde. Imidlertid er det en stor opgave at være øverste forvaltningschef for en organisation med måske flere tusinde medarbejdere.

I lyset af kompleksiteten og tempoet i dansk politik og det forhold, at flere nye ministre har kortere parlamentarisk erfaring end tidligere, foreslås det at opruste onboarding af ministre således, at regeringen og Folketingets Præsidium udvikler et koncept herfor. Denne onboarding kan omfatte flere elementer såsom en mentorordning, hvor forhenværende ministre stiller sig til rådighed for nytiltrådte ministre, samt en egentlig ministeruddannelse, som alle nytiltrådte ministre bør gennemføre.

Formålet er at sikre kendskab til centrale love og regler, kodeks og normer, procedurer for samarbejde mellem udøvende og lovgivende magt og samspillet med embedsværk, offentlighed og medier.

Skriftlig fremsættelse

Martin Lidegaard (RV):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om udarbejdelse af et kodeks for ministre.

(Beslutningsforslag nr. B XXX)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.