

Et serviceeftersyn af betænkning 1537 om ministrenes særlige rådgivere

Ministrenes særlige rådgivere kan gøre god nytte for ministrene, men de har ikke en særlig blankocheck til brug for løgnehistorier og ulovligheder.

AF HØJESTERETSDOMMER,
DR. JUR. JENS PETER CHRISTENSEN

Ministrenes særlige rådgivere – de, der i daglig tale kaldes ”spindoktorerne” – er nok kommet for at blive. Men det er samtidig vigtigt, at der ikke bliver for mange af dem. Det er en af hovedkonklusionerne i den betænkning, som et sagkyndigt udvalg afgav lige før sommer.

Baggrunden for udvalgsarbejdet

Baggrunden for arbejdet i udvalget, som jeg var formand for, var, at Folketinget i december 2011 vedtog, at ministrenes særlige rådgivere skulle ses efter i sømmene. Forinden havde der været en omfattende debat om, hvorvidt nogle af den daværende VK-regerings spindoktorer havde trådt i spinaten. I det sagkyndige udvalg har vi ikke skullet tage stilling til disse sager. Derimod har udvalget med tættekam gennemgået de gældende regler og retningslinjer samt de mange spørgsmål og problemer, der har været rejst herom gennem det seneste årti.

Et serviceeftersyn

Udvalgets opgave var at foretage et såkaldt ”serviceeftersyn” af reglerne og retningslinjerne for de særlige rådgivere. Udvalget skulle kortlægge og beskrive udviklingen i praksis siden 2004, da betænkning nr. 1443 om Embedsmænds rådgivning og bistand blev afgivet. Udviklingen skulle navnlig kortlægges og beskrives med hensyn til de særlige rådgiveres funktioner og deres uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund. På grundlag af denne faktuelle kortlægning har udvalget skullet vurdere behovet for at præcisere de gældende regler og retningslinjer, herunder spørgsmålet om antallet af særlige rådgivere. I den forbindelse har udvalget skullet overveje muligheden for, at ministre i fremtiden i højere grad betjenes af fastansatte i ministerierne.

Hvad angår de særlige rådgiveres uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund, viser udvalgets undersøgelser, at der er sket en meget væsentlig udvikling gennem det sidste årti. Da Anders Fogh Rasmussen i 2001 gav sine ministre grønt lys til at have hver én og kun én særlig rådgiver, var det dagspressen, der var den væsentligste rekrutteringsbasis. Sådanne er det ikke længere. I dag kommer de særlige rådgivere fortrinsvis fra partisekretariatene og kommunikationsbranchen, og der er så at sige næsten ikke en eneste ærlig journalist tilbage. Journalistuddannelsen har da også været på stærkt tilbagetog blandt de særlige rådgivere, mens akademiske uddannelser i mere eller mindre fuldført udgave har været på fremmarch. Man kan også sige det på den måde, at de særlige rådgivere uddannelsesmæssigt ligner de faste embedsmænd mere, end de gjorde tidligere.

Forslag til præcisering og justering af reglerne

På en række punkter kommer udvalget med forslag til præcisering og justering af de gældende regler og retningslinjer. Som nævnt har vi i den forbindelse behandlet de mange spørgsmål og problemer, der har været rejst herom gennem det seneste årti. Målet for udvalget har været, at der ikke efterfølgende skulle være noget at komme efter.

Vedrørende stillingsopslag anbefaler udvalget, at det hidtidige krav om opslag afskaffes, sådan at det overlades til ministrene selv at bestemme, om stillingen som særlig rådgiver skal slås op. Udvalgets og Rigsrevisionens undersøgelser viser, at stillingsopslagene i virkelighedens verden som regel blot har været en skueret. Stort set alle særlige rådgivere, der forud for stillingsopslag er blevet ansat midlertidigt, har efterfølgende, efter stillingsopslag, fået stillingen. Stillingsopslag har med andre ord ikke i praksis været et egnet middel til at få ansøgere frem, der var



» Man kan også sige det på den måde, at de særlige rådgivere uddannelsesmæssigt ligner de faste embedsmænd mere, end de gjorde tidligere.

» Men der skal selvfølgelig være det fornødne saglige grundlag for at inddrage rådgiveren i den pågældende sag.

mere kvalificerede end den, ministeren allerede i forbindelse med den forudgående midlertidige ansættelse havde udvalgt til stillingen.

For at sikre åbenhed om ansættelserne har udvalget til gengæld foreslået, at de enkelte ministerier – senest på dagen for den særlige rådgivers tiltrædelse – med en pressemeddelelse offentliggør, at vedkommende er ansat, og kort beskriver den nyansatte særlige rådgivers baggrund og kvalifikationer samt påtænkte arbejdsopgaver.

Også på et andet punkt foreslår udvalget mere åbenhed, nemlig vedrørende de særlige rådgiveres lønforhold. Udvalget slår her til lyd for, at de særlige rådgiveres lønninger offentliggøres.

Et væsentligt tema i de seneste års debat har været, om de særlige rådgivere bør holdes ude af visse sager og sagstyper, f.eks. sager med følsomme personoplysninger. Udvalgets konklusion er imidlertid, at det må være sådan, at hvad ministeren kan se, kan ministerens rådgiver også se. Men der skal selvfølgelig være det fornødne saglige grundlag for at inddrage rådgiveren i den pågældende sag. Det giver også sig selv, at de særlige rådgivere, ligesom de faste embedsmænd, er forpligtet til at overholde reglerne om tavshedspligt. Hvad angår de særlige rådgiveres håndtering af dokumenter (journalisering, aktindsigt, videregivelse af oplysninger mv.) fastslår udvalget på tilsvarende måde, at der må gælde de samme regler for de særlige rådgivere som for almindelige embedsmænd, men der kan efter udvalgets opfattelse nok være behov for, at de særlige rådgivere gives en særlig grundig indføring i tavshedspligt-reglerne mv.

Udvalgets hovedkonklusion er således, at de gældende regler og retningslinjer er gode nok. De skal bare overholdes. Ligesom det ikke er straffelovens skyld, at der er forbrydere, er det ikke de gældende regler for spindoktorer, der er årsagen til, at nogle af dem til tider har trådt i spinaten.

Det helt afgørende er, at de særlige rådgivere er underlagt de samme regler, som de almindelige embedsmænd. De særlige rådgivere skal ganske som de almindelige embedsmænd holde sig inden for lands lov og ret og overholde almindelige krav til faglighed. De særlige rådgivere har ikke en særlig blankocheck til brug for løgnehistorier og ulovligheder.

Fra spindoktorer til ministerrådgivere

Der, hvor de særlige rådgivere adskiller sig fra de faste embedsmænd, er, at deres ansættelse er knyttet til en bestemt minister. De særlige rådgivere skal gå af senest samtidig med deres minister. De kan derfor gå længere frem på banen, når det gælder bistand til ministerens mere politisk prægede opgaver. Udvalgets undersøgelser viser da også, at de fleste nuværende og forhenværende ministre finder, at der er et klart behov for de særlige rådgivere.

Hvor de særlige rådgivere for år tilbage først og fremmest beskæftigede sig med at bistå ministeren med pressebetjeningen, er de i dag i højere grad beskæftiget med minister-rådgivning i bredere forstand. Man kan sige, at de særlige rådgivere i dag ikke så meget er spindoktorer, men mere er minister-rådgivere. De særlige rådgivere synes i så henseende at kunne bidrage med noget, som de almindelige, faste embedsmænd kan have vanskelige ved. Det gælder navnlig den mere partipolitisk prægede rådgivning om udviklingen og virkeliggørelsen af ministerens politik, om hjælp til ministerens politisk prægede samspil med andre ministre i en koalitionsregering og om hjælp til ministerens varetagelse af relationerne til ministerens politiske bagland i Folketinget, organisationerne og ministerens parti.

Udvalgets undersøgelser tegner et billede af, at de særlige rådgivere yder en bistand til ministeren, som er en form for supplement til den bistand, som de faste embedsmænd yder.

De særlige rådgivere er således ikke kun til nytte for ministrene, men også for de faste embedsmænd, der på denne måde kan hol-

» Udvalgets hovedkonklusion er således, at de gældende regler og retningslinjer er gode nok. De skal bare overholdes.

» En god embedsmand kan ikke alene spille ministerens melodi, han kan også komponere videre på den. Også selv om ministeren kun har anslået nogle få, falske toner.

des ude af mere snævert politisk og partipolitisk prægede opgaver, som kan risikere at anfægte tilliden til det faste embedsværks partipolitiske neutralitet. De særlige rådgivere er på denne måde ikke en trussel mod det almindelige embedsapparat, men snarere et værn mod, at de faste embedsmænd trækkes for langt ind i det meget politisk prægede.

Som nævnt er de særlige rådgivere formentlig kommet for at blive. Det er da også værd at hæfte sig ved, at brugen af særlige rådgivere ikke er noget specielt dansk fænomen. Der har gennem de seneste år i de fleste vestlige demokratier udviklet sig den praksis, at ministre har mulighed for at knytte medarbejdere til sig, hvis opgave er at bistå og rådgive dem, og hvis ansættelse er knyttet sammen med ministeren, således at de går af samtidig med ministeren, eller når ministeren beslutter, at ansættelsen skal ophøre.

Når man skal vurdere de særlige rådgiveres virke, er det vigtigt at have for øje, at det i Danmark er sådan, at ministeren er folkestyrets eneste repræsentant i ministeriet. Der er derfor også god grund til bedst muligt at sikre ministeren den fornødne bistand. Ikke blot til at administrere det bestående, men også til at tænke nyt.

En god embedsmand kan ikke alene spille ministerens melodi, han kan også komponere videre på den. Også selv om ministeren kun har anslået nogle få, falske toner. Det faste embedsapparat er her det afgørende. Men de særlige rådgivere kan også ydes deres på områder, hvor de almindelige embedsmænd kan have vanskeligheder ved det.

Antallet er vigtigt

I dag er det sådan, at regeringens mest centrale ministre har ret til to særlige rådgivere, mens de øvrige ministre har ret til en. De gældende retningslinjer anbefaler maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

I udvalgets betænkning understreger vi afslutningsvis, at det er meget væsentligt, at brugen af de særlige rådgivere fortsat holdes inden for rammen på maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Flere særlige rådgivere pr. minister vil kunne medføre en glidende udvikling i retning af et helt anderledes centraladministrativt system svarende til systemer med politiske kabinetter, statssekretærer, viceministre mv. En sådan fundamental ændring bør ikke ske uden en principiel politisk stillingtagen til, om ændringen er fornuftig og ønskelig. ■

Betænkning 1537/2013 om ”Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn” kan findes på www.finansministeriet.dk.