

svar for sit område, samtidig med at ministeren er den eneste person i ministeriet med demokratisk legitimitet. Embedsmændene er bl.a. ansat for at bistå den politiske ledelse, og der sker ikke udskiftninger i det almindelige embedsværk 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. Dette skal også ses på baggrund af de praktiske, herunder tidsmæssige, vilkår, som en minister arbejder under.

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 administrative og økonomiske konsekvenser m.v. 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.

Særligt for så vidt angår de to sidstnævnte hensyn bemærkes, at den offentlige debat undertiden kan efterlade det indtryk, at der består en principiel og grundlæggende konflikt mellem på den ene side ministerens interesse i at bruge sit embedsværk i videst muligt omfang og på den anden side offentlighedens, herunder Folketingets, interesse i af »troværdighedshensyn« at holde embedsværket på en vis afstand af navnlig politisk følsomme sager.

Der kan heroverfor være grund til at fremhæve, at embedsværket i realiteternes verden langt fra alene bistår den pågældende minister, men i vidt omfang også (via ministeren) Folketinget. Det er f.eks. – ikke mindst i sager af den nævnte

karakter – helt sædvanligt, at Folketinget beder regeringen om udredninger om rent faglige spørgsmål, f.eks. økonomiske, miljømæssige eller retlige problemstillinger. I sådanne tilfælde vil Folketinget i almindelighed have en klar forventning om – og interesse i – at ministerens bevarelse fremstår med den faglige autoritet, der ligger i, at den er forberedt og gennemarbejdet i embedsværket med den ekspertise m.v., som det råder over. På den måde kan der siges at bestå en fælles interesse for regeringen og Folketinget i, at embedsværket yder bistand.

2.3. En ministers forskellige funktioner.

En minister varetager som person forskellige funktioner. Da grænserne for embedsværkets bistand til ministeren afhænger af, hvilke funktioner ministeren i det konkrete tilfælde udøver, er det af betydning at foretage nogle grundlæggende principielle sondringer.

En minister er medlem af regeringen og udøver i den egenskab, hvad der kan betegnes som regeringsfunktioner. I disse funktioner har ministeren bl.a. til opgave at søge at realisere regeringens politik, således som den f.eks. er kommet til udtryk i et regeringsgrundlag eller et lovprogram, eller som den løbende formuleres og udvikles af regeringen. Det er en central opgave for ministeren at medvirke ved videreudviklingen af regeringens politik, herunder ved fremsættelse af de nødvendige og relevante lovforslag.

Ministeren er samtidig forvaltningschef og dermed den øverste leder af det administrative ressortområde, der er henlagt til ministeriet. I denne egenskab træffer ministeren bl.a. afgørelser om udstedelse af konkrete forvaltningsakter, f.eks. meddelelse af tilskud eller tilladelser, og om fastsættelse af generelle regler, f.eks. bekendtgørelser eller cirkulærer. Denne funktion – der i øvrigt i vidt omfang varetages af embedsværket selv på ministerens vegne – vil i sit udgangspunkt være mindre »politisk præget« end funktionen som regeringsmedlem.

Samlet kan de nævnte funktioner som regeringsmedlem og forvaltningschef siges at vedrøre posten som minister.

Ministeren varetager som person også funktioner, der ikke er knyttet til stillingen som minister. En minister vil således ofte være fremtrædende medlem af et politisk parti og i den forbindelse f.eks. have tillidsposter i partiets organer. Oftest er en minister samtidig medlem af Folketinget og vil i løbet af valgperioden have en række forpligtelser i forhold til sin valgkreds.