



Embedsmænds rådgivning og bistand

Betænkning fra Udvalget om embedsmænds
rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre

S A M M E N F A T N I N G

JUNI 2004

Embedsmænds rådgivning og bistand

Betænkning fra Udvalget om embedsmænds
rådgivning og bistand til regeringen og
dens ministre

Sammenfatning

Betænkning nr. 1443
Juni 2004

Betænkning nr. 1443, juni 2004 Embedsmænds rådgivning og bistand Sammenfatning

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Information
Herstedvang 4
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
11. kontor
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic aps.
Foto: Ole Christiansen
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 4.000
Pris: Gratis
ISBN: 87-7856-671-1

Elektronisk publikation:
Produktion: Finansministeriet
ISBN: 87-7856-673-8

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
2. Udviklingen i embedsmænds rådgivning	7
2.1. Forholdet mellem ministre og embedsmænd	7
2.2. De særlige rådgivere.....	9
2.3. Ministeriernes pressebetjening	12
3. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning	16
3.1. Kravene om faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed	16
3.2. Rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskellige funktioner	18
3.3. Rådgivning og bistand under valgkampe	20
3.4. Rådgivning og bistand under folkeafstemninger	21
3.5. Rådgivning og bistand vedrørende pjecer, redegørelser mv.	22
3.6. Embedsmænds forhandlinger med opposition og interesseorganisationer samt deltagelse i samråd.....	22
3.7. Embedsmænds forhandlinger på vegne af ministeren i EU	23
4. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning	23
4.1. Brugen af særlige rådgivere i almindelighed	23
4.2. Kravene om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet.....	24
4.3. Antal	25
4.4. Indplacering i organisationen.....	26
4.5. Grænser for funktionen	28
4.6. Ansættelsesmæssige forhold	31
4.7. Åbenhed og gennemsigtighed	33
4.8. Særlige klageordninger.....	34
4.9. Ministerens ansvar	34
4.10. Private rådgivere uden for ministeriet	35

5. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen 36

- 5.1. Krav om saglighed og lighed i pressebetjeningen.....36
- 5.2. Anvendelse af solohistorier.....37
- 5.3. ”Slicing” af solohistorier39
- 5.4. Pressemøder, pressebriefinger og interview39
- 5.5. Anvendelse af klausuler om tidspunkt for offentliggørelse.....40
- 5.6. Særlig klageordning for pressen41
- 5.7. Partipolitisk neutralitet i pressebetjeningen.....41

Bilag 43

- Bilag 1. Udvalgets kommissorium43
- Bilag 2. Udvalgets sammensætning49
- Bilag 3. Finansministeriets pressemeddelelse af 16. juni 2004.....51

1. Indledning

I forbindelse med en forespørgselsdebat den 16. januar 2003 vedtog et enigt Folketing, at der skulle nedsættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere (vedtagelse nr. V 36).

Udvalgets analyse og vurdering skulle ifølge vedtagelsen ske i forlængelse af betænkning nr. 1354 fra 1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd samt Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Som opfølgning på denne vedtagelse drøftede regeringen kommissorium og sammensætning af det sagkyndige udvalg med Folketingets partier, hvilket førte til, at finansministeren i april 2003 nedsatte Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Udvalgets kommissorium og sammensætning fremgår af bilag 1 og 2.

Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre har ifølge sit kommissorium til opgave at vurdere følgende hovedpunkter:

- Behovet for at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand i forlængelse af Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001
- Behovet for at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand i lyset af de hidtidige erfaringer og det, der er anført i betænkning nr. 1354 fra 1998

Forespørgselsdebat i Folketinget januar 2003 førte til beslutning om nedsættelse af udvalg

Udgangspunkt i betænkning nr. 1354 fra 1998 og Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 fra 2001

Kommissorium og nedsættelse af udvalget april 2003

Præcisering af regler for almindelige embedsmænd, særlige rådgivere og ministeriernes presbebetjening

Embedsmænds rådgivning og bistand

- Betydningen af almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen, samt om der kan være behov for at præcisere reglerne på dette område

Sanktioner ved tilsidesættelse af regler

Herudover har udvalget skullet gennemgå mulighederne for at pålægge disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner – eller i visse grove tilfælde strafferetlige sanktioner – i tilfælde, hvor embedsmænd måtte tilsidesætte reglerne for rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Erfaringer fra Norge, Sverige og Storbritannien

Udvalget har ifølge kommissoriet i fornødent omfang skullet inddrage relevante erfaringer fra andre lande, herunder Norge, Sverige og Storbritannien.

Udvalgets arbejde omfattede en høring, interview, studiebesøg og spørgeskemaundersøgelser

Udvalget afholdt otte møder i perioden fra d. 26. juni 2003 til d. 5. maj 2004. Som led i udvalgsarbejdet gennemførte udvalget endvidere en række andre aktiviteter med henblik på en grundig belysning af området:

- En høring med inviterede eksterne deltagere d. 2. december 2003
- Interview med i alt 30 ministre, departementschefer, særlige rådgivere, ministersekretariatschefer, almindelige embedsmænd, politiske journalister, kommunikationsrådgivere og pressechefer
- Studiebesøg i Oslo, Stockholm og London, hvor der gennemførtes interview med i alt 24 politikere, almindelige embedsmænd, politisk ansatte embedsmænd, pressemedarbejdere, journalister og forskere
- Fire spørgeskemaundersøgelser blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater

Betænkningen blev offentliggjort d. 7. juni 2004

Udvalget offentliggjorde betænkningen d. 7. juni 2004, og formanden fremlagde i den forbindelse konklusionerne på et pressemøde i Finansministeriet.

Regeringen besluttede d. 16. juni 2004 at tage udvalgets betænkning til efterretning i sin helhed og tage initiativ til, at den nødvendige opfølgning straks sættes i værk. Finansministeriets pressemeddelelse fremgår af bilag 3.

Regeringen har taget betænkningen til efterretning i sin helhed og iværksat opfølgning

I det følgende sammenfattes udvalgets vurderinger og anbefalinger i relation til de tre nævnte hovedpunkter i kommissoriet (afsnit 3-5). Der indledes med en kortfattet redegørelse for udvalgets vurdering af de seneste års udvikling i praksis for embedsmænds rådgivning og bistand (afsnit 2). Det følgende er identisk med afsnit 2.1-2.4 i betænkningens sammenfatning.

2. Udviklingen i embedsmænds rådgivning

Udvalget har gennemført en omfattende undersøgelse af udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre samt ministeriernes samspil med medierne. Udvalgets vurderinger af praksis fremgår af betænkningens kapitel 3 og 7.2. og skitseres i det følgende kort.

2.1. Forholdet mellem minister og embedsmænd

Det er på baggrund af de gennemførte undersøgelser af praksis udvalgets vurdering, at der ikke er sket væsentlige ændringer vedrørende det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre i de seneste år.

Ingen væsentlige ændringer i det almindelige embedsværks rådgivning

Det har siden midten af det 20. århundrede været en central udviklingstendens, at embedsværkets rådgivning og bistand i stigende grad har omfattet ikke blot faglig, men også politisk-taktisk rådgivning til ministrene. I det omfang der er sket en udvikling på dette område i de seneste år, er det udvalgets opfattelse, at betydningen af en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning er blevet større. De fleste ministre efterspørger i høj grad en sådan integreret rådgivning fra det almindelige embedsværk, og embedsværket er i almindelighed parat og i stand til at yde en sådan.

Stigende betydning af integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning

Embedsmænds rådgivning og bistand

Almindelige embedsværk yder både faglig og politisk-taktisk rådgivning

Udvalget har således ikke fundet indikationer på, at det almindelige embedsværk – f.eks. som følge af de seneste års debat om embedsmænds rådgivning – har trukket sig tilbage fra den politisk-taktiske rådgivning og bistand for alene at fokusere på det rent faglige. Der synes at være en udbredt opfattelse af, at en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning er at foretrække for såvel ministrene som embedsværket.

Departementscheferne står fortsat helt centralt i rådgivningen

Ministeriernes departementschefer har gennem hele efterkrigstiden stået centralt i denne udvikling. Udvalgets undersøgelser har bekræftet, at departementscheferne i 2004 fortsat udgør omdrejningspunktet for såvel den faglige som den politisk-taktiske rådgivning af ministrene. Den politisk-taktiske rådgivning fra departementscheferne vedrører særligt ministerens relationer til Folketinget, medierne/offentligheden og interesseorganisationerne. Et mindretal af departementscheferne rådgiver ministrene om spørgsmål i relation til ministerens parti, mens ingen af departementscheferne rådgiver om forholdet til ministerens valgkreds.

Ministersekretariaternes rolle uændret – fokus på overvejende praktisk bistand

Ministersekretariaternes rolle synes ikke at være væsentligt ændret i de seneste år. Fokus er fortsat i de fleste ministerier på ”klassiske” ministersekretariatsopgaver som varetagelse af kontakt til Folketinget, koordinering af sagsforelæggelser, bestilling af materiale i ministeriet, kalenderføring, praktisk bistand i relation til pressebetjeningen, praktisk planlægning af møder og rejser mv. Egentlig faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren forekommer generelt i begrænset, men dog stærkt varierende, omfang. I et mindre antal ministerier er der sket en udvikling i retning af en styrket sekretariatsbetjening, typisk i form af en integreret sekretariatsfunktion for ministeren og departementschefen, bemandet med et mindre antal almindelige embedsmænd.

Forskel på øvrige embedsmænds adgang til direkte ministerrådgivning

Det varierer betydeligt mellem ministerierne, i hvilket omfang øvrige embedsmænd, herunder særligt afdelingschefer og kontorchefer i departementerne, inddrages i den mere direkte ministerrådgivning. Mens embedsmændene i alle ministerier yder faglig og i et vist omfang politisk-taktisk rådgivning og bistand til ministeren i form af skriftlige bidrag, er der således

stor forskel på, i hvilket omfang embedsmændene har adgang til direkte mundtlig rådgivning af ministeren.

Udvalgets undersøgelser har bekræftet, at der er en særdeles høj tilfredshed blandt ministrene med embedsværkets rådgivning og bistand, såvel fagligt som politisk-taktisk.

Som også tidligere undersøgelser har påvist, synes ministerernes taleskrivning for ministrene dog at udgøre et område, hvor ministrene ikke føler sig tilfredsstillende betjent. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at de seneste års udvikling i retning af, at ministrene rekrutterer særlige rådgivere uden for embedsværket til rådgivning og bistand i relation til pressebetjeningen, i et vist omfang må ses som et udtryk for, at det almindelige embedsværk ikke fuldt ud har kunnet opfylde ministrenes forventninger på dette område.

2.2. De særlige rådgivere

Betegnelsen ”særlige rådgivere” anvendes om embedsmænd, der er ansat på særlige vilkår efter retningslinjerne i betænkning nr. 1354/1998. Særlige rådgivere adskiller sig fra almindelige embedsmænd i ministerierne hovedsagelig ved for det første, at deres ansættelse er knyttet til ministerens funktionsperiode og for det andet, at de ansættes i stabsfunktioner for ministeren uden beføjelse til at give instruktioner til det almindelige embedsværk uden for stabsfunktionen.

Særlige rådgivere for ministrene blev først defineret som en særskilt ansættelseskategori i ministerierne med betænkning nr. 1354 fra 1998. Det er derfor ikke muligt præcist at opgøre omfanget af anvendelsen af særlige rådgivere længere tilbage. Anvendelsen af politisk udpegede rådgivere for ministrene har dog historisk været yderst begrænset i Danmark, og er det fortsat i 2004 sammenlignet med andre vestlige demokratier. Op gennem 1980’erne og 1990’erne har antallet af særlige rådgivere været svagt stigende, og denne tendens er fortsat i de seneste år. I 2004 (pr. 1. maj) har 14 af regeringens 18 ministre ansat en særlig rådgiver. Ingen ministre har - som

Særdeles høj minister-tilfredshed med embedsværkets faglige og politisk-taktiske rådgivning

Mindre tilfredshed med bistand til taleskrivning og pressebetjening

”Særlige rådgivere” betegner embedsmænd ansat på særlige vilkår

Fortsat tendens med svagt stigende antal særlige rådgivere

Embedsmænds rådgivning og bistand

følge af den nuværende regerings beslutning herom - ansat mere end én særlig rådgiver.

Særlige rådgivere uden forudgående erfaring fra centraladministrationen

Næsten alle regeringens særlige rådgivere var ved ansættelsen uden forudgående erfaring fra tidligere ansættelser i centraladministrationen. Omtrent halvdelen af de særlige rådgivere har en baggrund som journalister enten ved større dagblade eller elektroniske nyhedsmedier. Den anden halvdel af de særlige rådgiver kan opdeles i to lige store grupper, hvoraf den ene består af særlige rådgivere rekrutteret fra kommunikationsstillinger i andre politiske organisationer eller interesseorganisationer, mens de resterende har en baggrund som ansat i ministerens partisekretariat.

Rekrutteres på baggrund af professionelle faglige kompetencer

Det er udvalgets vurdering, at de nuværende særlige rådgivere snarere er rekrutteret på baggrund af professionelle faglige kompetencer, særligt i relation til kommunikation, end ud fra deres partipolitiske baggrund.

Varetager funktioner i relation til pressen

I sammenhæng hermed er en anden væsentlig tendens, at de særlige rådgivere i 2004 i helt overvejende grad er ansat med henblik på varetagelse af funktioner i relation til pressen og i væsentlig mindre grad med henblik på varetagelse af funktioner i relation til ministerens parti. I modsætning til tidligere er ingen af de særlige rådgivere i 2004 ansat udelukkende med politisk-taktiske rådgivningsfunktioner for øje.

En gruppe særlige rådgivere rådgiver alene om pressebetjening mv.

Der er dog betydelig forskel på, i hvilket omfang de særlige rådgiveres presserådgivning tillige vedrører den generelle politisk-taktiske rådgivning af ministeren. En gruppe af særlige rådgivere er således først og fremmest beskæftiget med "rene" presseopgaver såsom besvarelse af henvendelser fra journalister, planlægning af interview for ministeren, udarbejdelse af pressemeddelelser, bidrag til taler og artikler mv. Denne gruppe af særlige rådgivere rådgiver endvidere typisk ministeren om konkrete pressespørgsmål, herunder dog først og fremmest om form og timing i pressebetjeningen.

En anden og mindre gruppe rådgiver også i høj grad politisk-taktisk

En anden - og formentlig lidt mindre - gruppe varetager også denne type opgaver, men rådgiver derudover i høj grad også

ministeren om politisk-taktiske spørgsmål. Presserådgivningen betragtes for denne gruppe ikke som skarpt adskilt fra den substantielle ministerrådgivning. Disse særlige rådgivere er typisk "tæt på ministeren", samarbejder tæt med departementschefen, deltager i ministeriets ledelsesmøder og hyppigt også i møder mellem ministeren og ministeriets embedsmænd eller andre politikere, forhandlingspartnere mv. Denne gruppe af særlige rådgivere har dermed også typisk et bredere grundlag for at varetage pressebetjeningsopgaver og kan således i betydeligt omfang give baggrundsoplysninger til pressen om sagernes substans, ministerens politiske intentioner samt udviklingen i forhandlinger mv.

Det er udvalgets vurdering, at de særlige rådgivere i 2004 i almindelighed er velintegrerede i ministerierne, og at der eksisterer relativt veldefinerede rammer om deres funktioner og samspil med det øvrige embedsværk.

Denne vurdering hviler på flere forhold. For det første synes de retningslinjer for de særlige rådgiveres ansættelse, som blev anbefalet i betænkning nr. 1354/1998, at have medvirket til at gøre deres rolle væsentlig mindre kontroversiel. Dette gælder særligt præciseringen af de særlige rådgiveres tilknytning til ministeren og dennes funktionsperiode, samt at de særlige rådgivere ansættes i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner uden instruktionsbeføjelser over for almindelige embedsmænd i linjen.

Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at der eksisterer nogen uklarhed om, hvem der har ansvaret for de særlige rådgiveres handlinger som ansatte i ministerierne. Det varierer således mellem de særlige rådgivere, hvorvidt de betragter sig som underlagt departementschefernes ledelsesansvar. Generelt mener de særlige rådgivere i mindre grad end departementscheferne, at departementscheferne har ansvaret for at sikre, at de særlige rådgivere i deres arbejde holder sig inden for reglerne. I praksis forekommer samarbejdet mellem de særlige rådgivere og departementscheferne dog at være vel-fungerende, baseret på gensidig respekt og en anerkendelse af nødvendigheden og værdien af et tæt samarbejde.

Særlige rådgivere er i praksis velintegrerede

Retningslinjer har gjort særlige rådgivere mindre kontroversielle

Nogen uklarhed om ansvaret for de særlige rådgivere

Instruktionsbeføjelser varierer i praksis

Den konkrete udmøntning af anbefalingen om, at særlige rådgivere ikke kan tildeles instruktionsbeføjelser over for embedsmænd i linjen, forekommer endvidere at variere noget mellem ministerierne. Der er således især forskel på, i hvilket omfang de særlige rådgivere har mulighed for at anmode almindelige embedsmænd om udarbejdelse af materiale til ministeren. I relation til sagernes substantielle indhold hersker der til gengæld ikke tvivl om, at det alene er det departementale hierarki, der kan give instruktioner, hvilket bl.a. afspejles ved, at materiale til ministeren – uanset om det er udarbejdet efter anmodning fra den særlige rådgiver – almindeligvis går til ministeren via det sædvanlige departementale system.

2.3. Ministeriernes pressebetjening

Større mediepres på ministerierne

De seneste års udvikling i medierne har blandt andet betydet et stigende antal tv- og radiokanaler, ligesom der er kommet flere nyheds-, aktualitets- og debatprogrammer med politisk indhold på de eksisterende kanaler. Udviklingen har resulteret i flere henvendelser til ministerierne fra medierne, og udviklingen har betydet, at der er kommet et forøget pres på ministrenes tid og flere krav om klare politiske udmeldinger.

Mediernes fokus flyttet fra politiske initiativers indhold til den politiske proces

Samtidig er der sket en udvikling i den politiske journalistik, hvor fokus i højere grad er flyttet fra de politiske initiativers indhold og konsekvenser til analyser af den bagvedliggende politiske proces. Denne type journalistik bygger typisk på baggrundssamtaler med politikere og deres pressemedarbejdere.

Medierne sætter i stigende grad rammerne for politikken

Folketingets Magtudredning har peget på, at medierne i stigende grad sætter rammerne for politikken, og at politikerne må tilpasse sig mediernes krav og anvende mediernes egne strategier for at sætte dagsordenen. Samtidig er medierne blevet mere selvstændige som politisk aktør. Idealet for medierne synes i vidt omfang at være funktionen som en ”fjerde statsmagt”, der er borgernes advokat over for beslutningstagerne.

I ministerierne er der sket en professionalisering af kommunikationen med offentligheden, herunder pressebetjeningen. Der er blevet ansat flere professionelle pressemedarbejdere, og flere steder er der blevet etableret selvstændige enheder til varetagelse af pressebetjeningen. Samtidig er ministerierne blevet mere opsøgende i kontakten til medierne og tilpasser i stigende grad budskaberne til mediernes nyhedskriterier.

Professionalisering af ministeriernes pressebetjening

De fleste ministerier anvender i nogen grad solohistorier, dvs. historier som tildeles ét enkelt medium. Formålet er at sikre historien en bedre placering og en mere dybtgående omtale, end hvis initiativet var blevet udsendt til alle medier som pressemeddelelse. Tilsvarende anvender ministerierne i pressebetjeningen en række andre virkemidler såsom pressebriefinger og interview, hvor ministeren udtaler sig til udvalgte medier.

Solohistorier i stedet for traditionelle pressemeddelelser

Der er i debatten blevet anført eksempler på, at journalister er blevet forholdt historier, som var givet til andre medier, og at journalister og medier er blevet udsat for ”straffeaktioner” fra konkrete ministeriers side efter at have skrevet kritiske artikler. Hertil kommer, at nogle ministerier er blevet kritiseret for i en række konkrete tilfælde uretmæssigt at have forskelsbehandlet journalister og medier. På baggrund af bl.a. interview med journalister og ministerier er det udvalgets opfattelse, at sådanne eksempler på selektiv pressebetjening har været få og enkeltstående.

Eksempler på selektiv mediebetjening – men ikke generelt billede

På baggrund af udvalgets spørgeskemaundersøgelser og interview med centrale aktører i ministerierne og pressen er det i øvrigt udvalgets opfattelse, at de seneste års debat om ”spindoktorer” i ministeriernes pressebetjening har givet indtryk af et mere udbredt fænomen og et højere konfliktniveau mellem ministerierne og pressen, end datamaterialet kan underbygge. Professionaliseringen af ministeriernes pressebetjening har resulteret i en mere strategisk medierådgivning, men har også givet pressen lettere adgang til informationer fra ministerierne.

Debatten om ”spindoktorer” har været dramatiseret sammenlignet med virkeligheden

Pressebetjening varetages af både særlige rådgivere og almindelige embedsmænd

De 14 særlige rådgivere, der (pr. 1. maj 2004) er ansat i departementerne, arbejder alle med opgaver knyttet til presse-, kommunikations- og informationsarbejdet. De fleste pressemedarbejdere i ministerierne er dog ansat som embedsmænd på almindelige vilkår. Rådgivning vedrørende præsentationen af ministerens politik over for medier og offentlighed varetages især af særlige rådgivere og andre pressemedarbejdere, men også departementscheferne rådgiver ofte på dette område som led i den integrerede politisk-taktiske rådgivning.

Indtryk af lighedstegn mellem særlige rådgivere og pressebetjening ikke retvisende

De aktuelle særlige rådgiveres helt overvejende beskæftigelse med presseopgaver medfører til tider, at der i den offentlige debat sættes lighedstegn mellem de særlige rådgivere og ministeriernes pressebetjening. Udvalgets undersøgelser bekræfter, at de særlige rådgivere i mange ministerier spiller centrale roller i ministeriernes daglige pressekontakt. Undersøgelserne viser samtidig, at den nævnte forestilling ikke giver et retvisende billede af den reelle arbejdsdeling i ministerierne og af hvilke opgaver, en særlig rådgiver principielt kan varetage.

Særlige rådgivere kan udføre andre opgaver, og også almindelige embedsmænd betjener pressen

For det første ligger det ikke i ansættelsen som særlig rådgiver, at opgaverne nødvendigvis skal være afgrænset til presserelaterede funktioner. Det er de særlige rådgiveres ansættelsesform med en særlig tilknytning til ministeren, der gør dem særlige, og det er alene et udtryk for ministrenes prioritering, at de særlige rådgivere for tiden overvejende er beskæftiget med presseopgaver. For det andet varetages ministeriernes rådgivning og bistand i relation til pressen ikke alene af særlige rådgivere, men i høj grad også af embedsmænd ansat på almindelige vilkår.

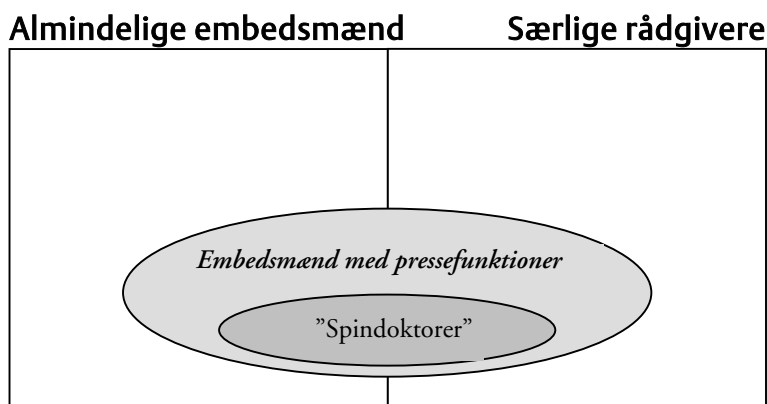
Spindoktor-begrebet er knyttet til handlinger og funktioner

Sammenkædningen i den offentlige debat af regeringens pressebetjening og de særlige rådgivere er ofte sket under anvendelse af betegnelsen "spindoktorer" for regeringens pressemedarbejdere. Spindoktor-betegnelsen anvendes almindeligvis for nære politiske rådgivere med kommunikationskompetence, som gennem en intensiv kontakt med journalister søger at give en historie det rigtige "spin", dvs. den rigtige drejning set i forhold til den politiske ledelses interesser. Spin-

doktor-begrebet er således knyttet til en medarbejders *handlinger* og *funktioner*.

Sondringen i denne betænkning mellem almindelige embedsmænd og særlige rådgivere knytter sig derimod til *ansættelsesformen*. Da der, som illustreret i figuren nedenfor, samtidig ikke i praksis er en simpel sammenhæng mellem begrebet spindoktor og ansættelsesformen, kan spindoktorbegrebet ikke anvendes som en relevant kategori for udvalgets analyser.

Begrebet spindoktor kan ikke anvendes som relevant kategori for udvalgets analyser



Figuren illustrerer, at såvel almindelige embedsmænd som særlige rådgivere kan fungere som spindoktorer, mens det på tilsvarende vis naturligvis er muligt at være såvel almindelig embedsmand som særlig rådgiver uden samtidig at fungere som spindoktor. Endvidere er det illustreret, at det for begge ansættelsesformer er muligt at arbejde med pressebetjeningsopgaver, uden at dette medfører, at betegnelsen spindoktor forekommer passende. Udvalgets undersøgelser af praksis har bekræftet disse sondringer.

Såvel almindelige embedsmænd som særlige rådgivere kan være spindoktorer

3. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning

Ifølge kommissoriet skal udvalget vurdere, om der er behov for yderligere at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Kun begrænset behov for præciseringer af reglerne for almindelige embedsmænd

Udvalget finder på baggrund af Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001, at behovet for yderligere præciseringer er forholdsvis begrænset. Med udgangspunkt i de seneste års debat om grænserne for almindelige embedsmænds rådgivning og bistand, de gældende regler samt de undersøgelser, som udvalget har foretaget, har udvalget imidlertid fundet anledning til at overveje en række problemstillinger, som skitseres i det følgende.

3.1. Kravene om faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed

Faglighed i rådgivningen

Rådgivning inden for rammerne af almindelig faglighed

Udvalget fremhæver, at embedsværkets rådgivning og bistand skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed. Kravet om faglighed gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge. Almindelig faglighed betegner de faglige normer, der er almindeligt anerkendte på det pågældende område. Eksempelvis skal embedsmænd, som foretager økonomiske beregninger, anvende anerkendte faglige normer for sådanne beregninger.

Fagligheden skal være styrende for embedsmænds rådgivning

Udvalget vurderer, at det i praksis kan være svært at opstille klare og utvetydige grænser mellem, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk. Det afgørende er imidlertid, at embedsmændene i deres faglige rådgivning lader sig lede af, hvad de fagligt anser for rigtigt og ikke f.eks. af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv kunne være det mest bekvemme resultat.

Endelig peger udvalget på, at almindelige embedsmænd udadtil over for medier, folketingsudvalg, opposition og offentlighed af hensyn til deres faglige troværdighed og partipolitiske neutralitet ikke bør anvendes til at give indtryk af, at et politisk standpunkt er rent fagligt begrundet, hvis de i den forbindelse forventes at give et fortegnet billede af de faglige argumenter.

Embedsmænd bør ikke bruges til udadtil at give politiske standpunkter et rent fagligt skær

Der er samtidig intet til hinder for, at det almindelige embedsværk i ministeriet bidrager til at formulere ministerens rent politiske holdning i en sag, eller til at der anvendes faglige argumenter til at underbygge ministerens politiske holdning i en sag.

Embedsmænd kan bidrage til formuleringen af ministerens politiske holdninger

Partipolitisk neutralitet

Det er et grundlæggende princip ved det danske embedsmandssystem, at embedsværket skal være partipolitisk neutralt i sin rådgivning og bistand og fremstå som sådan over for offentligheden, herunder Folketinget. Kravet om partipolitisk neutralitet indebærer for det første, at den enkelte embedsmand ikke må lade egne politiske holdninger få indflydelse på den bistand, der ydes ministeren, men at han eller hun sagligt og loyalt skal sikre den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik. Kravet indebærer for det andet, at det almindelige embedsværk også over for omverdenen skal fremstå som partipolitisk neutralt af hensyn til troværdigheden om dets faglige arbejde og således sikre, at senere regeringer og ministre kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

Embedsværket skal være og fremtræde partipolitisk neutralt

Lovlighed

Embedsværkets rådgivning og bistand skal ske inden for rammerne af gældende ret, og der må ikke ydes en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen mv.

Rådgivning og bistand skal være lovlig

Sandhedspligt

Embedsmænd har sandhedspligt og må ikke vildlede

Embedsmænd er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Som følge heraf må embedsmænd i deres rådgivning og bistand ikke videregive oplysninger eller medvirke til, at ministeren videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger.

Særlig opmærksomhed om sandhedspligt i pressebetjeningen

Udvalget peger på, at der i pressebetjeningen skal udvises særlig opmærksomhed med henblik på at undgå videregivelse af oplysninger, der i den givne sammenhæng kan virke urigtige eller vildledende. Dette følger blandt andet af det højere tempo for formidlingen og den ofte mundtlige videregivelse af oplysninger til journalister.

3.2. Rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskellige funktioner

Forudsætning for rådgivning, at der er en "sag" i ministeriet

For at det almindelige embedsværk kan yde rådgivning og bistand til ministeren, skal der være tale om en "sag" i ministeriet. Dette er udtryk for det forhold, at embedsværkets rådgivning og bistand skal have en berøring med ministerens funktion som minister.

Ministerens forskellige funktioner

Ministeren varetager flere forskellige funktioner, der er karakteriseret ved en varierende tilknytning til ministerens funktion som minister og dermed det område, hvor embedsværket kan yde rådgivning og bistand:

- Ministeren som forvaltningschef
- Ministeren som regeringsmedlem
- Ministeren som partipolitiker
- Ministeren som privatperson

Ministerens funktion som minister omfatter som udgangspunkt funktionerne som ministeriets forvaltningschef og som medlem af regeringen. Embedsværket bør som udgangspunkt

afstå fra rådgivning og bistand, der ikke er knyttet til disse funktioner. Dette gælder blandt andet for ministerens funktioner som partipolitiker og privatperson.

De forskellige funktioner kan dog i praksis i et vist omfang være overlappende, hvorfor det kan være svært at opstille fuldstændigt klare og utvetydige grænser for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand.

Det er udvalgets opfattelse, at det almindelige embedsværk i forbindelse med ministerens funktion som regeringsmedlem bør afholde sig fra at yde rådgivning og bistand til ministeren og regeringen i relation til spørgsmål om regeringens vælger-tilslutning i befolkningen eller strategiske overvejelser om valgkampe.

Omvendt kan det almindelige embedsværk efter udvalgets opfattelse i situationer, hvor der er overlapning mellem ministerens funktion som partipolitiker og forvaltningschef eller regeringsmedlem, yde rådgivning og bistand i relation til emner, som ligger inden for ministeriets ressort, eller som har tilknytning til ministerens funktion i regeringen. Dette gælder f.eks., hvis ministeren måtte ønske at lancere et politisk initiativ på sit partis landsmøde.

For regeringschefen og enkelte andre centralt placerede ministre - f.eks. partiledere – vil det ofte ikke være muligt at begrænse det almindelige embedsværks rådgivning til disse ministres ressort, da de også uden for deres ressort i praksis vil skulle tegne regeringens holdninger.

Indholdsmæssigt kan det almindelige embedsværk rådgive om såvel faglige som politisk-taktiske aspekter af en sag. Politisk-taktiske overvejelser omfatter især vurderinger af, hvilke holdninger der må forventes at være til sagen hos de forskellige politiske partier og offentligheden, samt hvornår og hvordan sagen mest hensigtsmæssigt præsenteres i relation til medierne, Folketinget og offentligheden.

Overlapning mellem funktioner gør det svært at opstille fuldstændigt klare og utvetydige regler

Embedsmænd bør ikke rådgive om valgkampe mv.

Embedsmænd kan rådgive i partipolitiske sammenhænge i sager med relation til ministerens ressort eller funktion i regeringen

Videre grænser for rådgivning af centralt placerede ministre

Både rådgivning om faglige og politisk-taktiske aspekter af en sag

Inden for de beskrevne rammer er det embedsværkets opgave sagligt og loyalt at arbejde for den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik.

3.3. Rådgivning og bistand under valgkampe

Hvis et valg til Folketinget udskrives som følge af et mistillidsvotum efter grundlovens § 15, stk. 2, har ministeriet karakter af et såkaldt forretningsministerium. Det betyder efter grundloven, at ministeren kun kan foretage, ”hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse”.

Regeringen udviser tilbageholdenhed i politisk prægede sager under folketingsvalgkampe

Siden 1953-grundlovens ikrafttræden er valg til Folketinget ikke blevet udskrevet som følge af et formelt mistillidsvotum. Der har imidlertid udviklet sig en praksis, hvorefter regeringen, når valg er udskrevet, udviser tilbageholdenhed i sager, der indeholder væsentlige politiske beslutninger, selvom den formelt ikke er et forretningsministerium. Regeringens tilbageholdenhed har dog ikke omfattet sager, som selv et forretningsministerium ville være forpligtet til at ekspedere.

Der bør udvises særlig opmærksomhed om embedsværkets partipolitiske neutralitet

I det omfang ministeren fortsat må udøve sine funktioner som forvaltningschef eller regeringsmedlem, kan det almindelige embedsværk yde rådgivning og bistand til disse funktioner. Når der er udskrevet folketingsvalg, fremstår princippet om embedsværkets partipolitiske neutralitet imidlertid med særlig betydning, og der bør derfor udvises særlig opmærksomhed for at sikre, at embedsværkets rådgivning og bistand både er og fremtræder som partipolitisk neutral.

Pressen bør henvises til ministeren oftere end normalt

Ved henvendelser fra pressen bør det almindelige embedsværk, når valg er udskrevet, i videre omfang end normalt henvise til ministeren, når der er tale om andet og mere end henvendelser vedrørende rent faktuelle forhold.

Embedsværket bør ikke yde rådgivning og bistand til ministerens personlige valgkamp

Ministeren vil under valgkampen i vid udstrækning beskæftige sig med spørgsmål, der ikke har særlig tilknytning til funktionen som minister. Ministeren vil således f.eks. være orienteret mod at overbevise vælgerne om, at regeringen bør fortsætte, og ministre der er opstillet til Folketinget, vil tillige

være involveret i en personlig valgkamp. Disse opgaver bør embedsværket ikke yde rådgivning og bistand til.

Udvalget anbefaler således, at man i relation til valgkampe viderefører den udviklede praksis, hvorefter embedsværkets bistand i perioden efter valgets udskrivelse er begrænset til at angå, hvad der kan betegnes som praktiske forhold, når der ikke er tale om uopsættelige opgaver eller andre opgaver, som ministeren fortsat nødvendigvis vil skulle udøve som forvaltningschef eller regeringsmedlem. Dette er udtryk for en administrativ og parlamentarisk praksis, der er med til at sikre en "fair" balance mellem regering og opposition under valgkampe. Også princippet om embedsværkets partipolitiske neutralitet taler for en sådan praksis.

Embedsværkets bistand under valgkampe bør fortsat begrænses til praktiske forhold

3.4. Rådgivning og bistand under folkeafstemninger

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke i forbindelse med folkeafstemninger gælder de samme begrænsninger for det almindelige embedsværks rådgivning som ved valg til Folketinget. Dette skyldes, at folkeafstemninger afholdes om vedtagne lovforslag, og embedsværket kan som almindeligt princip yde rådgivning og bistand i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af regeringens lovforslag.

Det almindelige embedsværk kan som udgangspunkt bistå ved folkeafstemninger

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

Befolkningens inddragelse rejser særlige spørgsmål af betydning for embedsværkets bistand

Udvalget vurderer, at der i de sidste uger op til folkeafstemningen erfaringsmæssigt sker en skærpelse af den politiske debat, hvor embedsværket bør være særligt opmærksom på at optræde og fremstå partipolitisk neutralt af hensyn til troværdighed og genanvendelighed. Det almindelige embedsværk bør i den forbindelse ikke inddrages i opgaver i form af udarbejdelse af egentligt politisk kampagnemateriale eller deltagelse i

Det almindelige embedsværk bør ikke deltage i kampagnelignende opgaver

møder med interesseorganisationer mv., som over for offentligheden kan komme til at fremstå som partipolitiske indslag i kampagnen for det pågældende lovforslag.

3.5. Rådgivning og bistand vedrørende pjecer, redegørelser mv.

Det almindelige embedsværk kan bistå ved formidlingsopgaver

Formidlingen af politiske initiativer gennem pjecer, redegørelser og lignende sigter blandt andet mod at synliggøre de politiske argumenter, holdninger og principper, der ligger bag politiske initiativer. Formidlingen kan være af væsentlig betydning for ministerens muligheder for at gennemføre de pågældende initiativer og skabe opbakning til de indeholdte forslag i Folketinget og i befolkningen. Det er en del af det almindelige embedsværks opgave at arbejde for, at ministerens initiativer kan opnå den nødvendige støtte. Det er derfor en væsentlig opgave for embedsværket at bistå ministeren i løsningen af formidlingsopgaver, f.eks. ved at fremstille den pågældende sag ud fra ministerens politiske perspektiv og bistå ved udarbejdelsen af pjecer, redegørelser og andre formidlingsopgaver.

Formidlingen skal være i overensstemmelse med faglige normer

Det er i den forbindelse væsentligt, at formidlingen af stoffet sker i overensstemmelse med de faglige normer på det pågældende område.

3.6. Embedsmænds forhandlinger med opposition og interesseorganisationer samt deltagelse i samråd

Det almindelige embedsværk kan forhandle med opposition og interesseorganisationer på vegne af ministeren og deltage i samråd

Hovedparten af departementscheferne forhandler undertiden med opposition og interesseorganisationer på vegne af ministeren. I den forbindelse er det udvalgets indtryk, at der ikke i praksis opstår tvivl om departementschefens beføjelser. Departementschefen opleves i sådanne situationer som ministerens talerør. Heller ikke i forbindelse med embedsmænds deltagelse i samråd i Folketingets udvalg sammen med ministeren er der efter udvalgets opfattelse anledning til usikkerhed om de almindelige embedsmænds partipolitiske neutralitet.

Udvalget peger på, at det er vigtigt at sikre, at embedsmænd ikke bliver sat i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller, samt at der ikke hersker tvivl om, at embedsmændene handler efter delegation fra ministeren. Udvalget finder dog ikke, at risikoen for dette er overhængende, blot fordi embedsmændene forhandler med politikere og repræsentanter for interesseorganisationer.

Embedsmænd må ikke sættes i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller

3.7. Embedsmænds forhandlinger på vegne af ministeren i EU

Den overvejende del af departementscheferne forhandler på vegne af ministeren ved rådsmøder i EU. Omfanget varierer dog fra ministerium til ministerium. I den forbindelse er det udvalgets indtryk, at der ikke i praksis opstår tvivl om departementschefens beføjelser. Udvalget bemærker, at det ved forhandlinger på ministerens vegne ved ministerrådsmøder i EU naturligvis er afgørende, at det fremstår klart, at embedsmanden handler efter delegation fra ministeren og inden for rammerne af dennes forhandlingsmandat.

Det almindelige embedsværk kan forhandle på vegne af ministeren i EU

4. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning

Udvalget har på baggrund af debatten forud for og efter udvalgets nedsættelse, de gældende regler samt udvalgets egne undersøgelser, overvejet en række spørgsmål vedrørende ansættelsen af særlige rådgivere, deres funktioner, regler og grænser for deres virke mv.

4.1. Brugen af særlige rådgivere i almindelighed

Det er udvalgets vurdering, at der kan være gode grunde til, at en minister ønsker at ansætte en særlig rådgiver, samt at systemet med et begrænset antal særlige rådgivere ved siden af det almindelige embedsværk i ministerierne i almindelighed fungerer tilfredsstillende.

Systemet med et begrænset antal særlige rådgivere fungerer tilfredsstillende

Godt samarbejde mellem særlige rådgivere og almindelige embedsmænd vigtigt

En velfungerende integration af særlige rådgivere i ministerierne forudsætter i høj grad, at der etableres et godt samarbejde mellem de særlige rådgivere og ministeriernes almindelige embedsmænd, herunder i særdeleshed departementscheferne. Hvis dette samarbejde ikke er velfungerende, øges risikoen for, at ministerrådgivningen bliver usammenhængende og eventuelt baseret på et usikkert fagligt grundlag, samt at der kan opstå usikkerhed om ledelsesforholdene i ministeriet.

Forudsætning med gensidig respekt, koordination og veldefinerede grænser

Forudsætningerne for et velfungerende samarbejde mellem de særlige rådgivere og det almindelige embedsværk er ikke mindst gensidig respekt, forståelse for hinandens funktioner og en tæt indbyrdes koordination. Endvidere er klare og veldefinerede grænser for henholdsvis den særlige rådgivers og det almindelige embedsværks kompetencer og funktioner nødvendige.

4.2. Kravene om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet

Særlige rådgivere underlagt samme krav om lovlighed, sandhed og faglighed

Udvalget lægger vægt på, at de særlige rådgivere som hidtil bør ansættes som *embedsmænd* på særlige vilkår i ministerierne. Dette indebærer, at de særlige rådgivere er underlagt de samme krav om lovlighed, sandhed og faglighed, som gælder for de almindelige embedsmænds virke i ministeriet, jf. ovenfor. Særlige rådgivere skal således i deres rådgivning og bistand helt tilsvarende øvrige embedsmænd holde sig inden for gældende ret, overholde sandhedspligten og leve op til de faglighedskrav, som gælder på det aktuelle sagsområde.

Krav om partipolitisk neutralitet stiller sig anderledes

Alene kravet om partipolitisk neutralitet stiller sig anderledes for embedsmænd ansat på særlige vilkår. Særlige rådgivere må ligesom almindelige embedsmænd ikke lade egne politiske holdninger få indflydelse på den bistand, der ydes ministeren. Men det forhold, at særlige rådgivere som udgangspunkt forventes at forlade ministeriet samtidig med ministeren, betyder, at hensynet til genanvendelighed ikke er aktuelt for særlige rådgivere. Dertil kommer, at et særligt kendskab til mini-

sterens parti kan anses for et sagligt hensyn ved ansættelsen af en særlig rådgiver.

Visse af de grænser, der gælder for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til ministeren, skal derfor efter udvalgets opfattelse trækkes anderledes for de særlige rådgivere. Det gælder som beskrevet nedenfor særligt i relation til ministerens partiarbejde samt i forbindelse med folketingsvalg og folkeafstemninger.

4.3. Antal

Statsministeren meddelte ved den nuværende regerings tiltræden i november 2001, at ministrene hver maksimalt kunne ansætte én særlig rådgiver. Der er ingen formelle grænser, der forhindrer regeringens ministre i at ansætte mere end én særlig rådgiver pr. minister.

Udvalget finder dog, at der er tungtvejende hensyn, som taler for et yderst begrænset antal særlige rådgivere pr. minister. Det er udvalgets vurdering, at et større antal særlige rådgivere i ministerierne – specielt hvis der er tale om flere politiske rådgivere - vil kunne medføre, at de særlige rådgivere i betydelig udstrækning vil komme til at udgøre en særskilt politisk-taktisk rådgivningsenhed, som på en uhensigtsmæssig måde er afkoblet fra ministeriets faglige rådgivning og sagsbehandling. En væsentlig stigning i antallet af særlige rådgivere vil således kunne medføre, at embedsværket i mindre grad bliver i stand til at yde en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning, ligesom sammenhængen mellem rådgivningen af ministeren og gennemførelsen af dennes politik vil kunne blive svækket.

Udvalget finder dog ikke, at grænsen for antallet af særlige rådgivere nødvendigvis bør gå ved én særlig rådgiver pr. minister. Udvalget anbefaler ud fra en samlet vurdering, at antallet af særlige rådgivere pr. minister fortsat bør være yderst begrænset og ikke bør overstige to til tre. Ansættelsen af mere end én særlig rådgiver pr. minister bør efter udvalgets opfattelse i det enkelte tilfælde normalt være begrundet i, at de

Bredere rammer for bistand til ministerens partiarbejde mv.

Ingen formelle hindringer for mere end én særlig rådgiver

Tungtvejende hensyn taler for yderst begrænset antal særlige rådgivere

Udvalget anbefaler højst 2-3 særlige rådgivere med forskellige funktioner

særlige rådgivere skal varetage forskellige funktioner for ministeren. Eksempler på forskellige funktioner, som en minister kunne ønske at ansætte en særlig rådgiver til at varetage, er presserådgivning, politisk rådgivning eller taleskrivning.

4.4. Indplacering i organisationen

Særlige rådgivere må ikke skabe tvivl om ledelsesforholdene

Det er efter udvalgets opfattelse af afgørende betydning, at ansættelsen af særlige rådgivere ikke medfører, at der skabes tvivl om ledelsesforholdene i ministerierne. Udvalget anbefaler på den baggrund, at særlige rådgivere som hidtil ansættes i ministersekretariaterne eller dertil knyttede stabsfunktioner og uden instruktionsbeføjelser over for almindelige embedsmænd i linjen (dvs. embedsmænd uden for ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner). Disse retningslinjer, som blev indført med betænkning nr. 1354/1998, har efter udvalgets opfattelse bidraget til, at de særlige rådgivere i almindelighed er integreret på en hensigtsmæssig måde i ministerierne, og at der ikke hersker tvivl om ledelsesforholdene.

Præcisering af instruktionsbeføjelser

Særligt de generelle retningslinjer vedrørende instruktionsbeføjelser er i praksis udmøntet på forskellig vis i ministerierne. Udvalget finder det hensigtsmæssigt, at der er mulighed for fleksibelt at indrette arbejdsgangene efter de enkelte ministeriers forskellige arbejdsformer mv. Udvalget finder dog grund til at præcisere, at særlige rådgiveres manglende instruktionsbeføjelser som minimum bør indebære, at de ikke over for embedsmænd i linjen kan give instruktioner vedrørende det substantielle indhold i notater, tale- og artikeludkast mv., at materiale udarbejdet i ministeriet som hovedregel bør tilgå ministeren via det sædvanlige departementale hierarki, samt at særlige rådgivere ikke over for embedsmænd i linjen kan give instrukser vedrørende disponering og prioritering af arbejdsopgaver, overarbejde mv.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at der ikke bør opstilles alt for skarpe generelle grænser for særlige rådgiveres mulighed for at anmode embedsmænd om udarbejdelse af materiale til brug for ministeren.

Udvalget finder endvidere, at det kan være velbegrunder, at særlige rådgivere i et vist omfang kan tildeles et fagligt ledelsesansvar i forhold til almindelige embedsmænd, der er ansat i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner til varetagelsen af opgaver inden for samme område som den særlige rådgiver. Det kan eksempelvis være medarbejdere med pressebetjeningsopgaver. Sådanne instruktionsbeføjelser bør dog i det enkelte tilfælde være nærmere afgrænset efter aftale med departementschefen, og de bør ikke kunne omfatte et personalemæssigt ledelsesansvar i relation til forhold som løn og videre karriereforløb for de pågældende medarbejdere.

Fagligt ledelsesansvar inden for ministersekretariatet kan være velbegrunder

Udvalget har som nævnt ovenfor konstateret en vis uklarhed om departementschefernes position i relation til de særlige rådgivere. Udvalget finder i den forbindelse, at det ledelsesansvar for ministeriets ansatte, som almindeligvis ligger hos departementscheferne, også bør omfatte særlige rådgivere. Udvalget finder det dog uproblematisk, at den særlige rådgiver, i det omfang ministeren måtte ønske det, i sin rådgivning og bistand til ministeren tildeles et vist frirum i forhold til departementschefen på områder, hvor det i lyset af den særlige rådgivers kvalifikationer er velbegrunder, eksempelvis i relation til ministerens pressebetjening.

Departementschefernes ledelsesansvar omfatter også særlige rådgivere

Det er efter udvalgets opfattelse af afgørende betydning for de særlige rådgiveres mulighed for at fungere i ministerierne, at de enten har eller hurtigt opnår et vist kendskab til centraladministrationens organisering og politiske placering samt de grundlæggende regler for dens virke. Udvalget finder i den forbindelse grund til at understrege, at det må påhvile departementschefen at sikre, at en særlig rådgiver ved modtagelsen i ministeriet sikres bedst mulige forudsætninger for en vellykket integration i ministeriet. Det bør således sikres, at den særlige rådgiver ved sin tiltræden introduceres grundigt til det almindelige embedsværk, ministeriets organisation og arbejdsgange mv. Udvalget anbefaler endvidere, at særlige rådgivere systematisk sikres oplæring i de grundlæggende forvaltningsretlige principper og i centraladministrationens opbygning og virkemåde. Udvalget finder, at det må påhvile

Behov for introduktion til regler og praksis for centraladministrationen

ministerierne at sikre dette, eksempelvis i form af skriftligt materiale suppleret med et introduktionskursus.

4.5. Grænser for funktionen

Udvalget har overvejet, om og i givet fald hvilke særlige grænser der bør gælde for særlige rådgivere i forbindelse med valgkampe og folkeafstemninger, i relation til ministerens parti samt i relation til ledsagelse af ministeren til møder i Folketinget og øvrige møder.

Vide grænser for hvad særlige rådgivere kan rådgive om, men hovedvægten skal være på ministerens opgaver som minister

Udvalget finder, at den omtalte forskel i forhold til almindelige embedsmænd vedrørende hensynet til partipolitisk neutralitet kan begrunde, at der gælder videre grænser for, hvad den særlige rådgivers rådgivning og bistand kan omfatte. I den forbindelse bemærkes, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt at afgrænse, hvornår ministeren optræder i sin funktion som minister, snarere end som partipolitiker eller privatperson. Samtidig finder udvalget, at det forhold, at den særlige rådgiver er ansat og aflønnet i ministeriet, bør indebære, at hans eller hendes hovedopgaver skal vedrøre ministerens funktioner som minister.

Særlige rådgivere bør ikke kunne virke i ministeriet under valgkampe

Udvalget finder ikke, at særlige rådgivere på samme måde som almindelige embedsmænd bør være afskåret fra at bistå ministrene, når der er udskrevet valg til Folketinget. Baggrunden herfor er, at hensynet til genanvendelighed som nævnt ikke er aktuelt for de særlige rådgivere. Udvalget finder imidlertid, at de særlige rådgivere ikke bør kunne virke i ministerierne i valgkampperioden. Ud over hensynet til at sikre en "fair" balance mellem regering og opposition under valgkampe, er der efter udvalgets opfattelse tillige andre forhold, der taler for, at også særlige rådgivere bør være afskåret fra at medvirke til deres ministers folketingsvalgkamp. For det første er der et hensyn til at undgå, at det almindelige embedsværk i kraft af den særlige rådgivers virke i ministeriet trækkes ind i politisk prægede funktioner i valgkampen. For det andet er der et hensyn til det synspunkt, at de særlige rådgivere ikke bør kunne medvirke til deres ministers valgkamp, samtidig med at de oppebærer løn som ansatte i et ministerium.

Udvalget lægger i denne sammenhæng især vægt på hensynet til at sikre, at det almindelige embedsværk ikke trækkes ind i valgkamprelaterede spørgsmål som følge af den særlige rådgivers virke i ministeriet for ministeren i dennes valgkamp.

Det almindelige embedsværk må ikke trækkes med ind i valgkampen

Det er udvalgets opfattelse, at de nævnte hensyn bedst vil kunne varetages ved, at de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår fastsættes således, at deres ansættelse (senest) ophører ved udskrivelsen af folketingsvalg. Det bør således være præciseret i fremtidige ansættelseskontrakter for særlige rådgivere, at de opsiges og fritstilles (med øjeblikkelig virkning) på dagen, hvor der udskrives valg til Folketinget. De særlige rådgiveres fratrædelse ved udskrivelsen af folketingsvalg bør ske på samme vilkår, som er aftalt at gælde ved opsigelse som følge af ministerens fratræden.

Ansættelse bør ophøre senest ved udskrivelsen af folketingsvalg

Med de gældende ansættelsesvilkår vil de nuværende særlige rådgivere kunne fortsætte i stillingen under valgkampen. Der foreligger ikke for tiden specielle retningslinjer for grænserne for de allerede ansatte særlige rådgiveres rådgivning og bistand i forbindelse med valgkampe. Det er udvalgets opfattelse, at der bør findes en løsning, således at heller ikke de nuværende særlige rådgivere fungerer i ministerierne under en kommende valgkamp.

Nuværende særlige rådgivere bør heller ikke fortsætte under en kommende valgkamp

Udvalget finder som udgangspunkt, at særlige rådgivere i lighed med det almindelige embedsværk kan yde bistand til regeringen i forbindelse med folkeafstemninger.

Særlige rådgivere kan yde bistand ved folkeafstemninger

Også i relation til den afsluttende fase op mod afholdelsen af en folkeafstemning, hvor folkeafstemningskampagnerne erfaringsmæssigt kan få visse fællestræk med kampagner op til folketingsvalg, finder udvalget, at der for de særlige rådgivere i mindre grad end for det almindelige embedsværk kan stilles krav om tilbageholdenhed i bistanden til minister og regering, idet de særlige rådgivere ikke er begrænset af hensynet til genanvendelighed. Der bør dog udvises en særlig opmærksomhed om, at dette ikke medfører, at det almindelige embedsværk trækkes ind i kampagnerelaterede aktiviteter.

Færre krav om tilbageholdenhed i forhold til kampagneaktiviteter mv.

Vide grænser for bistand vedrørende ministerens parti

Det er udvalgets opfattelse, at der i relation til ministerens partiarbejde generelt bør gælde vide grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand, idet hovedvægten i den særlige rådgivers arbejdsopgaver dog som nævnt bør være lagt på bistand til ministeren i dennes funktion som minister.

Ingen principielle hindringer for ledsagelse af ministeren til møder i partiet

Dette gælder eksempelvis for ledsagelse af ministeren til møder i regi af ministerens parti. Udvalget ser ingen principielle hindringer for, at ministrenes særlige rådgivere kan følge ministrene til møder i eksempelvis partiorganisationen, til debatmøder eller til landsmøder i partiet. Det kan således tværtimod være en central del af en særlig rådgivers funktion at udgøre et bindeled mellem ministerens parti og ministeriet samt at bistå ministeren i dennes forbindelser til partiet. Tilsvarende finder udvalget, at der bør være vide grænser for de særlige rådgiveres bistand til ministrene i form af udarbejdelse af oplæg til taler og artikler mv., som ministeren skal bruge i en partimæssig sammenhæng.

Grænsen for bistand går ved rene partiopgaver

Grænsen for de særlige rådgiveres bistand til ministeren i relation til ministerens parti bør efter udvalgets opfattelse trækkes ved opgaver, som alene vedrører ministerens rolle som partipolitiker. Denne grænse kan og bør dog ikke trækkes skarpt.

Ledsagelse i samråd i Folketinget

Udvalget har endvidere overvejet spørgsmålet, om særlige rådgivere bør kunne ledsage ministeren til lukkede samråd i Folketingets udvalg. Udvalget anbefaler i den forbindelse, at der videreføres den praksis, hvorefter det er op til Folketingets udvalg og de enkelte ministre i forening at fastlægge, i hvilket omfang embedsmænd bør ledsage ministeren i samråd.

Ministeren afgør, hvilke konkrete embedsmænd der skal ledsage

Såfremt et folketingsudvalg er indforstået med, at ministeren lader sig ledsage af embedsmænd til et samråd, bør det som udgangspunkt være op til ministeren at afgøre, hvilke embedsmænd der skal ledsage ham eller hende. Ansættelsesformen bør i denne sammenhæng efter udvalgets opfattelse ikke særskilt kunne begrunde, at særlige rådgivere udelukkes fra at

ledsage ministeren i samråd. Udvalget finder i den forbindelse grund til at præcisere, at særlige rådgivere er underlagt de samme krav om tavshedspligt, sandhedspligt og faglighed, som gælder for det almindelige embedsværk.

Et relevant kriterium for embedsmænds deltagelse i lukkede samråd er derimod efter udvalgets opfattelse, hvorvidt embedsmanden må antages at kunne bidrage til ministerens redegørelse om de konkrete sager over for folketingsudvalget, såfremt dette skulle vise sig nødvendigt, eller i øvrigt bistå ministeren med at tage notater mv. Dette kriterium vil indebære, at pressemedarbejdere almindeligvis vil være afskåret fra at deltage i lukkede samråd, uanset om de er ansat som almindelige embedsmænd eller særlige rådgivere. Det er udvalgets vurdering, at dette kriterium endvidere aktuelt vil indebære, at regeringens særlige rådgivere i de fleste tilfælde ikke vil have en funktion, der kan berettige deres deltagelse i samråd i Folketinget.

For så vidt angår spørgsmålet, om særlige rådgivere bør kunne deltage i møder med politisk deltagelse, som ministeren afholder i funktionen som minister, lægger udvalget vægt på, at de særlige rådgivere må betragtes som embedsmænd i ministeriet. Udvalget finder på den baggrund ikke, at ansættelsen som særlig rådgiver i sig selv bør kunne begrunde en udelukkelse fra at kunne ledsage ministeren til møder med politisk deltagelse.

4.6. Ansættelsesmæssige forhold

Udvalget anbefaler, at der udarbejdes en standardkontrakt, som fremover anvendes ved alle ansættelser af særlige rådgivere i ministerierne. I standardkontrakten bør det fremgå, at ansættelsen sker efter de retningslinjer, der er angivet i nærværende betænkning.

Udvalget finder, at det også fremover bør være et definerende træk for særlige rådgivere, at deres ansættelse i ministerierne er særligt knyttet til ministeren i dennes funktionsperiode. Det bør således af ansættelseskontrakten fremgå, at den særlige

Ledsagelse bør være begrundet i, at embedsmanden skal bistå ministeren i relation til samrådet

Særlige rådgivere bør ikke generelt afskæres fra at kunne deltage i politiske møder

Standardkontrakt for særlige rådgivere anbefales

Fratræde ved folketingsvalg og minister-skifte

Embedsmænds rådgivning og bistand

ge rådgiver opsiges samtidig med ministerens fratræden fra ministeriet. Endvidere bør det fremgå, at den særlige rådgiver opsiges ved udskrivelse af folketingsvalg. Det anbefales, at opsigelse ved udskrivelse af folketingsvalg eller ministerskifte sker med 6 måneders varsel, og at den særlige rådgiver fritstilles i opsigelsesperioden. Endelig bør det fremgå, at ansættelsesforholdet i øvrigt kan bringes til ophør efter overenskomstens almindelige regler.

Samme mulighed for bibeskæftigelse som for øvrige embedsmænd

Det er udvalgets opfattelse, at der for særlige rådgivere som udgangspunkt bør gælde samme betingelser i relation til bibeskæftigelse, som tilfældet er for øvrige embedsmænd. De generelle regler indebærer, at embedsmænd kan have bibeskæftigelse ved siden af ansættelsen i ministeriet, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde varetagelse af stillingen i ministeriet. Inden for rammerne af de generelle regler vil embedsmænd, herunder særlige rådgivere, uden for tjenesten kunne udføre arbejde for et politisk parti. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke bør være noget til hinder for, at en særlig rådgiver kan have bibeskæftigelse for ministerens parti, hvis det ikke forhindrer den særlige rådgiver i at varetage stillingen i ministeriet på tilfredsstillende vis. Vurderingen heraf bør i det konkrete tilfælde foretages af den særlige rådgivers minister i samråd med departementschefen.

Ikke grund til indførelse af særlige karantæne-regler for særlige rådgivere

Det har været rejst som et forslag i den offentlige debat, at der skulle indføres særlige karantæne-regler for særlige rådgivere. Disse kunne eksempelvis indebære begrænsninger i muligheden for efter ophør af ansættelse som særlig rådgiver i et ministerium at lade sig ansætte i andre politiske rådgiverstillinger. Udvalget ser imidlertid ikke nogen almindelig offentlig interesse i, at de særlige rådgiveres ansættelsesmuligheder efter ophør af ansættelse i et ministerium begrænses. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ikke som et generelt princip bør indføres særlige karantæne-regler for særlige rådgivere.

Ikke grund til indførelse af særlige tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere

Udvalget har endvidere overvejet spørgsmålet, om der bør indføres skærpede tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere. Udvalget har i sine overvejelser om dette spørgsmål lagt vægt

på, at særlige rådgivere er omfattet af de samme bestemmelser om tavshedspligt, som gælder for almindelige embedsmænd. Tavshedspligten for særlige rådgivere og øvrige embedsmænd gælder også efter ansættelsens ophør. Udvalget finder ikke, at almindelige offentlige interesser kan begrunde, at der skal indføres skærpede tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere.

Udvalget har overvejet, om der er behov for at indføre særlige regler om sanktionsmuligheder over for særlige rådgivere. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at særlige rådgivere med de gældende regler er underlagt de samme sanktionsmuligheder, som gælder for almindelige embedsmænd. Særlige rådgivere kan således helt tilsvarende øvrige embedsmænd ved tilsidesættelse af deres pligter pådrage sig disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner og i særligt grove tilfælde strafansvar. Udvalget finder på den baggrund ikke, at der er behov for at indføre yderligere formelle sanktionsmuligheder for embedsmænd ansat som særlige rådgivere.

Særlige rådgivere underlagt samme sanktionsmuligheder som øvrige embedsmænd

4.7. Åbenhed og gennemsigtighed

Det er udvalgets opfattelse, at åbenhed og gennemsigtighed i relation til ansættelsen af særlige rådgivere er af væsentlig betydning. Udvalget lægger dog vægt på, at de særlige rådgivere som embedsmænd ikke i samme grad som politikere, der bestrider folkevalgte embeder, kan betragtes som offentlige personer. Udvalget finder på den baggrund, at der bør være åbenhed og gennemsigtighed i relation til ansættelsen af særlige rådgivere.

Åbenhed og gennemsigtighed om særlige rådgivere væsentligt

Udvalget anbefaler, at regeringen offentliggør en opdateret oversigt over embedsmænd ansat som særlige rådgivere i ministerierne, f.eks. på Statsministeriets hjemmeside. Oversigten bør indeholde oplysninger om de særlige rådgiveres navne, ansættelsessted og arbejdsfunktioner samt oplysninger om relevant uddannelses- og beskæftigelsesmæssig baggrund.

Opdateret oversigt over særlige rådgivere bør offentliggøres

Udvalget finder endvidere, at det af officielle telefonbøger og organisationsdiagrammer for ministerierne bør fremgå, såfremt embedsmanden er ansat som særlig rådgiver. Udvalget

Offentlighed om særlige rådgivere i telefonbøger mv. og gennem stillingsopslag

anbefaler endelig, at de generelle opslagsregler følges ved besættelse af stillinger som særlig rådgiver.

4.8. Særlige klageordninger

Ikke grund til indførelse af særlige klageordninger for almindelige embedsmænd vedrørende særlige rådgivere

Udvalget har overvejet spørgsmålet, om der kunne være behov for at oprette en særlig klageordning for de almindelige embedsmænd i relation til eventuelle særlige rådgivere i ministeriet. Dette kunne eksempelvis være begrundet i, at den særlige rådgivers specielle tilknytning til ministeren kunne få ministeriets almindelige embedsmænd til at være ekstra tilbageholdende med klager, der vedrører en særlig rådgiver. Det er imidlertid udvalgets vurdering, at der ikke i praksis er et behov for en sådan klageordning, ligesom det vil kunne medvirke til at underminere departementschefens ledelsesansvar over for ministeriets ansatte. Udvalget finder på den baggrund, at embedsmænds eventuelle klager over en særlig rådgiver mest hensigtsmæssigt kan rettes til ministeriets ledelse på samme måde, som det ville være tilfældet for klager over andre embedsmænd i ministeriet.

4.9. Ministerens ansvar

Spørgsmålet om ansvarsmæssigt frirum

Udvalget har overvejet spørgsmålet, om den særlige rådgivers ansættelsesform – der i særlig grad knytter den pågældende til ministeren – kan benyttes af ministrene til at skabe sig et ansvarsmæssigt frirum ved i problematiske sager at lade den særlige rådgiver stå for kontakten til offentligheden.

Ministre forpligtet til at berigtige eventuelle fejlagtige oplysninger

Udvalget bemærker hertil, at ministeren har en forpligtelse til at sikre, at urigtige eller vildledende oplysninger, som måtte blive viderebragt til offentligheden af den særlige rådgiver eller andre embedsmænd, bliver berigtiget.

I praksis må problemstillingen finde sin løsning i ministrenes politiske ansvar

Udvalget anfører endvidere, at ministrene har samme retlige ansvar for deres særlige rådgiveres handlinger som for handlinger udført af andre embedsmænd i ministeriet. Det er samtidig udvalgets opfattelse, at der er tale om en problemstilling, der i de fleste praktiske tilfælde må finde sin løsning i ministrenes politiske ansvar over for Folketinget.

4.10. Private rådgivere uden for ministeriet

En minister kan gennem sin kontakt med borgere, organisationer, andre politikere mv. modtage rådgivning om politiske spørgsmål, herunder også om spørgsmål, der vedrører håndteringen af hvervet som minister. Der er efter udvalgets opfattelse ligeledes ikke noget til hinder for, at en minister har et nærmere samarbejde med én eller flere personer uden for ministeriet med henblik på f.eks. rådgivning om politiske spørgsmål eller om ministerens forhold til pressen.

Ministre kan rådgives af eksterne parter, herunder private rådgivere

En minister vil i disse tilfælde være bundet af de samme forvaltningsretlige regler mv., som i øvrigt gælder for ministeren, herunder i relation til pressebetjeningen. Materiale, der indgår i ministeriets administrative sagsbehandling, vil endvidere efter offentlighedslovens regler kunne miste sin interne karakter ved udlevering til en privat rådgiver uden for ministeriet.

Samme regler for ministerens pressebetjening

Det er udvalgets opfattelse, at private rådgivere uden for ministeriet alene kan varetage en endog meget begrænset del af den samlede bistand og rådgivning til ministeren. Det skyldes bl.a., at private rådgivere ikke kan være fysisk placeret i ministeriet og indgå som et integreret led i ministeriets organisation og daglige arbejdsgange, hvilket i meget vid udstrækning må betragtes som en forudsætning for at kunne levere en dækkende integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning og bistand til ministeren. Hertil kommer, at de almindelige regler om tavshedspligt sætter grænser for, i hvilket omfang andre end embedsmænd ansat i ministeriet kan bistå og rådgive i sager, hvori der kan indgå oplysninger af fortrolig karakter.

Private rådgivere kan kun varetage en meget begrænset del af den samlede rådgivning

5. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen

Ifølge kommissoriet skal udvalget vurdere, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen og i den forbindelse vurdere, om der kan være behov for at præcisere reglerne på dette område.

5.1. Krav om saglighed og lighed i pressebetjeningen

Materiale der er udleveret til én journalist, må ikke nægtes til andre

De almindelige forvaltningsretlige krav om saglighed og lighed i forbindelse med embedsmænds pressebetjening indebærer blandt andet, at materiale, der er udleveret til én eller flere journalister, som altovervejende hovedregel ikke kan nægtes udleveret til andre journalister, der beder om samme materiale.

Journalister må ikke nægtes materiale som ”straf”

Et ministerium må endvidere ikke som ”straf” nægte at udlevere materiale til en bestemt journalist, fordi ministeriet synes, at en sag eller omtale af ministeren har fået en negativ eller fordrejet behandling af den pågældende journalist.

Medierne bestemmer, hvem de vil lade sig repræsentere af

Udvalget understreger, at ministerierne som altovervejende hovedregel ikke kan bestemme, hvem de forskellige medier ønsker at lade sig repræsentere af. Bestemte journalisters adgang til oplysninger, som de ikke i forvejen har krav på efter reglerne om aktindsigt og meroffentlighed, kan dog i særlige tilfælde begrænses, hvis der foreligger en konkret begrundet risiko for misbrug – f.eks. en konkret begrundet risiko for, at journalisten vil offentliggøre oplysningerne før et af ministeriet fastsat tidspunkt.

Aktindsigt skal tildeles journalister samtidig

Af hensyn til mediernes konkurrenceforhold skal ministerierne i videst muligt omfang behandle pressen lige i relation til

tidspunktet for meddelelse af aktindsigt i tilfælde, hvor flere medier har anmodet om aktindsigt i det samme materiale.

Ministre og særlige rådgivere er underlagt de samme forvaltningsmæssige krav om lighed og saglighed som almindelige embedsmænd. Kravene har derfor samme betydning, uanset om ministeren selv betjener pressen eller lader særlige rådgivere eller det almindelige embedsværk stå for denne opgave.

Ministre og særlige rådgivere er underlagt samme regler som almindelige embedsmænd

5.2. Anvendelse af solohistorier

Ministerierne er berettiget til at anvende solohistorier, hvis det er sagligt begrundet i det enkelte tilfælde. En saglig grund til at anvende solohistorier kan eksempelvis være hensynet til en mere indgående omtale af et regeringsinitiativ.

Ministerierne må anvende solohistorier, hvis det er sagligt begrundet

Når ministerierne gør brug af solohistorier, skal de almindelige forvaltningsretlige ligheds- og saglighedskrav iagttages. Lighedskravet indebærer bl.a., at et ministerium, som har givet ét medie en solohistorie, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå at give samme oplysninger til et andet medie, der måtte anmode om det.

Oplysninger fra en solohistorie skal også gives til andre medier, der anmoder om det

Ministeriet vil - i tilfælde, hvor der er givet ét medie en solohistorie - ved henvendelse fra et andet medie, der udviser en særlig interesse for at modtage oplysninger i den pågældende sag, efter omstændighederne skulle give den fornødne vejledning om mulighederne for at få aktindsigt i sagen.

Ministeriet har vejledningspligt om mulighederne for aktindsigt

Anvendelsen af solohistorier begrænses i et vist omfang af selvregulerende kræfter i samspillet mellem ministerier og medier. Ministerierne har således en interesse i ikke at overspille anvendelsen af mediestrategiske virkemidler som solohistorier, da dette i sig selv vil kunne føre til kritik i medierne.

Selvregulerende kræfter i samspillet mellem ministerier og medier

Samtidig fremhæver udvalget, at medierne har et medansvar for at modvirke, at anvendelse af solohistorier tager overhånd. Dette skyldes, at medierne har stor indflydelse på, i hvilket omfang der anvendes solohistorier. Gennem den journalistiske praksis, understøttet f.eks. af interne redaktionelle ret-

Medierne har et medansvar for, at anvendelsen af solohistorier ikke tager overhånd

ningslinjer, kan medierne sikre en kritisk kildetilgang og inddragelse af alternative kilder.

Medierne som offentlighedens vagthund

Her som i andre henseender har medierne som offentlighedens vagthund en væsentlig rolle at spille ved kontrollen med, at ministerierne overholder de regler, der gælder for pressebehandling.

Solohistorier bør kun anvendes ved politiske initiativer mv., og ikke ved initiativer af stor almen betydning

Anvendelsen af solohistorier om nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, vil efter udvalgets opfattelse som regel ikke være sagligt begrundet. Der kan endvidere være politiske initiativer, som på grund af deres indhold og øvrige karakter i sig selv vil have en sådan interesse for offentligheden, at hensynet til gennem en solohistorie at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden ikke vil veje tungt. Hertil kommer, at der også kan være tale om politiske initiativer af en så stor almen betydning, at formidlingen til offentligheden ikke bør ske i form af solohistorier, f.eks. en beslutning om at ville afholde en folkeafstemning om et bestemt tema eller præsentation af en omfattende kommunalreform.

Ministerierne må bl.a. lægge vægt på et medies bredde og målgruppe i tildeling af en solohistorie

Hvis det er sagligt for ministeriet at søge at lancere en nyhed som en solohistorie, opstår spørgsmålet om, hvad der kan indgå i en vurdering af, hvilket eller hvilke medier der skal have mulighed for at bringe solohistorien. Det er udvalgets opfattelse, at det bl.a. er sagligt at lægge vægt på det pågældende medies bredde og målgruppe, hvorvidt det er landsdækkende eller specialiseret inden for særlige stofområder, eller om det har en særlig interesse på området. Det vil også kunne indgå i den nævnte vurdering, hvor og hvordan historien forventes bragt i mediet.

Ministeriet må lægge vægt på formodninger om mediets positive eller negative omtale

Da det er en naturlig del af ministeriets opgaver at arbejde for gennemførelse af ministerens politik, er det udvalgets opfattelse, at ministeren i beslutningen om, hvilket medie en solohistorie bør søges tildelt, bl.a. må kunne lægge vægt på en formodning om en positiv eller negativ omtale i det pågældende medie.

Det er derimod udelukket, at ministeriet opstiller det som en betingelse for tildeling af en solohistorie til et bestemt medie, at der sker en positiv omtale af indholdet. Ministeriet må heller ikke nægte et medie eller en journalist oplysninger som ”straf” for tidligere negativ omtale af den pågældende minister eller ministerium.

Positiv omtale må ikke opstilles som betingelse for en solohistorie, og ”straffeaktioner” må ikke bruges

Det vil påhvile ministeriet at kunne redegøre for de saglige hensyn, der har ligget til grund for tildeling af en solohistorie. I den forbindelse bør ministeriet gøre notat om, hvilke interesser der er lagt vægt på ved udlevering af materiale som led i lancering af en solohistorie.

Notatpligt ved tildeling af solohistorier

5.3. ”Slicing” af solohistorier

Udvalget har bemærket, at ministerierne undertiden opdeler politiske initiativer i flere dele med henblik på udlevering som solohistorier til flere forskellige medier – det der undertiden betegnes ”slicing”. En saglig grund til opdeling af et initiativ på denne måde kan være at sikre, at hver enkelt del af initiativet opnår en indgående omtale i medierne frem for at drukne i én samlet omtale af hele initiativet.

Ministerierne må anvende ”slicing” af solohistorier, hvis det er sagligt begrundet

Når ministerierne anvender ”slicing” i forbindelse med lancering af politiske initiativer som solohistorier, må opdelingen ikke benyttes på en sådan måde, at det kan fremstå som vildledende information. Ved udlevering af dele af et initiativ til pressen vil der derfor kunne være behov for at gøre opmærksom på, at det udleverede materiale netop kun er en del af et større initiativ og således skal ses i sammenhæng med andre elementer i et samlet initiativ.

”Slicing” af initiativer må ikke blive vildledende

5.4. Pressemøder, pressebriefinger og interview

Ministerierne kan som udgangspunkt ikke bestemme, hvilke journalister et medie ønsker at lade sig repræsentere af ved pressemøder og pressebriefinger. Der kan dog være saglige grunde til begrænsninger af, hvilke medier eller journalister der inviteres, herunder begrænsninger ud fra hvilke medier

Der skal være saglige grunde til begrænsninger af, hvilke journalister der inviteres

eller journalister, der har særlig sagkundskab inden for et bestemt fagområde eller særlig interesse for et emne.

Ministeren har et vidt skøn ved deltagelse i interview

I forbindelse med interview er det udvalgets opfattelse, at der er overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview man ønsker at deltage i. Ved stillingtagen til om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren bl.a. kunne lægge vægt på, om han eller hun gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.

5.5. Anvendelse af klausuler om tidspunkt for offentliggørelse

I ministeriernes pressebetjening anvendes undertiden klausuler om tidspunktet for offentliggørelse, hvor pressen får udleveret udkast til lovforslag, andre regeringsinitiativer, taler mv. forud for offentliggørelsen, under forudsætning af at indholdet ikke formidles i medierne før et bestemt tidspunkt.

Retligt bindende klausuler kræver, at betingelserne i forvaltningsloven for pålæg af tavshedspligt er opfyldt

Klausuler med et egentligt retligt bindende tavshedsplæg kræver, at betingelserne for pålæg af tavshedspligt er opfyldt efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 27, stk. 3. Således vil det i praksis være ikke retligt bindende klausuler om offentliggørelse, der vil kunne anvendes af ministerierne i pressebetjeningen. Det følger af ombudsmandspraksis, at ministerierne kan anvende sådanne klausuler om offentliggørelsetidspunktet i det omfang, det findes ønskeligt og hensigtsmæssigt inden for grænserne af en almindelig lighedsgrund-sætning.

Klausuler om offentliggørelsetidspunktet skal være sagligt begrundede

Klausuler skal i alle tilfælde være sagligt begrundede. En sagligt begrundelse kan bl.a. være hensynet til, at medierne inden offentliggørelsen kan nå at sætte sig ind i stoffet og dermed give en bredere omtale af initiativet. Udvalget finder i øvrigt, at medierne også selv har et ansvar for sikring af en hensigtsmæssig anvendelse af klausuler.

5.6. Særlig klageordning for pressen

Pressen har bl.a. adgang til at klage til Folketingets Ombudsmand over et ministeriums behandling af spørgsmål om pressebetjening. Det er udvalgets opfattelse, at der ikke ud over de gældende klageordninger er behov for en særlig klageordning for pressen.

Der er ikke behov for særlige klageordninger for pressen

5.7. Partipolitisk neutralitet i pressebetjeningen

Der gælder som nævnt samme regler for pressebetjeningen for ministre, særlige rådgivere og almindelige embedsmænd. Hensynet til den partipolitiske neutralitet kan dog sætte visse grænser for, hvilken udtryksform mv. almindelige embedsmænd kan anvende ved kontakt til pressen. Det almindelige embedsværk bør således efter udvalgets opfattelse ikke fremstå som personligt politisk engageret i sagen. Noget tilsvarende gælder ikke for særlige rådgivere.

Hensynet til partipolitisk neutralitet sætter snævrere grænser for almindelige embedsmænd end for særlige rådgivere

Bilag 1

Udvalgets kommissorium

1. Indledning

I forbindelse med forespørgselsdebat F 9 den 16. januar 2003 vedtog et enigt Folketing, at der skal nedsættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere (vedtagelse nr. V 36).

Udvalgets analyse og vurdering skal ifølge vedtagelsen ske i forlængelse af betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd samt Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Folketingets vedtagelse nr. V 36 har følgende ordlyd:

”Folketinget konstaterer, at flere embedsmænd de seneste år er ansat som særlige rådgivere. Folketinget konstaterer, at der har været eksempler på, at særlige rådgivere ikke har levet op til de almindelige regler og forpligtelser, som de er underlagt.

På den baggrund pålægger Folketinget regeringen at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der fortrinsvis skal bestå af uafhængige sagkyndige, og som i forlængelse af betænkning 1354 fra 1998 og R 2 fra den 4. oktober 2001 skal analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere, hvor der bl.a. skal ske en inddragelse af erfaringer fra andre lande.

Folketinget understreger samtidig regeringens forpligtelse til at sikre reglernes overholdelse, herunder at også regeringens pressemedarbejdere holder sig til sandheden og lever op til kravet om faglighed og god embedsmandsskik.”

Som opfølgning på denne vedtagelse nedsætter Finansministeriet herved et udvalg, der skal foretage en analyse og vurdering af behovet for at præ-

cisere reglerne for embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, jf. pkt. 4 nedenfor.

2. Betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem ministre og embedsmænd

Udvalget om forholdet mellem ministre og embedsmænd (Bundgaard-Nielsen-udvalget) afgav i maj 1998 betænkning nr. 1354/1998.

Betænkningen indeholder en beskrivelse og analyse af en række spørgsmål med hensyn til forholdet mellem ministre og embedsmænd, herunder en beskrivelse af nogle centrale udviklingstendenser i de senere årtier bl.a. med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere.

I tilknytning hertil anbefales det i betænkningen, at der i det enkelte tilfælde bør være klarhed og åbenhed om ansættelse af særlige rådgivere. Udvalget anbefaler således bl.a.:

- at særlige rådgivere alene ansættes i et ministersekretariat eller i hertil knyttede stabsfunktioner.
- at særlige rådgivere ansættes tidsbegrænset og på overenskomstmæssige vilkår.
- at særlige rådgivere ikke tillægges instruktionsbeføjelse i forhold til det almindelige embedsværk.

3. Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre

Justitsministeriet afgav den 4. oktober 2001 redegørelse nr. R 2 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Redegørelsen indeholder en generel beskrivelse af, hvilke grænser der gælder for det almindelige embedsværks bistand til regeringen og dens ministre.

Det fremgår af redegørelsen, at embedsværket kan bistå i alle forhold, der vedrører ministerens funktioner som minister. Bistanden skal ligge inden for gældende lovgivning mv. samt inden for de grænser, der følger af principperne om sandhedsplicht, almindelig faglighed og partipolitisk neutralitet.

Inden for disse rammer gælder overordnet, at embedsværket kan yde bistand og rådgivning om såvel faglige som politisk/taktiske aspekter.

I den forbindelse anføres det i redegørelsen, at der er blevet peget på en udvikling i retning af, at ministre i større omfang efterspørger en mere helhedsorienteret bistand og rådgivning. Dette må ses i sammenhæng med de generelle udviklingstendenser i samfundet, som bl.a. kan være med til at stille flere og skærpede krav til ministerfunktionen, og som således har medført, at medierne og offentligheden i dag i højere grad end tidligere kræver hurtige udmeldinger og reaktioner fra det politiske system, herunder ikke mindst ministre.

Redegørelsen indeholder også en kort omtale af de særlige rådgivere. Det anføres i den forbindelse, at særlige rådgivere – ligesom det almindelige embedsværk – skal holde sig inden for gældende ret i deres rådgivning og bistand til ministeren, og at også særlige rådgivere er omfattet af principperne om sandhedsplicht og faglighed.

4. Udvalgets opgaver

4.1. Udvalget skal vurdere, om der er behov for at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Vurderingen heraf skal i overensstemmelse med det, der er anført i den omhandlede folketingsvedtagelse, ske i forlængelse af Justitsministeriets redegørelse af 4. oktober 2001.

Udvalget skal således med udgangspunkt i denne redegørelse vurdere, om der kan være anledning til yderligere at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand.

4.2. Endvidere skal udvalget bl.a. i lyset af de hidtidige erfaringer og det, der er anført i den omtalte betænkning fra 1998, gennemgå og analysere de spørgsmål, som anvendelsen af de såkaldte særlige rådgivere kan rejse.

I den forbindelse skal udvalget vurdere, i hvilket omfang der kan være anledning til yderligere at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand.

Det gælder f.eks. i forhold til reglerne om sandheds- og tavshedspligt samt i forhold til spørgsmålet om særlige rådgiveres adgang til at deltage i politiske møder mv. og til at udføre arbejde for et politisk parti.

4.3. Herudover skal udvalget gennemgå, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen og i den forbindelse vurdere, om der kan være behov for at præcisere reglerne på dette område.

4.4. Endelig bør udvalgets betænkning indeholde en omtale af, hvilke muligheder der er for at pålægge disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner – eller i visse grove tilfælde strafferetlige sanktioner – i tilfælde, hvor embedsmænd måtte tilsidesætte reglerne for rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

4.5. Det forudsættes, at udvalget i fornødent omfang inddrager relevante erfaringer fra andre lande, herunder Norge, Sverige og Storbritannien.

5. Udvalgets medlemmer udpeges af finansministeren i overensstemmelse med det, der er anført nedenfor.

Udvalgets formand er professor dr. jur. Jens Peter Christensen.

Udvalget sammensættes i øvrigt således:

2 repræsentanter fra universiteterne

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Danmarks Jurist- og Økonomforbund

1 repræsentant for Statsministeriet

- 1 repræsentant for Økonomi- og Erhvervsministeriet
- 1 repræsentant for Justitsministeriet
- 1 repræsentant for Finansministeriet
- 1 repræsentant for Folketingets Ombudsmand
- 1 yderligere særlig sagkyndig repræsentant

Sekretariat:

Udvalgets sekretariatsfunktioner varetages af Finansministeriet i samarbejde med Justitsministeriet.

Bilag 2

Udvalgets sammensætning

Finansministeren nedsatte i april 2003 Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Udvalget har haft følgende sammensætning:

- Professor, dr. jur. Jens Peter Christensen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet (formand)
- Rektor, professor, dr. jur. Linda Nielsen, Københavns Universitet, (repræsentant fra universiteterne)
- Professor Jørgen Grønnegård Christensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (repræsentant fra universiteterne)
- Journalist, informationschef Esben Ørberg (udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund)
- Kontorchef Kaj-Henrik Ludolph, formand for Foreningen af Offentlige Chefer i DJØF (udpeget efter indstilling fra Danmarks Jurist- og Økonomforbund)
- Afdelingschef, juridisk rådgiver Sten Frimodt Nielsen, Statsministeriet
- Administrationschef Ib Katznelson, Økonomi- og Erhvervsministeriet
- Lovråd Jørgen Steen Sørensen, Justitsministeriet
- Afdelingschef Jacob Heinsen, Finansministeriet
- Kontorchef Kirsten Talevski, Folketingets Ombudsmand
- Pressechef Rolf Ejlersten, Dansk Industri (særlig sagkyndig repræsentant)

Embedsmænds rådgivning og bistand

Sekretariatet for udvalget har været varetaget af Finansministeriet i samarbejde med Justitsministeriet. Sekretariatet har bestået af:

- Kontorchef Elisabeth Hvas, Finansministeriet (leder af sekretariatet)
- Specialkonsulent Jens Kromann Kristensen, Finansministeriet (indtil 20. oktober 2003)
- Fuldmægtig Peter Stensgaard Mørch, Finansministeriet
- Fuldmægtig Adam Lebech, Finansministeriet (fra 20. oktober 2003)
- Fuldmægtig Helle Hübertz Krogsøe, Justitsministeriet (indtil 31. december 2003)
- Kontorchef Ole Hasselgaard, Justitsministeriet (fra 1. januar 2004)
- Fuldmægtig Rikke Freil Laulund, Justitsministeriet (fra 1. januar 2004)

Bilag 3

Finansministeriets pressemeddelelse af 16. juni 2004

Regeringens initiativer som følge af betænkning nr. 1443 fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand

Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre offentliggjorde d. 7. juni 2004 betænkning nr. 1443. Betænkningen er udarbejdet af et sagkyndigt udvalg med professor, dr. jur. Jens Peter Christensen som formand.

Regeringen har nu drøftet udvalgets vurderinger og anbefalinger. Regeringen tager udvalgets betænkning til efterretning i sin helhed og vil tage initiativ til, at den nødvendige opfølgning straks sættes i værk.

- Udvalget anbefaler, at antallet af særlige rådgivere pr. minister fortsat skal være yderst begrænset og ikke bør overstige 2-3. Regeringen er enig med udvalget i, at antallet af særlige rådgivere pr. minister bør være yderst begrænset.
- Regeringen vil som anbefalet af udvalget sikre, at særlige rådgivere ikke fungerer i deres stilling under folketingsvalgkampe. Regeringen vil derfor ved fremtidige ansættelser fastsætte som et vilkår, at den særlige rådgiver opsiges og fritstilles ved udskrivelsen af valg.
- Regeringen vil endvidere sikre, at heller ikke de nuværende særlige rådgivere fungerer i deres stilling under en kommende valgkamp. De pågældende fritages i valgkampperioden for arbejdet med løn og forlader deres arbejdsplads i ministeriet. Der er ingen begrænsninger i, hvad de pågældende kan beskæftige sig med som privatpersoner i den periode, hvor de er fritaget for arbejdet, herunder deltage i partipolitiske aktiviteter.

Embedsmænds rådgivning og bistand

- Regeringen vil som anbefalet af udvalget indføre et introduktionsforløb for nye særlige rådgivere, hvor de bliver introduceret til de grundlæggende forvaltningsmæssige regler og praksis samt ministeriernes organisation.
- Regeringen vil følge udvalgets anbefalinger om større åbenhed og gennemsigtighed om de særlige rådgivere. En samlet oversigt over de ansatte særlige rådgivere vil snarest blive gjort tilgængelig på Statsministeriets hjemmeside.
- Der vil som anbefalet af udvalget snarest blive udarbejdet en standardkontrakt for særlige rådgivere.
- Udvalget har foretaget en nyttig sammenfatning og præcisering af de gældende regler for ministeriernes pressebetjening, som regeringen vil tage til efterretning.

Betænkningen er tilgængelig på Finansministeriets hjemmeside www.fm.dk.