



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Europaudvalget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 5. april 2022
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Mie Funder
Sagsnr.: 2022-0032/06-0175
Dok.: 2377683

Besvarelse af spørgsmål nr. 111 (Alm. del) fra Folketingets Europaudvalg

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 111 (Alm. del), som Folketingets Europaudvalg har stillet til justitsministeren den 17. marts 2022. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Søren Søndergaard (EL).

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. 111 (Alm. del) fra Folketingets Europaudvalg:

”Ministeren bedes oplyse om reglerne for regeringens brug af ministeriets embedsapparat i forbindelse med folkeafstemningskampagner.”

Svar:

1. Rammerne for centraladministrationens almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, herunder i forbindelse med folkeafstemninger om regeringslovforslag, er bl.a. beskrevet i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, som blev afgivet af et sagkyndigt udvalg med dr.jur. Jens Peter Christensen som formand, og i Kodex VII, som indeholder syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen.

2. Af side 150f. i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand fremgår med henvisning til Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre bl.a. følgende vedrørende de gældende regler om embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med folkeafstemninger:

”[Det] falder [...] – som det også har været fast praksis – inden for grænserne for embedsværkets rådgivning mv. at yde bistand til regeringen og dens ministre i forbindelse med regeringslovforslag, der skal til folkeafstemning. Embedsværket kan således også i disse tilfælde yde bistand med henblik på f.eks. udarbejdelse af ministerens indlæg i Folketinget, besvarelse af folketingsspørgsmål eller samråd i folketingsudvalg om forhold, der vedrører det pågældende lovforslag. Embedsværket kan ligeledes udarbejde udkast til ministerens artikler i dagspressen og udkast til informationsmateriale om folkeafstemningens tema, f.eks. hvidbøger, udredninger og pjecer.

Denne bistand skal – som al anden bistand – ligge inden for rammerne vedrørende bl.a. sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet som beskrevet ovenfor.

Det må i den forbindelse komme i betragtning, at der i tiden op mod folkeafstemninger erfaringsmæssigt sker en skærpelse af den almindelige politiske debat i forhold til, hvad der gælder ved gennemførelsen af ”sædvanlige” lovforslag i Folketinget. En folkeafstemningskampagne kan dermed få visse af de træk, der

er forbundet med en almindelig kampagne op til et folketingsvalg.

Det viser sig bl.a. ved, at ministrene ofte i tiden op mod afstemningen i videre omfang end sædvanligt vil indgå i partiarrangementer og -kampagner og i den forbindelse være i løbende kontakt med deres partisekretariat. Der bliver således mere markant, at ministre har funktioner både som minister og som partipolitiker.

Det fremhæves derfor i redegørelsen, at der kan være grund til at være særligt opmærksom på de angivne rammer for embedsværkets bistand i tiden op mod en folkeafstemning. Samtidig fremhæves det, at de begrænsninger, der gælder for embedsværkets bistand i forbindelse med folkeafstemninger, er forskellige fra, hvad der gælder ved folketingsvalg. Det følger som nævnt ovenfor af, at der i forbindelse med folkeafstemninger er tale om bistand til gennemførelse af regeringens politik, her i form af et regeringslovforslag.”

Desuden fremgår bl.a. følgende af betænkningens side 165ff. om udvalgets overvejelser om rådgivning og bistand vedrørende folkeafstemninger:

”Spørgsmålet om det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre opstår også i forbindelse med afholdelse af folkeafstemninger.

I lighed med Justitsministeriets redegørelse nr. R 2, er det udvalgets opfattelse, at der ikke i forbindelse med folkeafstemninger gælder de samme begrænsninger som ved valg til Folketinget. I den sammenhæng er det afgørende, at folkeafstemninger afholdes om vedtagne lovforslag. Det almindelige princip, hvorefter embedsværket kan yde rådgivning og bistand i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af regeringens lovforslag, gælder således også som udgangspunkt her.

Den omstændighed, at befolkningen inddrages i lovgivningsprocessen ved en folkeafstemning, rejser dog visse særlige spørgsmål om det almindelige embedsværks rolle, idet de troværdigheds- og genanvendelighedshensyn, der er med til at bestemme grænserne for embedsværkets bistand, kan få særlig betydning op til en folkeafstemning.

Som anført i Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 sker der således i tiden op til en folkeafstemning en skærpelse af den politiske debat. Erfaringen viser, at skærpelsen af den politiske debat navnlig finder sted i de sidste uger før afstemningen. En folkeafstemningskampagne får dermed mange af de træk, der er forbundet med en almindelig kampagne op til et folketingsvalg.

Det viser sig blandt andet ved, at ministrene i tiden op til afstemningen ofte indgår i partiarrangementer og -kampagner og i den forbindelse vil være i løbende kontakt med deres partiorganisation. Det bliver således også under en folkeafstemningskampagne markant, at ministrene har funktioner både som ministre og partipolitikere.

Hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet bør derfor føre til, at man i tiden op til en folkeafstemning er særligt opmærksom på, at embedsværket afholder sig fra rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre om afstemningstemaet på en måde, der kan gøre, at embedsværket ikke fremstår som partipolitisk neutralt.

Udvalget skal dog samtidig henlede opmærksomheden på, at man ikke generelt kan overføre de normer, der gælder for embedsværkets rådgivning og bistand under en valgkamp, til situationer, hvor en kampagne forud for en folkeafstemning finder sted. I forhold til en valgkamp vil temaet for en folkeafstemningskampagne være begrænset, og for især flere fagministeriers vedkommende vil folkeafstemningstemaet ikke have nogen sammenhæng med ministeriets opgaver, der således kan varetages på sædvanlig vis.

For så vidt angår selve folkeafstemningstemaet er det udvalgets vurdering, at det almindelige embedsværk i forbindelse med besvarelsen af udvalgsspørgsmål eller forberedelsen og afholdelsen af samråd vedrørende et lovforslag, der er eller vil blive sendt til folkeafstemning, kan yde rådgivning og bistand på sædvanlig vis.

Særlige hensyn gør sig imidlertid gældende for så vidt angår det almindelige embedsværks inddragelse i udarbejdelsen af materiale eller deltagelse i møder med interesseorganisationer mv., som over for offentligheden kan komme til at fremstå som partipolitiske indslag i kampagnen til fordel for det af regeringen fremsatte og af et folketingsflertal vedtagne lovforslag. Her taler hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet for, at en regering afstår fra at benytte det almindelige embedsværk til kampagnelignende opgaver, der relaterer sig til folkeafstemningstemaet – f.eks. i forbindelse med ministerens deltagelse i møder med interesseorganisationer og udarbejdelse af informationsmateriale, der i indhold og/eller form tager karakter af egentligt politisk kampagnemateriale.”

3. Endelig fremgår følgende af Kodex VII, side 53, om rammerne for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med folkeafstemninger om lovforslag:

”Embedsmænd må i forbindelse med folkeafstemninger om et lovforslag yde rådgivning og bistand om lovforslagets forberedelse og gennemførelse, herunder udarbejdelse af informationsmateriale, men må ikke deltage i kampagnelignende opgaver og skal i tiden op til en folkeafstemning afholde sig fra at yde rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre om afstemningstemaet på en måde, der kan gøre, at embedsværket ikke fremstår partipolitisk neutralt.”

Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at der – som det fremgår samme sted – gælder særlige rammer for rådgivning og bistand fra de særlige rådgivere.