



Udvalget vil behandle de væsentligste af de spørgsmål, der har været fremme i de senere års politiske og offentlige debat om de særlige rådgivere og deres virke, og forsøge at give nogle fornuftige svar herpå.

20 år med særlige rådgivere

De seneste 20 års debat om embedsmænd og særlige rådgivere har spændt over mange emner. I artiklen giver formanden for det netop nedsatte udvalg om særlige rådgivere et overblik over debatten og præsenterer tillige hovedtemaerne for det udvalgsarbejde, der nu går i gang.

■ **AF HØJESTERETSDOMMER,
DR. JUR. JENS PETER CHRISTENSEN**

Den 14. december 2011 sidste år vedtog Folketinget, at ministrenes særlige rådgivere skal ses efter i sømmene. Folketingets vedtagelse (V 11) lød som følger:

”På baggrund af den seneste tids debat om de særlige rådgiveres funktion og antal konstaterer Folketinget, at der er behov for, at et sagkyndigt udvalg ser på de eksisterende regler, herunder på muligheden for, at regeringens ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.”

Det sagkyndige udvalg er nu nedsat og går i gang med arbejdet her i juni måned. Udvalget kommer til at bestå af repræsentanter for en række centrale ministerier, Journalistforbundet, DJØF, Folketingets Ombudsmand og særligt sagkyndige fra bl.a. universiteterne. Undervejs i arbejdet skal udvalget også inddrage Folketingets partier. Jeg er blevet spurgt, om jeg vil være formand for udvalget, og jeg har sagt ja.

Nedsættelsen af det sagkyndige udvalg er det foreløbige slutpunkt i den debat om embedsmænds rådgivning og bistand til ministre og regering, der med jævne mellemrum er dukket op gennem de seneste to årtier. Temaerne i debatten har været vekslende, spændende fra ”politisk kammerateri”, over ”politikfabrikker” og brugen af særlige rådgivere til ”misbrug af det faste embedsapparat” og spørgsmålet om ”spindoktorer” og deres virke.

Politisk kammerateri

Første fase i den politisk-parlamentariske debat kom i kølvandet på Nyrup-regeringens tiltræden i januar 1993. Temaet, der blev slået an, var spørgsmålet om ”kammerateri” og ansættelse af særlige rådgivere med partipolitisk baggrund. Anledningen var, at statsminister Nyrup Rasmussen tog en håndgangen mand fra det socialdemokratiske partiapparat med sig ind i Statsministeriet. Den pågældende – Ralf Pittelkow – skulle fungere som en art politisk-taktisk rådgiver

for statsministeren. Arbejdsminister Jytte Andersen lod sig på tilsvarende måde ledsage af to yngre medarbejdere fra Socialdemokratiets Politisk-Økonomiske Sekretariat.

Oppositionen meldte sig straks med kras kritik. Der var, lød det, tale om et brud med princippet om faste, upolitiske embedsmænd til fordel for utidig ansættelse af politiske kammerater på skatteydernes regning. Statsministeren og arbejdsministeren forsvarede sig med, at det ikke var første gang i danmarkshistorien, at en minister knyttede en person med ”særlige rådgivningsfunktioner” til sig. Fra Folketingets talerstol udtalte statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at han med Pittelkow havde knyttet en medarbejder til sig ”med en bred indsigt i mange samfundsspørgsmål af generel politisk-økonomisk karakter”, og at der var tale om at gøre regeringen ”endnu dueligere til at samarbejde med Folketinget”. Arbejdsminister Jytte Andersen udtalte, at ansættelserne hos hende var udtryk for et behov for ”at styrke arbejdsmarkedspolitikken” og for ”et supplement til et dygtigt embedsmandskorps”.

”Politikfabrikker” og brugen af særlige rådgivere

Efter talrige spørgsmål og hidsig debat i Tinget, døde diskussionen efterhånden hen. Det samme gjorde de nævnte rådgivere, der én efter én forlod deres stillinger. Formentlig fordi ministrene fandt deres egne ben, og fordi det faste embedsapparat viste sin evne til omfattende og dygtig ministerbetjening. Og måske også sin evne til stilfærdigt at udskille uønskede fremmedlegemer.

For debattens vedkommende var der imidlertid kun tale om en kortvarig skindød. I april 1997 fremkom SF med et beslutningsforslag (B 112) i Folketinget, om at regeringen skulle pålægges at iværksætte ”et udredningsarbejde vedrørende ændringer i embedsmændenes rolle i den offentlige forvaltning”. I bemærkningerne til forslaget var det anført, at flere ministerier efterhånden havde forvandlet sig til ”rene politikfabrikker”, og at der derfor – blandt meget andet – var behov for at opstille regler for politiske

embedsmænd, som kunne sikre demokratisk indsigt og kontrol. Det ønskede udredningsarbejde skulle føre til, som det frygtløst blev udtrykt, ”klare retningslinjer” for ansvars- og opgavefordelingen mellem ministre og embedsmænd.

Det lykkedes den daværende finansminister, Mogens Lykketoft, at afværge, at beslutningsforslaget blev vedtaget af et flertal uden om regeringen. Efter aftale med begge fløje i Folketinget blev der i stedet nedsat et særligt ”Udvalg om forholdet mellem ministre og embedsmænd”. Udvalget, der fik Miljøministeriets tidligere departementschef Mogens Bundgaard-Nielsen som formand, fik et kommissorium, der i det væsentlige var rent deskriptivt: Udvalget skulle kortlægge, hvorledes forholdet mellem embedsmænd og ministre rent faktisk var, og hvordan det havde udviklet sig gennem tiden. Et enkelt normativt element var der dog også, idet udvalget skulle vurdere, som det hed, ”fordele og ulemper” ved særlige rådgivere samt overveje ”sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse”.

Udvalget, som jeg var medlem af, afgav betænkning nr. 1354 i maj 1998. I en vis forstand var betænkningen et opgør med de foregående års kritik af ansættelsen af særlige rådgivere i ministerierne. For så vidt angik det normative, endte udvalget med at anbefale tre retningslinjer for ansættelse og placering af ”særlige rådgivere”, der siden har været fulgt: De særlige rådgivere burde 1) ansættes ved åbne opslag, så omverdenen informeres, 2) placeres i stabsorganer tæt på ministeren, uden instruktionsbeføjelse over for det faste embedsapparat, og 3) ansættes tidsbegrænset, så de som hovedregel går af med ministeren. Udvalget fastslog endvidere, at særlige rådgivere kunne rekrutteres såvel inden for som uden for kredsen af faste embedsmænd og såvel med som uden hensyntagen til partipolitisk tilhørsforhold.

Hvad angik de særlige rådgiveres mulige opgaver pegede udvalget eksplicit på tre: For det første kunne en ny minister tænkes at have gavn af ved sin tiltræden at rekruttere en person, som ministeren kendte og følte sig tryk ved. For det andet kunne det tænkes, at en særlig rådgiver som en art ”fri fugl” i ministeriet ville kunne fungere som rådgiver og sparringspartner for ministeren og i kraft af sin baggrund eller særlige viden ville kunne tilføre indfaldsvinkler, som det ikke var muligt at få fra embedsværket. For det tredje

» Set i eftertidens bakspejl er det bemærkelsesværdigt, at pressefunktionen ikke var en af de opgaver, vi i Bundgaard-Nielsen udvalget tiltænkte de særlige rådgivere.

kunne det tænkes, at en politisk rekrutteret rådgiver kunne have et særligt kendskab til ministerens politiske bagland i folketingsgruppe og parti, som kunne være til gavn for ministeren.

Formuleret i et mindre betækningspræget sprog, er de tre funktioner blevet betegnet henholdsvis ”støttepædagogfunktionen”, ”kloge Aage-funktionen” og ”forbindelses-officer-funktionen”. Set i eftertidens bakspejl er det bemærkelsesværdigt, at pressefunktionen ikke var en af de opgaver, vi i Bundgaard-Nielsen udvalget tiltænkte de særlige rådgivere.

Bundgaard Nielsen-udvalgets betænkning nr. 1354 fandt almindelig politisk tilslutning, da den blev offentliggjort i maj 1998. Partiet Venstre var dog fortsat imod brugen af særlige rådgivere. ”Jeg har altid været imod det, og det er jeg fortsat”, udtalte Anders Fogh Rasmussen til pressen. I en artikel i marts 1993 i Administrativ Debat havde han da også under overskriften ”Fri os for politiske kommissærer” udtrykkeligt slået fast, at: ”Ministre skal kunne tænke selv. Derfor er der slet ikke brug for at indsætte politiske kommissærer i ministerierne”.

Misbrug af det faste embedsapparat

Efter afgivelsen af betænkning 1354 i maj 1998 var der i et par år nogenlunde fred. Så blussede debatten om politisering af embedsmændenes arbejde op igen i efteråret 2000. Den konkrete anledning var navnlig økonomiminister Marianne Jelveds såkaldte Europiece i forbindelse med folkeafstemningen om Euro-samarbejdet. Pjecen var smykket med forfatterinden (og Euro-tilhænger) Lise Nørgaards formodet tillidsvækkende kontrafej. Hertil kom sagen om Erhvervsministeriets etablering af en særlig ”Task Force”, der kunne reagere omgående på negative historier om EU i forbindelse med folkeafstemningskampagnen om Amsterdamtraktaten. Også diverse regeringsberegninger på oppositionens skatteudspil mv. blev trukket ind i debatten.

→ SIDE 10

Folketingets forespørgselsdebat om disse emner den 16. januar 2001 mundede ud i en bemærkelsesværdig vedtagelse (V 38), hvori Folketinget udtalte, at ”idet Folketinget konstaterer, at der er sket en forøgelse i embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere er blevet varetaget af de politiske partier, at embedsmænds medvirken ved opgaver, der snarere er partipolitiske, er undergravende for embedsmændenes troværdighed, at opmærksomheden i denne forbindelse særlig skal rettes imod embedsværkets arbejde i forbindelse med valgkampe, opfordrer Folketinget regeringen til at præcisere grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsmænds troværdighed ikke lider overlast.”

De daværende regeringspartier, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, stemte imod vedtagelsen, idet de ikke kunne stå inde for vedtagelsens konstatering om, at der var sket en forøgelse af embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere blev varetaget af de politiske partier. Vedtagelsen resulterede i, at Justitsministeriet afgav ”Redegørelse af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre”. I redegørelsen (R 2) blev det fastslået, at grænserne for embedsmænds rådgivning og bistand markeres af, at embedsmændene i deres rådgivning mv. skal holde sig inden for gældende ret samt principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet.

Spindoktorerne

De såkaldte spindoktorer holdt for alvor deres indtog i ministerierne efter VK-regeringens tiltræden i november 2001. Statsminister Anders Fogh Rasmussen besluttede – måske ikke i fuldkommen harmoni med sine tidligere standpunkter – at hver minister måtte ansætte én og kun én særlig rådgiver. Ministeren kunne selv udvælge rådgiveren, der til gengæld skulle forsvinde fra posten sammen med ministeren.

I modsætning til de særlige rådgivere, der havde medført politisk debat i 1990’erne, var de særlige rådgivere under den nye VK-regering ikke ansat med henblik på at give faglig-politisk rådgivning. Det var ikke ”kloge Aage-typer”, der var tale om. De nye rådgivere var ansat for at hjælpe ministeren med at betjene pressen. I en række tilfælde kom de nye rådgivere da også direkte fra dagspressens kreds af Christiansborg-journalister. Hvor disse journalisters opgave tidligere

havde været at optræde som offentlighedens vagthund, skulle de nu arbejde for at sælge ministerens budskaber bedst muligt. Og derfor fik de – inspireret af det britiske for- eller skræmmebillede – hurtigt betegnelsen ”spindoktorer”.

Spindoktorernes virke gav snart anledning til politisk debat. Baggrunden var navnlig, at det i tre tilfælde tilsyneladende lykkedes doktorerne at træde grundigt rundt i spinaten. I foråret 2002 berettede pressen således om, at Fødevareministeriets pressesekretær havde forsøgt over for en journalist at miskreditere direktøren for fødevareregionen i København. Dernæst berettede man om, at Integrationsministeriets pressesekretær havde udøvet pression og fremkommet med slet skjulte trusler mod en person med det formål at få denne til at holde mund og undlade at deltage i et tv-interview. Og endelig – og politisk mest betydningsfuldt – rullede lavinen, da Finansministeriets pressechef over for pressen forsikrede, at finansminister Thor Pedersen overholdt bopælspligten på sin landejendom, og at forlydender om andet blot var ondsindet landsbyladder. Efterfølgende påtog pressechefen sig det fulde ansvar for de usande oplysninger, han angiveligt var fremkommet med. Samtidig forsikrede han, at han ikke havde talt med ministeren om sagen, før han udtalte sig, og at han heller ikke havde talt med ministeren derom i dagene umiddelbart efter. Det sidste vakte særskilt undren.

Pressechefens tilsyneladende noget ubekymrede omgang med sandheden gav anledning til debat i Folketinget, hvor statsminister Anders Fogh Rasmussen oplyste, at det var blevet indskærpet over for pressechefen, at de særlige rådgivere i almindelighed er undergivet de samme regler og retningslinjer som øvrige medarbejdere, bl.a. vedrørende sandhedspligt og saglighed mv.

Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand

De nævnte sager om de såkaldte spindoktorers virksomhed dannede en væsentlig del af baggrunden for Folketingets forespørgselsdebat den 16. januar 2003 om principperne for embedsmænds rådgivning og bistand. Debatten kom dog betydeligt videre omkring og berørte alle de temaer, der havde præget de forudgående års politiske diskussion. Debatten mundede ud i en enstemmig folketingsvedtagelse (V 36) om nedsættelse af et sagkyndigt udvalg.

» Vi skal også overveje muligheden for, at ministrene i højere grad betjenes af fastansatte i ministerierne..

Dette udvalg – ”Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre” – fik til opgave at spænde over alle de forudgående års debatter. Udvalget skulle således både vurdere, om der var behov for at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand, og om der var behov for at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand. Hertil kom for det tredje, at udvalget skulle vurdere, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for pressebetjeningen, samt om der var behov for at præcisere reglerne på dette område. Endelig skulle udvalget beskrive de sanktionsmuligheder, der er i tilfælde, hvor embedsmænd tilsidesætter reglerne.

Udvalget, som jeg var formand for, afgav i juni 2004 betænkning nr. 1443 om ”Embedsmænds rådgivning og bistand”. Betænkningen markerede en slutsten på de forudgående 10-15 års omfattende debat. Såvel i henseende til den faktuelle beskrivelse af embedsmændenes rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre som i henseende til beskrivelsen af de retlige rammer for denne rådgivning og bistand. Hertil kommer, at betænkningen giver den første samlede fremstilling af de almindelige forvaltningsretlige reglers betydning for den ministerielle pressebetjening - hvad enten denne pressebetjening varetages af almindelig embedsmænd eller særlige rådgivere og spindoktorer.

Hvad angår de særlige rådgivere indeholder betænkningen det overordnede hovedbudskab, at de særlige rådgivere er underlagt de samme krav om faglighed, lovlighed og sandhed, som gælder for almindelige embedsmænd. Rådgiverne skal holde sig inden for lands lov og ret, og de er ikke udstyret med en særlig blankocheck for løgnehistorier og ulovligheder.

Det nye udvalgs arbejde og opgaver

I det sagkyndige udvalg, der nu går i gang med arbejdet, skal vi ifølge kommissoriet kortlægge, hvordan udviklingen har været si-

den 2004, især hvad angår de opgaver, som de særlige rådgivere varetager, og hvilken uddannelses- og erhvervsmæssig baggrund de har. På den baggrund skal vi vurdere, om der er behov for at præcisere de gældende regler og retningslinjer. I den forbindelse skal vi i udvalget også overveje antallet af særlige rådgivere. I øjeblikket har regeringens mest centrale ministre ret til to rådgivere, mens de øvrige ministre har ret til en. Vi skal også overveje muligheden for, at ministrene i højere grad betjenes af fastansatte i ministerierne.

Udvalgets kommissorium er i øvrigt lagt ret åbent op. Ved den nærmere afgrænsning af de spørgsmål, som vi i udvalget skal tage op til behandling, vil det derfor nok også være naturligt, at vi behandler de væsentligste af de spørgsmål, der har været fremme i de senere års politiske og offentlige debat om de særlige rådgivere og deres virke, og forsøger at give nogle fornuftige svar herpå. Det kan bl.a. dreje sig om de særlige rådgiveres organisatoriske indplacering og beføjelser over for almindelige embedsmænd, de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår og ansættelsesprocedure, oplæringen af dem i forvaltningsretlige principper mv., de almindelige sagsbehandlingsreglers betydning for de særlige rådgivere, sanktionsmulighederne over for dem, deres ansættelsesmæssige vilkår i forbindelse med udskrivelse af valg og i det hele spørgsmålet om åbenhed om de særlige rådgivere og deres opgaver.

Udvalget skal være færdig med arbejdet til næste forår. ■