



Rigsrevisionens syn på ministeransvar og ansvarsplacering i forhold til udøvelse af den statslige revision

17. april 2018

Indledning

Formålet med dette notat er at klargøre Rigsrevisionens syn på ministeransvar og ansvarsplacering i forhold til udøvelsen af den statslige revision.

Rigsrevisionen har fastlagt en række principper for, hvordan Rigsrevisionen betragter ministeransvar og ansvarsplacering, jf. pkt. 1-5:

1. Rigsrevisionen reviderer ministerens dispositioner.
2. Ministeren er ansvarlig for dispositionerne i ministeriet, hvor der er instruktionsbeføjelse.
3. Ministeren er i forhold til Folketinget ansvarlig for at disponere lovligt og herunder disponere over bevillinger i overensstemmelse med det formål, bevillingen er givet til.
4. Ministerens ansvar ændres ikke ved, at en forligskreds har blåstemplet en disposition.
5. Ministerens ansvar ændres ikke ved, at den samlede regering har været indforstået med dispositionen.

I notatet gennemgås det juridiske grundlag for principperne, og det beskrives kort i bokse, hvordan den statslige revision udøves inden for forståelsesrammen. Det juridiske indhold er kvalitetssikret af professor, dr.jur. Jørgen Albæk Jensen.

For en god ordens skyld skal det nævnes, at Rigsrevisionen bruger ministeriet og ikke ministeren som aktør i beretningerne.

Det juridiske grundlag for Rigsrevisionens principper

Ad 1. Rigsrevisionen reviderer ministerens dispositioner

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen er en del af den parlamentariske kontrol i Danmark. Det fremgår af grundlovens § 47, stk. 2, at Folketinget vælger et antal revisorer, der gennemgår statsregnskabet og påser, at alle statens indtægter er opført i regnskabet, og at ingen udgifter er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. Rigsrevisor udfører på vegne af Statsrevisorerne revisionsopgaven, jf. rigsrevisorlovens § 8. Udfyldelsen af den statslige revisions rolle tager udgangspunkt i Folketingets kontrolbehov. Folketingets vurdering af behovet for kontrol er Folketingets egen og tager udgangspunkt i arbejdsfordelingen mellem Folketinget og regeringen.

→ For udøvelsen af den statslige revision betyder det, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen på vegne af Folketinget fører kontrol med den udøvende magt, dvs. med ministerens dispositioner og embedsførelsen på området. Det betyder også, at den statslige revision ikke er en del af ministeriernes interne kontrol med embedsværket.

Ad 2. Ministeren er ansvarlig for dispositionerne i ministeriet, hvor der er instruktionsbeføjelse

Grundlovens § 13 fastslår, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse. At en minister er ansvarlig for embedsførelsen på sit område, betyder, at ingen formelt set kan blande sig i ministerens embedsførelse. Dvs. at når ministeren har fået et ansvarsområde, er ministeren altid den øverste ansvarlige for sit ministerområde både politisk og administrativt. Ministeren er ansvarlig for alle dispositioner inden for sit forvaltningsområde. Ministeren har også det administrative ansvar, hvilket betyder, at ministeren er ansvarlig for, hvordan ministeriet organiseres, og at de rette kompetencer er til stede. I praksis vil ministeren normalt have uddelegeret ministeriets opgaver til forskellige afdelinger eller underliggende styrelser. Det ændrer dog ikke ved, at ansvaret for embedsførelsen altid er ministerens.

→ Det betyder, at den statslige revision altid vil rette en eventuel kritik mod den minister, som er ansvarlig på området – også i situationer, hvor det kritiserede forhold har fundet sted i en underliggende institution, styrelse e.l. Det vil også sige, at revisionen ikke vil omhandle en nærmere undersøgelse og vurdering af, om ministeren har haft kendskab til eller har været orienteret tilstrækkeligt om et forhold, da ansvaret i alle tilfælde formelt vil være ministerens.

Ad 3. Ministeren er i forhold til Folketinget ansvarlig for at disponere lovligt og herunder disponere over bevillinger i overensstemmelse med det formål, bevillingen er givet til

Ministeren er ansvarlig for, at ministeriets dispositioner er i overensstemmelse med love, regler mv. De nærmere bestemmelser om det retlige ministeransvar fremgår af lov om ministres ansvarlighed (ministeransvarlighedsloven). Af loven fremgår det, at ministeren er ansvarlig for sin embedsførelse og kan straffes, hvis ministeren forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ministeren efter grundloven, anden lovgivning eller stillingens beskaffenhed. Ministeren kan således ikke administrere sit ministerium i strid med de love, som Folketinget har vedtaget, uanset om ministeren politisk er uenig med den gældende lovgivning.

Folketinget giver i de årlige bevillingslove ministeren en række bevillinger. En bevilling er en bemyndigelse til en minister til i finansåret at afholde udgifter til et angivet formål eller modtage indtægter af en angivet art i overensstemmelse med de generelle og specielle forudsætninger, hvorunder bevillingen er givet. Ministeren skal, når finansåret er omme, aflægge regnskab for, at bevillingen er anvendt i overensstemmelse med ovenstående forudsætninger. Ministeren har således i forhold til Folketinget en pligt til at disponere inden for bevillingens formål, herunder en pligt til at udvise skyldige økonomiske hensyn ved dispositionen. Dette svarer til den fortolkning, som er gengivet i budgetvejledningens pkt. 2.2.3.

Det ansvar, som Folketinget vil gøre gældende, hvis ministeren ikke lever op til ovenstående, vil typisk være inden for, hvad der kan betegnes "det politiske ministeransvar". Det politiske ministeransvar følger af grundlovens § 15, som omhandler det parlamentariske princip, at ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ministeren. I særligt alvorlige tilfælde, fx hvis der foreligger egentligt mandatsvig, vil ministeren også kunne drages retligt til ansvar, jf. grundlovens §§ 16 og 60.

Det retlige ansvar er dog begrænset af ministeransvarlighedslovens § 3, hvorefter ministeren kun bliver ansvarlig for sine underordnedes beslutninger i det omfang, det fremgår af § 3.

- ➔ Det betyder, at den statslige revision har til opgave at kontrollere, om alle institutioner, der handler på ministerens vegne har disponeret lovligt og økonomisk hensigtsmæssigt inden for det formål, som en bevilling er givet til, og har aflagt korrekt regnskab herfor. Det er også revisionens opgave at rapportere dette til Folketinget, så Folketinget kan vurdere, om ministeren bør drages til ansvar.
- ➔ Den statslige revision baserer sig på den information, der findes, fx om formålet med en bevilling. Det er revisionens opgave at undersøge og vurdere, om ministeren har forvaltet sit område inden for dette formål. Det politiske ansvar gøres dog kun gældende, hvis Folketinget vurderer, at revisionens konklusion bør have en konsekvens. Hvis Folketinget derimod fx bakker op om ministerens vurdering af, hvad der kan afholdes inden for bevillingen, vil Folketinget ikke sanktionere ministerens embedsførelse.

Ad 4. Ministerens ansvar ændres ikke ved, at en forligskreds har blåstemplet en disposition

Der findes ikke nogen beskrivelse af, hvordan en minister skal styre sit forvaltningsområde – hverken i grundloven eller i almindelig lovgivning. Det er imidlertid en udbredt parlamentarisk praksis, at ministre på en række forvaltningsområder indgår politiske aftaler, flerårsaftaler og forlig.

Et forlig eller en politisk aftale kan defineres som en forhandlet, ikke-juridisk bindende aftale indgået mellem ministeren, regeringspartierne og ét eller flere af de partier i Folketinget, som sidder i opposition. Et forlig eller en politisk aftale vil for partierne omkring aftalen betyde, at man har forpligtet sig til at søge at gennemføre og opretholde de politiske tiltag, som fremgår af aftalen, så længe aftalen gælder. I en række tilfælde er de politiske aftaler vidtrækkende, idet ministrene og ministerierne opfatter det som, at rammerne for et forvaltningsområde kan være fastlagt i aftaleteksterne. Dvs. at der ud over en række lovforslag ofte i aftalen også vil være beskrevet en række proceduremæssige trin (fx hvornår beslutninger skal træffes, lovforslag fremsættes, og hvordan og hvornår ministeren skal orientere kredsen af partier). Der kan også fremgå aftaler omkring finansiering af tiltagene i aftaleteksten.

Anvendelsen af politiske aftaler bygger på præmissen om, at aftaleparterne føler sig forpligtede til at bakke op om at gennemføre aftalen. Det kan føre til den forståelse hos ministrene og ministerierne, at ministeren ikke er fuldt ansvarlig for sit område, men at ansvaret er lagt ud til en bredere kreds af Folketingets partier. Dermed opstår der uklarhed om, hvem der egentlig er ansvarlig for ministerens forvaltningsområde.

Der er dog alene tale om en parlamentarisk praksis, og brugen af politiske aftaler er ikke funderet i nogen juridisk tekst. Det følger af grundlovens § 56, der fastslår, at folketingsmedlemmerne ene er bundet ved deres overbevisning. Reglen betyder, at et folketingsmedlem aldrig forpligtende kan bindes forud for en afstemning, dvs. at den almindelige partidisciplin i virkeligheden aldrig kan håndhæves juridisk, selv om den i praksis kan være stærk, fx i forbindelse med politiske aftaler, forlig mv.

Det betyder også, at en forligs- eller aftalekreds aldrig kan sidestilles med Folketinget. Statsretligt er Folketinget i grundloven defineret som "en forsamling bestående af højst 179 medlemmer", og Folketingets forretningsorden indeholder de nærmere bestemmelser for Folketingets "forretningsførelse", herunder folketingsmedlemmernes adgang til information fra ministeren og dermed adgangen til at føre kontrol med regeringen. Fx kan ministeren ikke få hjemmel til at anvende en bevilling uden for formålet ved at forelægge det for en forligs- eller aftalekreds, men må i så fald skaffe sig formel hjemmel gennem ny lovgivning eller vedtagelse af et aktstykke i Finansudvalget.

- For udførelsen af den statslige revision er det centralt, at en forligs- eller aftalekreds aldrig kan sidestilles med Folketinget, dvs. at revisionen lægger til grund, at ministeren aldrig kan opnå hjemmel til at disponere uden for fx en bevillings formål ved at forelægge det for en forligs- eller aftalekreds og dér opnå tilslutning.
- Det er også centralt, at det alene er, når Folketinget er forsamlet som folketing i overensstemmelse med grundloven og Folketingets forretningsorden, at Folketinget kan træffe beslutninger. Det er dog endvidere anerkendt som statsretlig sædvane, at Finansudvalget kan varetage de funktioner, der i grundlovens § 46 er henlagt til Folketinget, hvilket indebærer, at en minister i Finansudvalget kan opnå hjemmel til at bruge en bevilling uden for det formål, som den oprindeligt blev givet til. Folketinget vil efterfølgende vedtage ændringerne på tillægsbevillingsloven.

Ad 5. Ministerens ansvar ændres ikke ved, at den samlede regering har været indforstået med dispositionen

En række væsentlige politiske beslutninger træffes i regeringens Koordinationsudvalg og Økonomiudvalg. Uanset at disse udvalg ud fra en politisk synsvinkel er væsentlige fora for fastlæggelsen af regeringens politik, har beslutninger truffet i disse udvalg ikke en særlig karakter i forhold til spørgsmålet om ministeransvaret, dvs. at ministrene ikke har et solidarisk retligt ansvar. En minister kan dog blive retligt ansvarlig, hvis ministeren har medvirket til en anden ministers retsstridige embedsførelse.

→ Det betyder, at for den statslige revision vil det altid være den minister, som er ansvarlig for det enkelte forvaltningsområde, der er ansvarlig for beslutningen og den efterfølgende forvaltning af den.