

B E T Æ N K N I N G 1 4 4 3



# Embedsmænds rådgivning og bistand

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

JUNI 2004

## Kronologisk fortegnelse over betænkninger

### 2003

- 1426 Frist- og forældelsesregler på skatte- og afgiftsområdet
- 1427 Reform af den civile retspleje II
- 1428 Retsikkerhedskommissionens betænkning
- 1429 Forenklinger i jordlovgivningen
- 1430 Betænkning fra Udvalget om Aktieoptioner
- 1431 Betænkning om straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under den kriminelle lavalder
- 1432 Valgret under udlandsophold

### 2004

- 1433 Betænkning om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af byggematerialer
- 1434 Strukturkommissionens betænkning
- 1435 Betænkning om den militære straffelov, retsplejelov og disciplinarlov
- 1436 Betænkning om reform af den civile retspleje III
- 1437 Et nyt udligningssystem
- 1438 Forældelse af strafansvaret for særlovsovertrædelser m.v.
- 1439 Betænkning om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet
- 1440 Betænkning om revision af forbrugeraftaleloven
- 1441 Straffelovrådets betænkning om forældelsesretlige spørgsmål
- 1442 Betænkning om det grønlandske retsvæsen

# Embedsmænds rådgivning og bistand

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

Betænkning nr. 1443  
Juni 2004

## **Betænkning nr. 1443, juni 2004 Embedsmænds rådgivning og bistand**

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](mailto:schultz@schultz.dk)  
Hjemmeside: [www.schultz.dk](http://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: 3.000  
Pris: 120 kr. inkl. moms  
ISBN: 87-7856-658-4

Elektronisk publikation:  
Produktion: Finansministeriet  
ISBN: 87-7856-659-2

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: [www.fm.dk](http://www.fm.dk)

# Oversigt

<b>1. Indledning</b> .....	side 13
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium	
1.2. Udvalgets sammensætning	
1.3. Udvalgets arbejde	
1.4. Metode og datagrundlag	
1.5. Betænkningens indhold	
<b>2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger</b> .....	side 25
2.1. Udviklingen i embedsmænds rådgivning	
2.2. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning	
2.3. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning	
2.4. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen	
<b>3. Udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre</b> .....	side 61
3.1. Betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd	
3.2. De seneste års debat om embedsmænds rådgivning og bistand	
3.3. Udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand siden 1998	
<b>4. Embedsmænds rådgivning og bistand i Norge, Sverige og Storbritannien</b> .....	side 93
4.1. Sammenfatning af udvalgets erfaringer fra Norge, Sverige og Storbritannien	
4.2. Embedsmænds rådgivning og bistand i Norge	
4.3. Embedsmænds rådgivning og bistand i Sverige	
4.4. Embedsmænds rådgivning og bistand i Storbritannien	
<b>5. Regler for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand</b> .....	side 135
5.1. Gældende regler	
5.2. Udvalgets overvejelser	
<b>6. Regler for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand</b> .....	side 171
6.1. Gældende regler	
6.2. Udvalgets overvejelser	
<b>7. Regler for ministeriernes pressebetjening</b> .....	side 209
7.1. Gældende regler	
7.2. Pressebetjeningen i praksis	
7.3. Udvalgets overvejelser	
<b>8. Sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne for rådgivning og bistand</b> .....	side 251
8.1. Disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner	
8.2. Strafferetlige sanktioner	
8.3. Ministeransvar	
<b>9. English Summary</b> .....	side 267
<b>Civil service advice and assistance to the government and its ministers</b>	
9.1. Recent developments in the Danish civil service	
9.2. Advice and assistance from the permanent civil service	
9.3. Advice and assistance from special advisers	
9.4. Government and the media	
<b>Bilag</b> .....	side 299
Bilag 1. Deltagere ved udvalgets høring d. 2. december 2003	
Bilag 2. Liste over gennemførte interview	
Bilag 3. Liste over interviewpersoner i Oslo, Stockholm og London	
Bilag 4. Spørgsmål til ministre	
Bilag 5. Spørgsmål til departementscheferne	
Bilag 6. Spørgsmål til de særlige rådgivere	
Bilag 7. Spørgsmål til ministersekretariater	



# Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning .....</b>	<b>13</b>
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium .....	13
1.2. Udvalgets sammensætning .....	17
1.3. Udvalgets arbejde .....	18
1.4. Metode og datagrundlag .....	18
1.4.1. Høring .....	19
1.4.2. Interviewundersøgelser .....	19
1.4.3. Spørgeskemaundersøgelser .....	21
1.5. Betænkningens indhold .....	22
<b>2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og     anbefalinger .....</b>	<b>25</b>
2.1. Udviklingen i embedsmænds rådgivning .....	26
2.1.1. Forholdet mellem minister og embedsmænd .....	26
2.1.2. De særlige rådgivere .....	28
2.1.3. Ministeriernes pressebetjening .....	31
2.2. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning .....	34
2.3. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for de særlige rådgive- res rådgivning .....	42
2.4. Overvejelser og anbefalinger om reglerne for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen .....	54

### **3. Udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre..... 61**

3.1. Betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem ministre og embedsmænd.....	61
3.1.1. Den historiske udvikling og forestillingen om en klassisk embedsmandsrolle.....	62
3.1.2. De centrale aktørers rådgivning og bistand til ministrene i 1998 .....	63
3.1.3. Embedsmænds ageren på vegne af ministeren .....	66
3.1.4. Rådgivning og bistand ved samråd i Folketinget .....	67
3.1.5. Rådgivning og bistand i Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien.....	67
3.2. De seneste års debat om embedsmænds rådgivning og bistand.....	68
3.2.1. Debatten op til og under folketingsdebatten den 16. januar 2001 .....	68
3.2.2. Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 .....	71
3.2.3. Debatten op til og under folketingsdebatten den 16. januar 2003 .....	72
3.3. Udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand siden 1998 ....	76
3.3.1. Udviklingen i de almindelige embedsmænds rådgivning og bistand .....	76
3.3.1.1. Generelt om udviklingen i de almindelige embedsmænds rådgivning og bistand .....	76
3.3.1.2. Rådgivning og bistand til ministrene fra det almindelige embedsværk .....	78
3.3.2. Udviklingen i de særlige rådgiveres rådgivning og bistand .....	81
3.3.2.1. De særlige rådgiveres antal, baggrund og funktioner .....	81
3.3.2.2. Udviklingen i regeringens anvendelse af særlige rådgivere siden 1998.....	84
3.3.3. Udvikling i kompetencerelationer og arbejdsdeling.....	86
3.3.3.1. Den overordnede udvikling siden 1998.....	86
3.3.3.2. Organisatorisk placering: Hierarki og ansvar .....	86
3.3.3.3. Instruktionsbeføjelser .....	88
3.3.3.4. Arbejdsdeling .....	88



3.3.3.5. Sammenhængen mellem ministeriernes pressebetjening, de særlige rådgivere og ”spindoktorer” .....	89
---	----

## **4. Embedsmænds rådgivning og bistand i Norge, Sverige og Storbritannien..... 93**

4.1. Sammenfatning af udvalgets erfaringer fra Norge, Sverige og Storbritannien.....	95
4.1.1. Organiseringen af ministerbetjeningen .....	95
4.1.2. Det faste embedsværk .....	95
4.1.3. Politisk ansatte embedsmænd .....	96
4.1.4. Ministeriernes pressebetjening .....	99
4.2. Embedsmænds rådgivning og bistand i Norge .....	101
4.2.1. Det politiske system og organiseringen af ministerbetjeningen.....	101
4.2.1.1. Regeringen og ministerierne.....	101
4.2.1.2. Departementerne .....	101
4.2.2. Det faste embedsværk .....	103
4.2.2.1. Faste embedsmænd .....	103
4.2.2.2. Grænser for faste embedsmænds rådgivning .....	104
4.2.3. Politisk ansatte embedsmænd .....	106
4.2.3.1. Statssekretærer.....	108
4.2.3.2. Politiske rådgivere .....	109
4.2.4. Ministeriernes pressebetjening .....	109
4.2.4.1. Organiseringen af pressebetjeningen.....	109
4.2.4.2. Pressebetjeningen i praksis .....	110
4.3. Embedsmænds rådgivning og bistand i Sverige .....	111
4.3.1. Det politiske system og organiseringen af ministerbetjeningen.....	111
4.3.1.1. Regeringskanselliet.....	111
4.3.1.2. Statsrådsberedningen og forvaltningsafdelingen....	112
4.3.1.3. Departementerne .....	113
4.3.2. Det faste embedsværk .....	115
4.3.2.1. Faste embedsmænd .....	115
4.3.2.2. Grænser for faste embedsmænds rådgivning .....	115
4.3.3. Politisk ansatte embedsmænd .....	116

4.3.3.1. Statssekretærer.....	117
4.3.3.2. Politisk sagkyndige.....	118
4.3.3.3. Politiske pressesekretærer.....	118
4.3.3.4. Politiske embedsmænd fra koalitions partnere og faste støttepartier .....	119
4.3.3.5. Andre politiske embedsmænd.....	120
4.3.4. Ministeriernes pressebetjening .....	120
4.3.4.1. Organiseringen af pressebetjeningen.....	120
4.3.4.2. Pressebetjeningen i praksis .....	121
4.4. Embedsmænds rådgivning og bistand i Storbritannien .....	122
4.4.1. Det politiske system og organiseringen af ministerbetje- ningen.....	122
4.4.2. Det almindelige embedsværks rådgivning og bistand .....	124
4.4.2.1. Udviklingen i det almindelige embedsværks rol- le .....	124
4.4.2.2. Det faste embedsværks funktioner og begræns- ninger.....	126
4.4.2.3. Betydningen for det faste embedsværk af det sti- gende antal særlige rådgivere.....	127
4.4.3. Politisk ansatte embedsmænds rådgivning og bistand .....	127
4.4.3.1. Typer af særlige rådgivere.....	129
4.4.3.2. Fordele og ulemper ved brugen af særlige rådgiv- vere .....	129
4.4.4. Ministeriernes pressebetjening .....	130
4.4.5. Regulering af embedsmænds rådgivning og bistand .....	132
4.4.5.1. Kilder til regulering.....	133
4.4.5.2. På vej mod lovgivning?.....	134

## **5. Regler for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand ..... 135**

5.1. Gældende regler.....	136
5.1.1. Reglerne om embedsværkets rådgivning og bistand.....	136
5.1.1.1. Hvor findes reglerne? .....	136
5.1.1.2. Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 .....	137
5.1.2. Grundlæggende hensyn .....	138
5.1.3. Forhold knyttet til ministerens funktioner som minister....	139
5.1.3.1. En ministers forskellige funktioner.....	139

5.1.3.2. Krav om, at der skal være en ”sag” i ministeriet ....	140
5.1.4. Normer for embedsværkets rådgivning og bistand .....	141
5.1.4.1. Inden for rammerne af gældende ret.....	141
5.1.4.2. Sandhedspligt.....	142
5.1.4.3. Faglighed .....	142
5.1.4.4. Partipolitisk neutralitet.....	143
5.1.5. Nærmere om de problemstillinger, der kan rådgives om ....	143
5.1.5.1. De indholdsmæssige aspekter .....	144
5.1.5.2. De politisk-taktiske aspekter.....	144
5.1.6. Særligt om valg til Folketinget og folkeafstemninger .....	147
5.1.6.1. Valg til Folketinget .....	147
5.1.6.2. Folkeafstemning.....	149
5.1.7. Sammenfatning .....	151
5.2. Udvalgets overvejelser .....	151
5.2.1. Kravene om faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed .....	152
5.2.1.1. Faglighed .....	152
5.2.1.2. Partipolitisk neutralitet.....	155
5.2.1.3. Lovlighed .....	156
5.2.1.4. Sandhedspligt.....	156
5.2.2. Rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskelli- ge funktioner.....	158
5.2.2.1. Ministeren som forvaltningschef .....	159
5.2.2.2. Ministeren som regeringsmedlem.....	159
5.2.2.3. Ministeren som partipolitiker.....	160
5.2.2.4. Ministeren som privatperson.....	162
5.2.3. Rådgivning og bistand vedrørende valgkampe .....	163
5.2.4. Rådgivning og bistand vedrørende folkeafstemninger .....	165
5.2.5. Rådgivning og bistand vedrørende pjecer, redegørelser mv. ....	167
5.2.6. Embedsmænds forhandlinger med opposition og inte- resseorganisationer samt deltagelse i samråd .....	167
5.2.7. Embedsmænds forhandlinger på vegne af ministeren i EU .....	169

## **6. Regler for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand . 171**

6.1. Gældende regler.....	172
---------------------------	-----

6.1.1. Anvendelse af særlige rådgivere .....	172
6.1.2. Særlige rådgiveres rådgivning og bistand .....	174
6.1.3. Særlige rådgiveres deltagelse i samråd i Folketingets udvalg .....	175
6.1.4. Særlige rådgiveres adgang til at deltage i politiske møder....	177
6.1.5. Særlige rådgiveres adgang til at udføre arbejde for et politisk parti.....	178
6.2. Udvalgets overvejelser .....	179
6.2.1. Brugen af særlige rådgivere i almindelighed .....	180
6.2.2. Kravene om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet .....	183
6.2.3. Antal .....	184
6.2.4. Indplacering i organisationen.....	186
6.2.4.1. Organisatorisk placering og ledelsesansvaret for den særlige rådgiver .....	187
6.2.4.2. Instruktionsbeføjelser .....	188
6.2.4.3. De særlige rådgiveres modtagelse og integration i ministeriet .....	190
6.2.5. Grænser for funktionen .....	191
6.2.5.1. Valgkampe i forbindelse med folketingsvalg .....	192
6.2.5.2. Folkeafstemninger .....	195
6.2.5.3. Rådgivning og bistand vedrørende ministerens partiarbejde .....	196
6.2.5.4. Deltagelse i samråd i Folketinget .....	197
6.2.5.5. Møder med politisk deltagelse .....	199
6.2.6. Ansættelsesmæssige forhold .....	199
6.2.6.1. Tidsbegrænsning .....	199
6.2.6.2. Bibeskæftigelse .....	200
6.2.6.3. Karantæneregler .....	201
6.2.6.4. Særlig tavshedspligt .....	201
6.2.6.5. Særlige regler om sanktionsmuligheder.....	202
6.2.6.6. Standardkontrakt .....	203
6.2.7. Åbenhed og gennemsigtighed .....	204
6.2.8. Særlige klageordninger.....	205
6.2.9. Ministerens ansvar .....	206
6.2.10. Private rådgivere uden for ministeriet .....	207

## **7. Regler for ministeriernes pressebetjening ..... 209**

7.1. Gældende regler.....	209
7.1.1. Forvaltningsretlige regler om lighed og saglighed mv. ....	209
7.1.2. Særligt om lancering af solohistorier .....	216
7.1.3. Klausuler .....	220
7.2. Pressebetjeningen i praksis .....	221
7.2.1. Udviklingen i det generelle mediebillede.....	221
7.2.1.1. Udviklingen i de trykte medier.....	221
7.2.1.2. Udviklingen i de elektroniske medier .....	222
7.2.1.3. Udviklingen i den politiske journalistik.....	223
7.2.1.4. Medialiseringen af den politiske kommunika- tion .....	225
7.2.2. Ministeriernes organisering af pressebetjeningen.....	226
7.2.2.1. Professionaliseringen af pressebetjeningen .....	226
7.2.2.2. De særlige rådgiveres presserelaterede opgaver .....	228
7.2.3. Ministeriernes pressebetjening i praksis.....	230
7.2.3.1. Ministeriernes anvendelse af solohistorier .....	230
7.2.3.2. Ministeriernes anvendelse af pressebriefinger.....	232
7.2.3.3. Ministeriernes anvendelse af klausuleringer .....	233
7.3. Udvalgets overvejelser .....	234
7.3.1. De almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed .....	234
7.3.2. Solohistorier .....	236
7.3.3. Pressemøder, pressebriefinger og interview .....	245
7.3.4. Klausuler .....	247
7.3.5. Særlig klageordning for pressen.....	248
7.3.6. Særligt om princippet om partipolitisk neutralitet .....	249

## **8. Sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne for rådgivning og bistand ..... 251**

8.1. Disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner.....	252
8.1.1. Disciplinære sanktioner i forhold til tjenestemænd .....	252
8.1.1.1. Decorumkravet .....	252
8.1.1.2. Tjenesteforseelse.....	253
8.1.1.3. Disciplinære sanktioner.....	255

8.1.2. Disciplinære sanktioner i forhold til overenskomstansatte m.fl. ....	257
8.1.3. Diskretionære reaktioner .....	258
8.2. Strafferetlige sanktioner .....	259
8.2.1. Manglende opfyldelse af tjenestepligt, forsømmelse i tjenesten mv.....	260
8.2.2. Brud på tavshedspligten.....	261
8.3. Ministeransvar .....	262
8.3.1. Ministres politiske ansvar.....	262
8.3.2. Ministres retlige ansvar .....	263

## **9. English Summary ..... 267**

### **Civil Service Advice and Assistance to the Government and Its Ministers**

9.1. Recent developments in the Danish civil service .....	268
9.1.1. Ministers and the civil service .....	268
9.1.2. Special advisers .....	270
9.1.3. Government and the media .....	272
9.1.4. Denmark, Norway, Sweden and the United Kingdom .....	274
9.2. Advice and assistance from the permanent civil service .....	276
9.3. Advice and assistance from special advisers .....	283
9.4. Government and the media .....	293

## **Bilag..... 299**

Bilag 1. Deltagere ved udvalgets høring d. 2. december 2003 .....	299
Bilag 2. Liste over gennemførte interview .....	301
Bilag 3. Liste over interviewpersoner i Oslo, Stockholm og London ...	307
Bilag 4. Spørgsmål til ministrene .....	309
Bilag 5. Spørgsmål til departementscheferne .....	323
Bilag 6. Spørgsmål til de særlige rådgivere.....	337
Bilag 7. Spørgsmål til ministersekretariater .....	349

# Kapitel 1

## Indledning

### 1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

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. 1354/1998 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. Udvalget fik følgende 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 præcisere reglerne for embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, jf. pkt. 4 nedenfor.

### **2. Betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd**

Udvalget om forholdet mellem minister 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 minister 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 sandhedspligt, 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 sandhedspligt 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.

## Embedsmænds 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.”

## 1.2. Udvalgets sammensætning

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 Ejlersen, Dansk Industri (særlig sagkyndig repræsentant)

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)

Stud.scient.pol. Mie Rohde Laursen og Kristian Hertz har bistået med dataindsamling og -bearbejdning.

### **1.3. Udvalgets arbejde**

Udvalget har afholdt 8 møder i perioden fra d. 26. juni 2003 til d. 5. maj 2004.

Udvalget gennemførte d. 2. december 2003 en høring med en række inviterede eksterne deltagere. Deltagerne i høringen fremgår af bilag 1.

Som led i udvalgsarbejdet har formanden sammen med sekretariatet gennemført interview med i alt 30 personer. Interviewpersonerne fremgår af bilag 2.

I januar 2004 aflagde dele af udvalget samt dets sekretariat studiebesøg i Oslo, Stockholm og London og gennemførte i den forbindelse interview med i alt 24 personer. Interviewpersonerne fremgår af bilag 3.

Udvalget har endvidere bistået af sekretariatet gennemført fire spørgeskemaundersøgelser blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater. Spørgeskemaundersøgelserne fremgår af bilag 4-7.

### **1.4. Metode og datagrundlag**

Udvalget har indsamlet data om udviklingen i ministeriernes rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre gennem de senere år. Formålet med dataindsamlingen har været at danne grundlag for udvalgets beskrivelse og vurdering af den faktiske udvikling i embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre og dermed understøtte udvalgets overvejelser om præciseringer af regler mv.

Betænkningen indeholder en række undersøgelser af kvalitativ og kvantitativ karakter. De kvalitative data består dels af en høring, dels af interview med centrale aktører i Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien. De kvantitative data består af spørgeskemaundersøgelser blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater.

Betænkningen bygger endvidere på eksisterende forskning om udviklingen i centraladministrationen og mediernes placering i samfundslivet, bl.a. i form af de analyser, der er foretaget i regi af Folketingets Magtudredning.

### 1.4.1. Høring

Udvalget afholdt i forbindelse med sit arbejde en høring d. 2. december 2003 med deltagelse af en række indbudte paneldeltagere. Formålet med heldagsmødet var dels at kvalificere udvalgets beskrivelse og vurdering af udviklingen i praksis, dels at bidrage med nye perspektiver til udvalgets overvejelser, vurderinger og anbefalinger.

Høringen var inddelt i fire moduler:

- Folketingspolitikere
- Ekspertter og opinionsdannere
- Pressen/chefredaktører
- Særlige rådgivere

I hvert modul fik de indbudte paneldeltagere mulighed for at holde et kort oplæg forud for en dialog med udvalget. Deltagerne i høringen fremgår af bilag 1.

### 1.4.2. Interviewundersøgelser

Udvalgets formand og sekretariat har gennemført en række interview med centrale beslutningstagere og andre nøglepersoner i Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien.

Valget af interviewpersoner er foretaget ud fra et ønske om at få belyst så mange aspekter af det eksisterende system og holdningerne til det som muligt. Interviewpersonerne kan inddeles i syv kategorier. Det har været

## Embedsmænds rådgivning og bistand

---

tilstræbt at gennemføre interview med mindst tre personer fra hver kategori:

- Ministre
- Departementschefer
- Særlige rådgivere (nuværende og tidligere)
- Ministersekretariatschefer
- Almindelige embedsmænd
- Politiske journalister
- Kommunikationsrådgivere og pressechefer fra organisationer og den private sektor

Udvalget har gennemført interview med i alt 30 personer i Danmark. Interviewpersonerne fremgår af bilag 2.

I Norge, Sverige og Storbritannien er valget af interviewpersoner foretaget ud fra et ønske om at belyse så mange aspekter af praksis og holdninger som muligt. Der var været særligt fokus på de dele af de pågældende landes systemer, hvor udvalget kunne tænkes at finde inspiration til præcisering af de danske regler.

Udvalget har i hvert af de tre lande tilstræbt at tale med mindst en person fra hver af følgende kategorier:

- Politikere
- Almindelige embedsmænd
- Politisk ansatte embedsmænd
- Pressemedarbejdere
- Journalister
- Forskere

Udvalget har interviewet ni personer i Norge, syv personer i Sverige og otte personer i Storbritannien. Interviewpersonerne fremgår af bilag 3.

### 1.4.3. Spørgeskemaundersøgelser

Det kvantitative datagrundlag består af fire anonyme spørgeskemaundersøgelser, der blev gennemført i efteråret 2003:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministrene i Regeringen Anders Fogh Rasmussen (bilag 4)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt departementscheferne (bilag 5)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt de særlige rådgivere (bilag 6)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministersekretariatene (bilag 7)

En række af spørgsmålene til ministre, departementschefer og ministersekretariater er identiske med spørgsmålene i tilsvarende undersøgelser gennemført i forbindelse med betænkning nr. 1354/1998, hvilket gør det muligt at vurdere, om der er sket en udvikling over tid.<sup>1</sup> I 2003 blev der herudover gennemført en særskilt spørgeskemaundersøgelse blandt de særlige rådgivere, og de øvrige dele af spørgeskemaundersøgelsen blev udbygget med spørgsmål, der skulle belyse de særlige rådgiveres integration og funktion i ministerierne.

I spørgeskemaerne er der især blevet lagt vægt på organiseringen af embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Der sondres mellem faglig rådgivning og politisk-taktisk rådgivning. I betænkning nr. 1354/1998 afgrænses den faglige rådgivning til *”rådgivning, der primært er baseret på faglige vurderinger, f.eks. af juridisk eller økonomisk karakter”*, mens politisk-taktisk rådgivning afgrænses til *”rådgivning vedrørende [ministerens] relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.”*

Den del af den politisk-taktiske rådgivning, der knytter sig til præsentationen af politiske initiativer over for medier og offentlighed (medierådgivningen) er endvidere særskilt belyst.

---

<sup>1</sup> Spørgeskemaundersøgelsen i forbindelse med betænkning nr. 1354/1998 blev udsendt ultimo 1997, men dele af data er indsamlet i 1998. I det følgende omtales spørgeskemaundersøgelsen som gennemført i 1998.

Spørgeskemaet til ministre blev besvaret af 16 ud af de 18 ministre, svarende til 89%. Blandt departementscheferne svarede 17 ud af 18 på spørgeskemaet, svarende til 94%. For ministersekretariaternes vedkommende svarede 15 ud af 18 på spørgeskemaet, svarende til 83%. Endelig svarede 11 af de daværende 13 særlige rådgivere i ministerierne på spørgeskemaet, svarende til 85%.

### 1.5. Betænkningens indhold

Betænkningens *kapitel 2* indeholder en sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger samt en kortfattet redegørelse for udvalgets vurdering af de seneste års udvikling i praksis for embedsmænds rådgivning og bistand.

Betænkningens *kapitel 3* sammenfatter kort indholdet i betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem ministre og embedsmænd. Herefter beskrives de seneste års debat om problemer i relation til embedsmænds rådgivning og bistand, hvorefter udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre siden 1998 analyseres og vurderes.

Betænkningens *kapitel 4* beskriver samspillet mellem ministre og embedsmænd i Norge, Sverige og Storbritannien. Herunder beskrives debatten om disse spørgsmål i de pågældende lande, udviklingen i anvendelsen af politiske rådgivere og pressebetjeningen i ministerierne.

Betænkningens *kapitel 5* indeholder udvalgets overvejelser om regler og grænser for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. I første afsnit beskrives de gældende regler på området. I andet afsnit fremkommer udvalget med sine vurderinger og anbefalinger om fremtidig praksis på området.

Betænkningens *kapitel 6* indeholder udvalgets overvejelser om regler og grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. I første afsnit beskrives de gældende regler på området, mens andet afsnit indeholder udvalgets vurderinger og anbefalinger om fremtidig praksis på området.



Betænkningens *kapitel 7* indeholder udvalgets overvejelser om regler for ministeriernes pressebetjening. I første afsnit beskrives de gældende regler på området, i andet afsnit vurderes udviklingen i mediebilledet, ministeriernes organisering af pressebetjeningen og pressebetjeningen i praksis, og i tredje afsnit fremkommer udvalget med sine vurderinger og anbefalinger om fremtidig praksis på området.

Betænkningens *kapitel 8* redegør for de mulige sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne for rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Betænkningens *kapitel 9* indeholder en engelsksproget sammenfatning af betænkningen.

København, d. 5. maj 2004

Jens Peter Christensen (formand)  
Jørgen Grønnegård Christensen  
Kaj-Henrik Ludolph  
Ib Katznelson  
Jacob Heinsen  
Rolf Ejlersen

Linda Nielsen  
Esben Ørberg  
Sten Frimodt Nielsen  
Jørgen Steen Sørensen  
Kirsten Talevski

---

Elisabeth Hvas  
Peter Stensgaard Mørch  
Adam Lebech  
Ole Hasselgaard  
Rikke Freil Laulund



## Kapitel 2

### Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

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
- 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

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.

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

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

Sanktioner ved tilsidesættelse af regler

Erfaringer fra Norge, Sverige og Storbritannien

I dette kapitel sammenfattes udvalgets vurderinger og anbefalinger i relation til de tre nævnte hovedpunkter (afsnit 2.2-2.4.). Der indledes med en kortfattet redegørelse for udvalgets vurdering af de seneste års udvikling i praksis for embedsmænds rådgivning og bistand (afsnit 2.1.).

### **2.1. 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.

#### **2.1.1. Forholdet mellem minister og embedsmænd**

Ingen væsentlige ændringer i det almindelige embedsværks rådgivning

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.

Stigende betydning af integreret faglig og politisk-taktisk 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.

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.

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.

Departementscheferne står fortsat helt centralt i rådgivningen

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.

Ministersekretariaternes rolle uændret – fokus på overvejende praktisk bistand

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.

Forskel på øvrige embedsmænds adgang til direkte ministerrådgivning

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

Mindre tilfredshed med bistand til taleskrivning og pressebetjening

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.

### 2.1.2. De særlige rådgivere

”Særlige rådgivere” betegner embedsmænd ansat på særlige vilkår

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.

Fortsat tendens med svagt stigende antal særlige rådgivere

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

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.

Særlige rådgivere uden forudgående erfaring fra centraladministrationen

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.

Rekrutteres på baggrund af professionelle faglige kompetencer

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.

Varetager funktioner i relation til pressen

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 gruppe særlige rådgivere rådgiver alene om pressebetjening mv.

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

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

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 baggrundsplysninger til pressen om sagernes substans, ministerens politiske intentioner samt udviklingen i forhandlinger mv.

Særlige rådgivere er i praksis velintegrerede

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.

Retningslinjer har gjort særlige rådgivere mindre kontroversielle

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.

Nogen uklarhed om ansvaret for de særlige rådgivere

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.

Instruktionsbeføjelser varierer i praksis

Den konkrete udmøntning af anbefalingen om, at særlige rådgivere ikke kan tildeles instruktionsbeføjelser over for em-



bedsmænd 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.

### 2.1.3. Ministeriernes pressebetjening

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.

Større mediepres på ministerierne

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.

Mediernes fokus flyttet fra politiske initiativers indhold til den politiske proces

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.

Medierne sætter i stigende grad rammerne for politikken

I ministerierne er der sket en professionalisering af kommunikationen med offentligheden, herunder pressebetjeningen. Der er blevet ansat flere professionelle pressemedarbejdere, og

Professionalisering af ministeriernes pressebetjening

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.

Solohistorier i stedet for traditionelle pressemeddelelser

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.

Eksempler på selektiv mediebetjening – men ikke generelt billede

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.

Debatten om ”spindoktorer” har været dramatiseret sammenlignet med virkeligheden

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.

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.

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.

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 før 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.

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

Sondringen i denne betænkning mellem almindelige embedsmænd og særlige rådgivere knytter sig derimod til *an-*

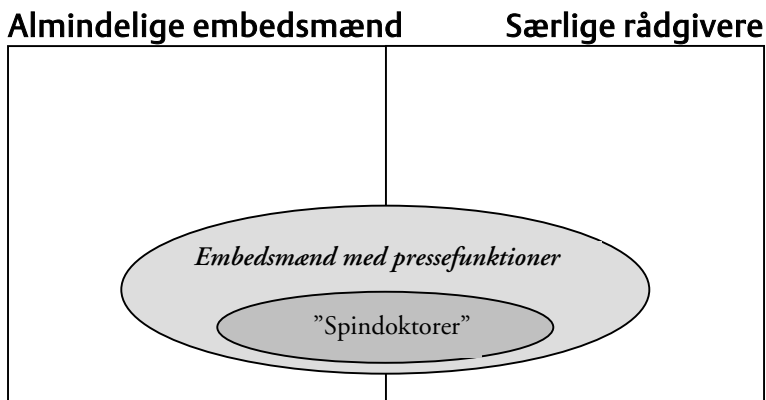
Indtryk af lighedstegn mellem særlige rådgivere og pressebetjening ikke retvisende

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

Spindoktor-begrebet er knyttet til handlinger og funktioner

Begrebet spindoktor kan ikke anvendes som relevant kategori for udvalgets analyser

*sættelsesformen*. 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.



Såvel almindelige embedsmænd som særlige rådgivere kan være spindoktorer

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.

## 2.2. 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.

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.

### *Faglighed i rådgivningen*

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.

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 uadtil 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.

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 faglig-

Kun begrænset behov for præciseringer af reglerne for almindelige embedsmænd

Rådgivning inden for rammerne af almindelig faglighed

Fagligheden skal være styrende for embedsmænds rådgivning

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

Embedsmænd kan bidrage til formuleringen af ministerens politiske holdninger

ge argumenter til at underbygge ministerens politiske holdning i en sag.

### *Partipolitisk neutralitet*

Embedsværket skal være og fremtræde partipolitisk neutralt

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.

### *Lovlighed*

Rådgivning og bistand skal være lovlig

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.

### *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.

### *Rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskellige funktioner*

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.

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

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:

Ministerens forskellige funktioner

- 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.

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

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-

Embedsmænd bør ikke rådgive om valgkampe mv.

tilslutning i befolkningen eller strategiske overvejelser om valgkampe.

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

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.

Videre grænser for rådgivning af centralt placerede ministre

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.

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

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.

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

### *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.

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.

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.

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.

Der bør udvises særlig opmærksomhed om embedsværkets partipolitiske neutralitet

Pressen bør henvises til ministeren oftere end normalt

Embedsværket bør ikke yde rådgivning og bistand til ministerens personlige valgkamp

Embedsværkets bistand under valgkampe bør fortsat begrænses til praktiske forhold

### *Rådgivning og bistand under folkeafstemninger*

Det almindelige embedsværk kan som udgangspunkt bistå ved 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.

Befolkningens inddragelse rejser særlige spørgsmål af betydning for embedsværkets bistand

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.

Det almindelige embedsværk bør ikke deltage i kampagnelignende opgaver

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

### *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.

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

### *Embedsmænds forhandlinger med opposition og interesseorganisationer, samt deltagelse 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.

### *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 em-

Formidlingen skal være i overensstemmelse med faglige normer

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

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

Det almindelige embedsværk kan forhandle på vegne af ministeren i EU

bedsmanden handler efter delegation fra ministeren og inden for rammerne af dennes forhandlingsmandat.

### **2.3. 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.

#### *Brugen af særlige rådgivere i almindelighed*

Systemet med et begrænset antal særlige rådgivere fungerer tilfredsstillende

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.

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.

### *Kravene om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet*

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.

Særlige rådgivere underlagt samme krav om lovlighed, sandhed og faglighed

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 ministerens parti kan anses for et særligt hensyn ved ansættelsen af en særlig rådgiver.

Krav om partipolitisk neutralitet stiller sig anderledes

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.

Bredere rammer for bistand til ministerens partiarbejde mv.

### *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.

Ingen formelle hindringer for mere end én særlig rådgiver

Tungtvejende hensyn taler for yderst begrænset antal særlige rådgivere

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 u hensigtsmæssig 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 anbefaler højst 2-3 særlige rådgivere med forskellige funktioner

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 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.

### *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 ministersekretariatene 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.

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.

Præcisering af instruktionsbeføjelser

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.

Departementschefernes ledelsesansvar omfatter også 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 velbegrundet, eksempelvis i relation til ministerens pressebetjening.

**Behov for introduktion til regler og praksis for centraladministrationen**

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

### *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.

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 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.

Særlige rådgivere bør ikke kunne virke i ministeriet under valgkampe

Det almindelige embedsværk må ikke trækkes med ind i valgkampen

Ansættelse bør ophøre senest ved udskrivelsen af folketingsvalg

Nuværende særlige rådgivere bør heller ikke fortsætte under en kommende valgkamp

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.

Særlige rådgivere kan yde bistand ved folkeafstemninger

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

Færre krav om tilbageholdenhed i forhold til kampagneaktiviteter mv.

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.

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 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.

Grænsen for bistand går ved rene partiopgaver

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.

Ledsagelse i samråd i Folketinget

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.

Ministeren afgør, hvilke konkrete embedsmænd der skal ledsage

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

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

vil have en funktion, der kan berettige deres deltagelse i samråd i Folketinget.

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

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.

### *Ansættelsesmæssige forhold*

Standardkontrakt for særlige rådgivere anbefales

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.

Fratræde ved folketingsvalg og ministerskifte

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 rådgiver opsiges samtidig med ministerens fratreden 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.

Det har været rejst som et forslag i den offentlige debat, at der skulle indføres særlige karantæneregler 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 karantæneregler 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

**Ikke grund til indførelse af særlige karantæneregler for særlige rådgivere**

**Ikke grund til indførelse af særlige tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere**

**Særlige rådgivere underlagt samme sanktionsmuligheder som øvrige embedsmænd**

behov for at indføre yderligere formelle sanktionsmuligheder for embedsmænd ansat som særlige rådgivere.

### *Åbenhed og gennemsigtighed*

Åbenhed og gennemsigtighed om særlige rådgivere væsentligt

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.

Opdateret oversigt over særlige rådgivere bør offentliggøres

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.

Offentlighed om særlige rådgivere i telefonbøger mv. og gennem stillingsopslag

Udvalget finder endvidere, at det af officielle telefonbøger og organisationsdiagrammer for ministerierne bør fremgå, såfremt embedsmanden er ansat som særlig rådgiver. Udvalget anbefaler endelig, at de generelle opslagsregler følges ved besættelse af stillinger som særlig rådgiver.

### *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 bag-

grund, 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.

### *Ministerens ansvar*

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.

Spørgsmålet om ansvarsmæssigt frirum

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.

Ministre forpligtet til at berigtige eventuelle fejlagtige oplysninger

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.

I praksis må problemstillingen finde sin løsning i ministrenes politiske ansvar

### *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

Samme regler for ministerens pressebetjening

efter offentlighedslovens regler kunne miste sin interne karakter ved udlevering til en privat rådgiver uden for ministeriet.

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

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.

### **2.4. 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.

#### *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.



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.

Journalister må ikke nægtes materiale som ”straf”

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.

Medierne bestemmer, hvem de vil lade sig repræsentere af

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.

Aktindsigt skal tildeles journalister samtidig

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

### *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

## Embedsmænds rådgivning og bistand

Ministeriet har vejledningspligt om mulighederne for aktindsigt

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.

Selvregulerende kræfter i samspillet mellem ministerier og medier

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.

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

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 retningslinjer, 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 pressebejtningen.

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.

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.

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

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.

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

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

### *”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

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

initiativet opnår en indgående omtale i medierne frem for at drukne i én samlet omtale af hele initiativet.

”Slicing” af initiativer må ikke blive vildledende

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.

### *Pressemøder, pressebriefinger og interview*

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

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 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.

### *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.

Klausuler med et egentligt retligt bindende tavshedspålæg 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 offentliggørelsestidspunktet i det omfang, det findes ønskeligt og hensigtsmæssigt inden for grænserne af en almindelig lighedsgrund-sætning.

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

Klausuler skal i alle tilfælde være sagligt begrundede. En saglig 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.

Klausuler om offentliggørelsestidspunktet skal være sagligt begrundede

### *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

### *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



## Kapitel 3

# Udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre

Ifølge kommissoriet skal udvalget blandt andet analysere og vurdere behovet for at præcisere reglerne for embedsmænds, herunder særlige rådgiveres, rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Som en forudsætning for at kunne foretage en sådan vurdering har udvalget analyseret udviklingen i praksis i ministeriernes rådgivning og bistand til ministrene.

Den historiske udvikling i embedsmænds rådgivning og bistand blev belyst af Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd i betænkning nr. 1354 fra maj 1998. Dette kapitel indledes med en kort gengivelse af betænkningens beskrivelse af embedsmænds rådgivning og bistand. Dernæst redegøres for de seneste års debat om problemer i relation til embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Afslutningsvis analyseres og vurderes udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand fra 1998 til 2004.

### 3.1. Betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd

Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd beskrev og analyserede i betænkning nr. 1354/1998 den historiske udvikling i embedsmændsrollen i Danmark frem til og med 1998. Analyserne af samspillet i 1998 mellem minister og embedsmænd fokuserede på den rådgivning og bistand, som ministrene modtog fra embedsværket, og belyste i den forbindelse særligt den rolle, som departementschefen, ministersekretariatet samt informationsmedarbejdere og særlige rådgivere spillede som sparringspartnere for ministeren. Ved ”sparringspartner” forstod udvalget

embedsmændenes rolle som rådgivere for ministeren i såvel faglige som politisk-taktiske spørgsmål. I det følgende sammenfattes kort Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænds beskrivelser af rådgivningen og bistanden i 1998, idet der indledes med en kort gengivelse af beskrivelserne af den historiske udvikling.

### **3.1.1. Den historiske udvikling og forestillingen om en klassisk embedsmandsrolle**

I betænkningen anføres, at der som udgangspunkt for meget af debatten om forholdet mellem minister og embedsmænd findes en forestilling om en klassisk embedsmandsrolle. I forestillingen om den klassiske embedsmandsrolle og det klassiske bureaukrati indgår blandt andet, at embedsmændene fungerer i en forvaltning, der er hierarkisk opbygget og arbejdsdelt, og at forvaltningen er regelbundet og saglig. Desuden er embedsmændene ifølge forestillingen typisk jurister rekrutteret på grundlag af faglige kvalifikationer, ansat på livstid og på fuld tid, aflønnet med en fast gage efter anciennitet og placering i hierarkiet og med pension efter tjenesten.

I betænkning nr. 1354/1998 fremhæves det imidlertid, at denne forestilling snarere bygger på et ideal, end den er en skildring af en historisk forekommende embedsmandsrolle. Idealbilledet af den klassiske embedsmandsrolle sammenholdes således med en analyse af den faktiske udvikling i embedsmandsrollen i Danmark, idet der skelnes mellem perioderne fra 1848 til 1901, fra 1901 til omkring 1960 og endelig fra omkring 1960 til 1998.

Den historiske redegørelse viser, at der i alle tre perioder kan genfindes en række karakteristika, som indgår i idealforestillingen om embedsmandsrollen. På en række punkter gælder dette dog i højere grad efter systemskiftet i 1901 end før. I perioden fra 1848 til 1901 var der således ingen klar adskillelse mellem embedsværket og det politiske liv. Embedsmænd skiftede ofte karriere til politikere, f.eks. som medlemmer af Rigsdagen eller ministre, og de adskilte sig endvidere fra idealmodellen ved ofte at have bijobs ved siden af stillingen som embedsmand.

Fra 1901 trækker embedsværket i Danmark sig tilbage fra det politiske liv, embedsmændenes arbejdstid øges, og embedsmandsrollen bliver i højere grad lig den saglige administrator og sagsbehandler. Meget tyder



således også på, at rådgivningen efter 1901 primært var faglig og i mindre grad integreret med en politisk-taktisk rådgivning, end det er tilfældet i dag. I perioden fra 1901 til efter Anden Verdenskrig findes således en embedsmandsrolle, som kommer tæt på forestillingen om den klassiske embedsmandsrolle. Rollen ændres på flere punkter i efterkrigstiden. Dette sker blandt andet ved, at der i stigende grad rekrutteres embedsmænd med en ikke-juridisk baggrund, ligesom rådgivningen af ministre i højere grad synes at komme til at omfatte ikke alene rent faglige forhold, men også politisk-taktiske overvejelser.

### **3.1.2. De centrale aktørers rådgivning og bistand til ministre i 1998**

Udviklingen i retning af en højere grad af integreret politisk-taktisk rådgivning i embedsmændenes rådgivning og bistand har været glidende. Omkring 1960 var der fortsat en betydelig tilbageholdenhed over for den politisk-taktiske rådgivning, mens undersøgelserne gennemført i 1998 i forbindelse med betænkningens tilblivelse peger på, at ministre modtog denne type rådgivning fra en bred kreds af personer i ministeriet, dog primært departementschefen, øvrige chefer i departementet samt informationsmedarbejdere.

Såvel tidligere som daværende ministre gav i 1998 udtryk for en høj grad af tilfredshed med både den faglige og den politisk-taktiske rådgivning. Sidstnævnte spændte efter ministrenes egne udsagn over både rådgivning om form og timing ved lancering af politiske tiltag og råd om taktik i forhold til politiske aktører. Eneste punkt, hvor ministre var mindre tilfredse, var vedrørende rådgivningen og bistanden til formidlingen af fagligt stof til en bredere offentlighed.

Særligt *departementscheferne* står centralt i omstillingen siden 1960'erne i retning af at tilbyde ministre en højere grad af integreret faglig og politisk-taktisk bistand. Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd konkluderede således, at departementscheferne i kraft af positionen som ministeriets øverste embedsmænd og en stor tilpasningsdygtighed indtog den centrale rolle som sparringspartnere for ministre i såvel faglige som politisk-taktiske spørgsmål i 1998. Denne udvikling er foregået gradvist, men særligt i 1960'erne og 1980'erne synes rådgivningsrollen at have været i udvikling. I undersøgelsen i 1998 svarede samtlige departementschefer ja til, at de rådgav deres ministre i politisk-taktiske spørgs-

mål, og 13 ud af 20 departementschefer svarede, at de i høj grad rådgav i sådanne spørgsmål.

Departementscheferne rådgav således om form og timing ved lancering af politiske tiltag, og om hvordan ministerens politik bedst kunne fremmes i relation til de forskellige aktører i det politiske system. Endvidere rådgav godt halvdelen af departementscheferne om, hvordan ministerens politik bedst kunne fremmes i ministerens parti.

Departementscheferne var dog ikke ene om at rådgive ministeren. Ifølge departementscheferne deltog i varierende omfang særligt ministersekretariatet, informationsmedarbejdere og de øverste embedsmænd i departementet i den politisk-taktiske rådgivning.

Kerneopgaverne i *ministersekretariatet* var fortsat i 1998 praktisk bistand til ministeren, men over tid er der tilføjet nye opgaver, således at ministersekretariatene i en række ministerier også ydede faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren. Dette var dog stærkt varierende i omfang og syntes desuden relativt personafhængigt. Ministersekretariaternes rådgivning beskrives endvidere i betænkning nr. 1354/1998 som typisk værende af en mere kortsigtet og mindre substantiel karakter, end den rådgivning departementscheferne ydede.

Ministersekretariatene er samtidig over tid blevet udbygget, således at der i 1998 typisk var mere end én ministersekretær i hvert ministerium. I takt med ministersekretariaternes ændrede rolle kunne der samtidig iagttages en tendens til, at ministre i større udstrækning valgte at øve indflydelse på valget af ministersekretærer. Som en ny tendens beskrives i betænkning nr. 1354/1998 desuden, at der tillige ansattes informations- og pressemedarbejdere i ministersekretariatene til at varetage kontakten til pressen og til at rådgive ministeren i mediespørgsmål. Flere ministersekretariater varetog i 1998 endvidere en mere aktiv rolle i forhold til medierne, f.eks. ved at svare på spørgsmål fra pressen eller ved selv at tage kontakt til journalister for at oplyse om ministerens politik.

Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd analyserede endvidere tendenser med hensyn til ansættelse af *særlige rådgivere* for ministeren. Da begrebet "særlig rådgiver" hverken fandtes som stillingskategori eller ansættelsesform på daværende tidspunkt, valgte udvalget - ud fra en kategorisering af de i praksis forekommende eksempler - at definere

særlige rådgivere som rådgivere for ministeren, der enten var særlige i kraft af de funktioner, de varetog, eller var særlige i kraft af deres rekruttering.

I betænkning nr. 1354/1998 peges på den baggrund på fire typer af særlige rådgivere for ministeren i den danske centraladministration. Den første type af særlige rådgivere var embedsmænd, der i kraft af god "kemi" med ministeren eller særlige kvalifikationer kom til at stå ministeren særlig nær. Det var vanskeligt at pege på tendenser for den type af særlige rådgivere. Der har formentlig altid eksisteret tilfælde, hvor der er opstået en særlig nær relation mellem en embedsmand og en minister, men det vurderes dog i betænkningen, at ministre i nyere tid i større grad har søgt indflydelse på valget af deres nærmeste medarbejdere og rådgivere i embedsværket.

Den anden kategori af særlige rådgivere udgjordes i 1998 af medarbejdere, der rekrutteredes uden for centraladministrationen til en bestemt funktion, f.eks. som informationsmedarbejdere, men som ikke havde en partipolitisk baggrund. Det var her muligt at pege på tendenser i retning af, at der i de senere år frem til 1998 i stigende omfang var blevet ansat sådanne rådgivere for ministrene. Undersøgelserne viste endvidere, at ministrene betragtede deres informationsmedarbejdere som centrale rådgivere.

For det tredje peges i betænkningen på eksempler på særlige rådgivere, der var blevet rekrutteret inden for centraladministrationen til stillinger i ministerens nærhed, og hvor partipolitisk tilhørsforhold havde indgået som et kriterium ved ansættelsen. Endelig peges for det fjerde i betænkningen på en kategori af særlige rådgivere, der var blevet rekrutteret uden for centraladministrationen, og hvor partipolitisk tilhørsforhold havde været et kriterium ved ansættelsen. Udvalget konkluderede for begge sidstnævnte grupper, at der næppe havde været væsentlige ændringer i denne form for rekruttering over tid, men at der sandsynligvis havde fundet en mindre stigning sted i 1980'erne og 1990'erne.

Foruden embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning og bistand behandler betænkning nr. 1354/1998 også spørgsmålet om situationer, hvor embedsmænd optræder på vegne af ministeren samt embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd i Folketinget.

### 3.1.3. Embedsmænds ageren på vegne af ministeren

Som et led i udvalgsarbejdet blev det undersøgt, i hvilket omfang især departementschefer agerede på vegne af ministeren, og i hvilket omfang dette skete i relation til det politiske niveau. Det konkluderes, at det var normal praksis, at departementscheferne agerede på vegne af ministeren i forhold til interesseorganisationer. Af samtlige 20 departementschefer svarede således kun 2, at de aldrig havde forhandlet på vegne af ministeren med interesseorganisationer. Det syntes endvidere normalt, at embedsmænd på vegne af ministeren tog kontakt til interesseorganisationer for at forhøre sig om forhandlingspositioner eller for at få en vurdering af interesseorganisationernes holdning i en politisk sag.

Forhandlinger på vegne af ministeren med oppositionspartier forekom tillige i 1998, men for de fleste departementscheferes vedkommende meget sjældent. Disse forhandlingers karakter kunne strække sig fra at omhandle tekniske detailspørgsmål til i visse tilfælde at omfatte væsentlige og substantielle politiske punkter.

Siden Danmarks indtræden i EU har det også været almindeligt, at departementschefer kan deltage i ministerrådsmøder på vegne af deres minister, når denne er forhindret i selv at deltage. I undersøgelsen fra 1998 oplyste således over halvdelen af departementscheferne, at de ofte eller af og til forhandlede på vegne af ministeren i EU.

Endelig peges i betænkning nr. 1354/1998 på, at embedsmænd kan agere på ministerens vegne i forhold til pressen og offentligheden. Dette skete i 1998 for det første i situationer, hvor embedsmænd udtalte sig til pressen "til baggrund" om rent faktuelle spørgsmål eller foretog mere politisk prægede vurderinger, som ikke var til citat. Praksis herfor varierede mellem ministerierne, men det mest almindelige var i 1998, at det som hovedregel alene var chefer, som udtalte sig til pressen, og at disse embedsmænd udtalte sig om faktuelle spørgsmål og kun viderebragte politiske vurderinger, hvis der var klart formuleret politik på området. For det andet kunne der være situationer, hvor embedsmænd havde en mere aktiv rolle i forhold til pressen og f.eks. selv henvendte sig med oplysninger med det formål at præge den politiske debat og afprøve synspunkter, uden at ministeren selv udtalte sig. Det konkluderes i betænkningen, at det typisk var ministersekretariatet eller en informationsmedarbejder, som kunne indtage en sådan mere aktiv rolle i forhold til pressen.

### **3.1.4. Rådgivning og bistand ved samråd i Folketinget**

Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd behandlede også, hvorledes embedsmænd kunne bistå ministrene i forbindelse med samråd i Folketinget. Det beskrives således som almindelig praksis, at embedsmænd ledsagede ministeren i samråd. I 1998 var der således kun fem ministerier, hvor dette aldrig forekom. Embedsmændene kunne, afhængigt af udvalgets og ministerens ønsker, spille meget forskellige roller i forbindelse med ledsagelse af ministeren i samråd. Der var for det første embedsmænd, som deltog i samråd for at tage notater med henblik på at sikre, at ministeren efterfølgende havde et referat af samrådets forløb, og at dette kunne viderebringes til ministeriet. For det andet kunne embedsmænd deltage for at fungere som faglige eksperter, som ministeren og udvalget kunne stille spørgsmål undervejs i samrådet.

Undersøgelserne peger på, at embedsmænd traditionelt alene har givet faktuelle oplysninger til ministeren og eventuelt udvalget under samrådet, hvis udvalgsformanden har accepteret dette. Der er dog også eksempler på, at embedsmænd er blevet bedt om bredere faglige vurderinger eller ligefrem er blevet inddraget i udvalgets diskussion.

### **3.1.5. Rådgivning og bistand i Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien**

Betænkning nr. 1354/1998 inddrager og analyserer desuden erfaringer med henblik på forholdet mellem ministre og embedsmænd i Norge, Sverige og Storbritannien. I forhold til disse tre lande kunne det danske system betegnes som unikt derved, at der ikke var indført hverken statssekretærer eller politiske rådgivere. En række af de opgaver, der i de tre lande blev løst af politisk udpegede, blev således i Danmark løst af det almindelige embedsværk. Dette indebar, at den politisk-taktiske og den faglige rådgivning i Danmark var integreret, ligesom både rådgivningen og gennemførelsen af ministerens politik blev varetaget af embedsværket.

### **3.2. De seneste års debat om embedsmænds rådgivning og bistand**

Siden afgivelsen af betænkning nr. 1354/1998 i maj 1998 har spørgsmålet om regler og grænser for embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre flere gange været genstand for debat i såvel Folketinget som den bredere offentlighed.

Debatterne om embedsmænds rådgivning og bistand siden 1998 kan overordnet inddeles i to hovedfaser. Før det første opstod en debat om særligt grænserne for det almindelige embedsværks bistand til regeringen i relation til spørgsmål, der også kunne rumme partipolitiske aspekter. Denne debat mundede ud i en folketingsdebat den 16. januar 2001 om forespørgsel nr. F 20, der førte til vedtagelse nr. V 38 og som opfølgning herpå Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001. For det andet opstod i 2002 en debat om regler og grænser for embedsmænd ansat som særlige rådgivere for deres ministre. Debatten førte bl.a. til en folketingsdebat den 16. januar 2003 om forespørgsel nr. F 9, der resulterede i vedtagelse nr. V 36 om nedsættelse af et sagkyndigt udvalg (nærværende udvalg) om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

I det følgende redegøres kort for hovedtemaerne i debatten om embedsmænds rådgivning og bistand siden 1998 med hovedvægt på debatterne op til og under de to folketingsdebatter henholdsvis den 16. januar 2001 og den 16. januar 2003. Imellem de to folketingsdebatter ligger Justitsministeriets redegørelse nr. R 2, som der ligeledes kort redegøres for.

#### **3.2.1. Debatten op til og under folketingsdebatten den 16. januar 2001**

Med udgangspunkt i et antal konkrete eksempler opstod i 2000 en debat om regeringens bistand fra embedsværket i forbindelse med udarbejdelsen af regeringspublikationer og aktiviteter, der havde karakter af en formidling af regeringens resultater og målsætninger. Debatten førte til forespørgsel nr. F 20 af Frank Dahlgaard (uden for partierne) til statsministeren og økonomiministeren: ”Vil regeringen redegøre for, hvor den mener, grænsen bør gå for ministres brug af statens penge og embedsmænd til

fremme og markedsføring af bestemte politiske temaer og budskaber?” Forespørgselsdebatten blev gennemført den 16. januar 2001.

I debatten blev over for regeringen gjort gældende, at den i en række konkrete tilfælde havde benyttet embedsværkets bistand til fremme af partipolitiske mål, herunder ved udarbejdelse af ”propaganderende ministeriepublikationer” og organisering af ”folkehøringer”. Det blev således fra flere partier i folketingsdebatten gjort gældende, at der over de seneste år var ”sket et skred” i embedsmandsrollen og ministrenes brug af embedsværket.

Der kan i den forbindelse sondres mellem tre typer af ”skred”, som i debatten blev fremhævet som værende sket.

For det første kritiseredes regeringen for i stigende grad at lade embedsværket bistå med en generel fremhævelse af regeringens resultater samt andre aktiviteter, der primært havde til formål at fremme den siddende regerings tilslutning i befolkningen. Som eksempler herpå fremhævedes publikationer som eksempelvis ”Danmark som foregangsland”. Endvidere blev regeringens anvendelse af embedsværket til organisering af velfærdspolitiske folkehøringer kritiseret, idet høringerne blev anset for at have en partipolitisk karakter og have som formål at fremme den siddende regerings folkelige popularitet. Fra regeringspartierne side blev denne kritik afvist med henvisning til bl.a. betænkningen fra DJØF’s fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993 og betænkning nr. 1354/1998, idet det blev fastslået, at ministrene skulle kunne påregne at få den nødvendige bistand fra embedsværket til at kunne fungere som politisk chef for det pågældende ministerområde, og at ministrene således havde krav på både faglig og politisk-taktisk rådgivning samt bistand til formidlingen af regeringens politik.

For det andet blev det i debatten gjort gældende, at embedsværket i stigende grad ”politiseredes” ved en udstrakt bistand til regeringen i forbindelse med kampanjer op til folkeafstemninger. Konkret kritiseredes en række ministeriers bistand til regeringen op til folkeafstemningen om Danmarks tilslutning til den fælles europæiske valuta i september 2000. Ved denne lejlighed blev der af flere ministerier udarbejdet publikationer og informationsmateriale, som i den offentlige debat og fra flere partier i Folketinget blev kritiseret for at have en ”propaganderende” karakter for regeringens anbefaling ved folkeafstemningen. I folketingsdebatten den

16. januar 2001 blev det fra flere partiers side således fremhævet, at embedsværkets bistand op til folkeafstemningen kunne anses for værende i strid med princippet om embedsværkets partipolitiske neutralitet, idet kampagnerne op til folkeafstemninger i lighed med folketingsvalgene havde en så partipolitisk karakter, at embedsværket burde afstå fra at bistå den siddende regering hermed. Kritikken blev fra regeringspartierne side afvist med, at der var tale om bistand til fremme af et lovforslag fremsat af regeringen.

Som et mindre tema i debatten indgik for det tredje ministrenes ansættelse af embedsmænd på baggrund af partipolitisk tilhørsforhold. Det hævdedes således i debatten fra flere oppositionspartiernes side, at den daværende regering i stigende og hidtil uset grad havde benyttet muligheden for at ansætte medarbejdere i ministerierne, som delte ministerens politiske anskuelser.

Folketingsdebatten den 16. januar 2001 mandede ud i vedtagelse nr. V 38 med følgende ordlyd:

”Idet Folketinget konstaterer

- at der er sket en forøgelse af embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere blev varetaget af de politiske partier,
- at embedsmænds medvirken ved opgaver, der snarere er partipolitiske, er undergravende for embedsmændenes troværdighed,
- at opmærksomheden i denne forbindelse særligt skal rettes mod embedsværkets arbejde i forbindelse med valgkampe,

opfordrer Folketinget regeringen til at præcisere grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsmænds troværdighed ikke lider overlast.”

De daværende regeringspartier, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, stemte imod vedtagelsen (med henvisning til, at de ikke kunne stå inde for vedtagelsens første punkt, hvori det konstateredes, at der var sket en forøgelse af embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere blev varetaget af de politiske partier). Centrum-Demokraterne undlod at stemme, mens samtlige øvrige partier i Folketinget stemte for vedtagelsen.



### **3.2.2. Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001**

Som opfølgning på ovennævnte folketingsvedtagelse nr. V 38 afgav Justitsministeriet den 4. oktober 2001 redegørelse nr. R 2 ”om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.” Redegørelsens beskrivelse af regler og grænser for embedsmænds rådgivning og bistand behandles nærmere i senere afsnit i denne betænkning. På den baggrund skitseres her kun kort nogle centrale hovedpunkter i Justitsministeriets redegørelse.

I redegørelsen præciseredes således blandt andet, 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 sandhedspligt, almindelig faglighed og partipolitisk neutralitet,
- embedsværket kan, inden for disse rammer, yde bistand om såvel faglige som politisk-taktiske aspekter,
- princippet om embedsværkets partipolitiske neutralitet er af særlig betydning, når der er udskrevet valg til Folketinget. Når ministeren er beskæftiget med valgkamp, bør embedsværkets opgaver på dette område således begrænses til, hvad der kan betegnes som praktiske forhold,
- folkeafstemninger om lovforslag fremsat i Folketinget er at betragte som andre lovforslag eller ”sager” i ministeriet, hvis gennemførelse embedsværket gerne må yde bistand med henblik på – inden for de generelt gældende rammer vedrørende sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet mv. Det fremhæves dog, at der i tiden op mod afholdelsen af folkeafstemninger typisk sker en skærpelse af den politiske debat i forhold til, hvad der gælder ved gennemførelsen af ”sædvanlige” lovforslag i Folketinget, således at en særlig opmærksomhed på de angivne rammer for embedsværkets bistand er nødvendig i forbindelse med folkeafstemninger,

- ministre anses for at være berettiget til at ansætte særlige rådgivere, herunder rådgivere, som kan besidde særlig erfaring mv., eksempelvis i kraft af en partipolitisk baggrund,
- embedsmænd ansat som særlige rådgivere skal som andre embedsmænd holde sig inden for gældende ret i deres rådgivning og bistand til ministeren. Således er også særlige rådgivere omfattet af principperne om sandhedspflicht og faglighed,
- der bør i det enkelte tilfælde være klarhed om den særlige rådgivers forhold til det almindelige embedsværk, herunder bør særlige rådgivere ikke tillægges instruktionsbeføjelser i forhold til det almindelige embedsværk, jf. betænkning nr. 1354/1998.

Redegørelse nr. R 2 var ikke ved afgivelsen genstand for debat i Folketinget.

### **3.2.3. Debatten op til og under folketingsdebatten den 16. januar 2003**

I 2002 opstod en debat om den nytiltrådte VK-regerings anvendelse af særlige rådgivere, herunder specielt i funktioner i relation til ministrenes pressebetjening. Debatten havde sit udgangspunkt i et antal konkrete sager, hvor ministres særlige rådgiveres handlinger var genstand for kritik. Debatten førte til forespørgsel nr. F 9 fra Aage Frandsen og Holger K. Nielsen (Socialistisk Folkeparti) til statsministeren og justitsministeren: ”Er den nuværende regering enig i den opfattelse af embedsmænds rådgivning og bistand til regering og ministre, som fremgik af redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001, og hvordan opfatter regeringen de særlige rådgiveres bistand og rådgivning, når de optræder som presserådgivere og spindoktorer for ministre?”

I folketingsdebatten om forespørgslen, som blev gennemført den 16. januar 2003, tilkendegav statsministeren og justitsministeren, at den siddende regering kunne tilslutte sig Justitsministeriets redegørelse nr. R 2.

Forespørgselsdebatten drejede sig herefter særligt om regeringens og partiernes syn på forskellige aspekter af de særlige rådgiveres virke for ministre. Hovedtemaerne var i den forbindelse de særlige rådgiveres funkti-

oner i relation til henholdsvis pressen, ministrenes partier og Folketinget. Endvidere blev antallet af særlige rådgivere samt betydningen af de særlige rådgiveres særlige ansættelsesvilkår, herunder konsekvenserne for placering af ansvar for de særlige rådgiveres handlinger, debatteret.

Udviklingen i antallet af embedsmænd ansat som særlige rådgivere spillede en betydelig rolle i forespørgselsdebatten. Den siddende regering afviste oppositionens påstand om, at der siden regeringens tiltræden var sket en forøgelse i antallet af særlige rådgivere i ministerierne. Det blev konstateret, at en nærmere opgørelse af antallet af særlige rådgivere under tidligere regeringer vanskeligt lod sig gøre, eftersom en klar afgrænsning af denne type ansættelser i ministerierne først blev indført med betænkning nr. 1354 fra 1998.

Der var dog en generel enighed om, at den siddende regering i højere grad end tidligere anvendte særlige rådgivere i funktioner i relation til ministrenes forhold til pressen. I den forbindelse blev det fra oppositionens side i debatten fremhævet som et muligt problem, at særlige rådgivere i praksis kunne opfatte sig som mindre bundet af de generelle grundregler om ligebehandling, faglighed, sandhedspligt mv. end almindelige embedsmænd.

Denne problemstilling blev i debatten illustreret med konkrete ”sager” som eksempler, mens det blev fremhævet som et muligt generelt problem, at de særlige rådgiveres ansættelsesform kunne medføre en mindre tilbøjelighed til at efterleve de gældende regler, ligesom ansvarsplaceringen i tilfælde af overtrædelser kunne være mindre klar for embedsmænd ansat som særlige rådgivere end for øvrige embedsmænd.

I den forbindelse blev i folketingsdebatten henvist til overvejelser fremsat af professor Jens Peter Christensen om et muligt ansvarsmæssigt frirum som følge af de særlige rådgiveres særlige ansættelsesform. Det blev således fremhævet som et muligt problem, at de særlige rådgiveres særlige tilknytning til ministeren for dennes embedsperiode i tilspidsede situationer for ministeren dels kunne give anledning til, at en særlig rådgiver i højere grad var ledet af loyalitetsforholdet til ministeren og ønsket om dennes fortsættelse i embedet end loyaliteten over for embedsværket og de gældende regler for dets virke. Dels kunne dette tænkes at give ministre mulighed for ”at skubbe deres særlige rådgivere foran sig”, for, hvis det skulle gå galt, efterfølgende at lade denne tage ansvaret for fejl eller regelbrud. I

debatten blev således fremhævet, at der kunne være behov for at præcisere ansvaret for de særlige rådgiveres virke, ligesom muligheden for at udvide det eksisterende regelsæt med en form for etisk kodeks for de særlige rådgivere blev diskuteret.

Som et andet generelt problem blev det fra oppositionspartierne fremhævet, at de særlige rådgivere ansat i pressefunktioner kunne komme til at udgøre et "filter" mellem pressen og ministrene. Dette blev fremhævet som en tænkelig begrænsning for pressens muligheder for at opnå kontakt til dels ministrene, dels det øvrige embedsværk. En yderligere mulig problemstilling herved kunne være, at den samtidige professionalisering af ministeriernes pressekontakt kunne medføre, at regeringen i højere grad end tidligere kunne styre og fordele den information, som blev videregivet til pressen. Dette kunne f.eks. være tilfældet med en strategisk styret uddeling af informationer til bestemte journalister og medier. Der blev i debatten fremhævet flere mulige problematiske aspekter ved en sådan udvikling, herunder at ministerierne kunne forsøge at styre pressens dækning og vinkling af omtalen af bestemte sager ved at stille betingelser for udlevering af informationer og ved at lægge kritiske medier eller journalister "på is". I den forbindelse blev der fremsat overvejelser om, hvorvidt der var behov for at styrke pressens klagemuligheder i relation til den behandling, de modtager fra ministerierne.

Omvendt blev det fra regeringspartiernes side fremhævet, at ansættelsen af professionelle pressechefer kunne bidrage til at øge ministeriernes åbenhed bl.a. ved at tilføre en naturlig og altid tilgængelig indgang til ministerierne for pressen. Endvidere kunne de bidrage til et generelt klarere fokus på kommunikation og pressekontakt i ministerierne.

I forhold til de særlige rådgiveres funktioner i relation til ministerens parti blev en række problemstillinger diskuteret, herunder spørgsmålet om grænserne for særlige rådgiveres bistand til ministrene i relation til partiet (partiorganisation, folketingsgruppe, valgkreds mv.). Fokus var bl.a. på de særlige rådgiveres bistand til ministeren i form af kontakt til partiet, ledsagelse til møder i partiet samt udarbejdelse af materiale til ministerens brug i partiet. I den forbindelse blev også de særlige rådgiveres mulighed for samtidig at varetage lønnet bijob i ministerens parti fremhævet som en uafklaret problemstilling.

Endvidere blev de særlige rådgiveres mulighed for at ledsage ministeren til samråd mv. i Folketingets udvalg fremhævet som et uafklaret spørgsmål. Mens det generelt var anerkendt i de fleste folketingsudvalg, at ministeren havde ret til at tage en embedsmand med til udvalgs møder, havde der således været en konkret sag om, hvorvidt dette også kunne gælde for embedsmænd ansat som særlige rådgivere.

Endelig indgik, som et mindre tema i debatten, spørgsmålet om en mulig ”politisering” af det almindelige embedsværk. Udgangspunktet herfor var Justitsministeriets redegørelse nr. R 2, og fokus var først og fremmest på spørgsmålet om ministeriernes rådgivning og bistand i relation til folkeafstemningskampagner. I den forbindelse blev de partipolitiske aspekter i disse kampagner fremhævet, og det blev anbefalet, at embedsværket ligesom ved folketingsvalg trak sig tilbage og undlod at bidrage med rådgivning og bistand ved kampagner op til folkeafstemninger.

Folketingsdebatten den 16. januar 2003 mandede ud i vedtagelse nr. V 36, som vedtoges enstemmigt med 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.”

### **3.3. Udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand siden 1998**

#### **3.3.1. Udviklingen i de almindelige embedsmænds rådgivning og bistand**

##### **3.3.1.1. Generelt om udviklingen i de almindelige embedsmænds rådgivning og bistand**

På baggrund af indsamlede oplysninger i forbindelse med de gennemførte interview, spørgeskemaundersøgelser mv. er det udvalgets vurdering, at der ikke er sket nogen markant udvikling vedrørende de almindelige embedsmænds rådgivning og bistand siden 1998.

Det almindelige embedsværk yder fortsat en omfattende og integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning og bistand til ministrene. I det omfang, der er sket en udvikling på dette område, synes betydningen af den integrerede rådgivning at være blevet større. De fleste ministre efterspørger i høj grad en sådan integreret rådgivning fra embedsværket, og departementscheferne og de øvrige embedsmænd er i almindelighed parate til og interesserede i at bistå hermed.

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

Ligesom i 1998 viser spørgeskemaundersøgelsen endvidere, at der er en særdeles høj tilfredshed blandt ministrene med embedsværkets rådgivning, såvel fagligt som politisk-taktisk. I spørgeskemaundersøgelsen erklærer ingen ministre sig ”utilfreds” eller ”meget utilfreds” med den faglige eller politisk-taktiske rådgivning, og langt hovedparten af ministrene er enten ”tilfredse” eller ”meget tilfredse”.

De gennemførte interview har dog indikeret, at ministeriernes taleskrivning for ministeren fortsat udgør et uløst problem. Det kan tilføjes, at ansættelsen af særlige rådgivere, som i mange ministerier blandt andet har

til opgave at skrive og omskrive taleudkast til ministeren, ikke synes generelt at have løst problemerne med at levere taleudkast, der ”rammer” retorisk og indholdsmæssigt.

Der synes heller ikke at være sket noget skred i det almindelige embedsværks rådgivning og bistand i relation til medierne. Presseområdet er, jf. nedenfor, generelt de nuværende særlige rådgiveres hovedområde, men spørgeskemaundersøgelsen såvel som de gennemførte interview peger ikke på, at dette har fået det almindelige embedsværk til at trække sig tilbage på dette område. Tværtimod opfatter særligt departementscheferne i betydelig grad presseområdet som et naturligt felt for deres og ministeriets integrerede faglige og politisk-taktiske rådgivning og bistand, ligesom ministrene opfatter specielt departementscheferne som centrale rådgivere på dette område. Andelen af ministre, der oplever et behov for en bedre rådgivning i relation til medierne, er således faldet en anelse siden 1998.

På baggrund af de gennemførte interview vurderer udvalget dog, at ansættelsen af særlige rådgivere i pressefunktioner i ministerierne i et vist omfang kan ses som et udtryk for, at ministrene ikke har oplevet det almindelige embedsværks rådgivning og bistand som tilstrækkelig på dette område. Denne oplevede utilstrækkelighed – som også flere af regeringens særlige rådgivere har peget på – gælder såvel omfanget som kvaliteten i den rådgivning og bistand på presseområdet, som embedsværket tilbyder. Mens det almindelige embedsværk således næppe over de seneste år har trukket sig tilbage i forhold til den presserelaterede rådgivning og bistand, kan det dog konstateres, at det heller ikke fuldt har kunnet følge udviklingen i ministrenes forventninger på presseområdet.

Det almindelige embedsværks rådgivning og bistand vedrørende ministerens relationer til partiet er fortsat ret begrænset. Ministeren bistås i begrænset omfang med praktisk bistand og koordination, ligesom der kun udarbejdes taleudkast mv., hvis ministeren skal optræde i rollen som minister snarere end partipolitiker. Der er ikke grundlag for at antage, at den øgede udbredelse af særlige rådgivere i ministerierne har medført, at det almindelige embedsværk i større eller mindre grad end tidligere bistår ministeren på dette område.

Regler og grænser for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand opleves generelt som klare og velbeskrevne af såvel ministre som embedsmænd. Samtidig opleves de kun i yderst ringe omfang som begrænsende

for embedsværkets daglige rådgivning og bistand. Dette indtryk er bekræftet ved de gennemførte interview, om end en vis uklarhed hersker om reglerne for pressebetjeningen, ligesom enkelte har gjort opmærksom på, at det kunne være nyttigt at få præciseret grænserne for embedsværkets bistand til ministerens partiaktiviteter.

### **3.3.1.2. Rådgivning og bistand til ministrene fra det almindelige embedsværk**

#### *Departementscheferne*

På baggrund af spørgeskemaundersøgelser og interview tegner der sig et klart billede af, at departementscheferne – som i 1998 - står helt centralt i ministeriernes rådgivning og bistand. Departementscheferne udgør således omdrejningspunktet for såvel den faglige som den politisk-taktiske rådgivning og bistand.

Ministrene oplyser således generelt, at de modtager faglig og politisk-taktisk rådgivning fra deres departementschefer. Tilsvarende oplyser samtlige departementschefer, at de rådgiver ministeren politisk-taktisk i relation til Folketinget, medier/offentligheden og interesseorganisationer. Grænsen går, som i 1998, ved ministerens parti (kun knap halvdelen af departementscheferne rådgiver herom) og i særdeleshed ministerens valgkreds (som ingen departementschefer rådgiver politisk-taktisk om).

De gennemførte interview giver ikke grundlag for at antage, at ansættelsen af særlige rådgivere for ministrene i særligt omfang svækker departementschefernes centrale position eller skaber tvivl om ledelsesforholdene i ministerierne. I visse tilfælde, og altovervejende på presseområdet, kan de særlige rådgivere dog udgøre en alternativ rådgiver for ministrene, men i de fleste af ministerierne synes den særlige rådgivers rådgivning og bistand at ske i tæt samspil med departementschefen. I alle tilfælde er departementschefen den centrale og koordinerende figur for embedsværkets rådgivning og bistand til ministeren, idet eksempelvis skriftlige indstillinger og udkast i almindelighed tilgår ministeren via departementschefen - også i tilfælde, hvor disse er udarbejdet på den særlige rådgivers initiativ.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt departementscheferne kan det konstateres, at der ikke er sket den store udvikling i det omfang, hvormed ministrene lader sig repræsentere ved deres departementschefer i



forhandlinger med eksempelvis oppositionspartier eller interesseorganisationer. Det forekommer, som i 1998, til tider i de fleste af ministerierne, mens det dog hyppigst sker i forhandlinger med interesseorganisationer.

Også ved forhandlinger i EU forekommer det i de fleste ministerier, at departementschefen forhandler på vegne af ministeren, og tendensen og hyppigheden af, at det forekommer, synes stigende. Mens det for en del af de øvrige EU-lande er almindeligt, at ministre lader sig repræsentere ved EU-rådsmøder af eksempelvis statssekretærer eller juniorministre, tilstræber de danske ministre dog så vidt muligt selv at deltage.

### *Ministersekretariater/-sekretariatschefer*

Der synes ikke at være sket nogen betydelig udvikling i ministersekretariaternes funktioner i forhold til 1998. 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. Samtidig benyttes i en række ministerier, som det var tilfældet i 1998, ministersekretærernes særlige kendskab til ministerens skriftlige og mundtlige udtryksform til, at ministersekretærerne kan bidrage til udarbejdelsen af eksempelvis udkast til taler, artikler, pressemeddelelser og svar på borgerhenvendelser.

Ministersekretærerne bidrager endvidere i de fleste ministerier i et vist omfang til rådgivningen og bistanden i relation til pressekontakten, men dette synes i de fleste ministerier at være begrænset til bistand af primært praktisk karakter, herunder håndtering af pressehenvendelser og koordinering af ministeriets bidrag på området. Den mere taktiske og substantielle rådgivning og bistand i relation til pressebetjeningen varetages af ministeriernes pressechefer, der i de fleste tilfælde er ansat som særlige rådgivere.

Egentlig faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren forekommer generelt i begrænset, men dog stærkt varierende, omfang. På baggrund af de gennemførte interview synes denne type rådgivning i høj grad at afhænge af ministersekretærernes individuelle kvalifikationer og ambitioner samt forholdet til ministeren.

Ved ansættelser af ministersekretærer foretages udvælgelsen på grundlag af faglige meritter, og rekrutteringen sker typisk blandt embedsmænd internt i ministeriet. Samtlige departementschefer afviser således i spørgeskemaundersøgelsen i 2004, og endnu klarere end det var tilfældet i 1998, at der også skeles til, om kandidaterne deler ministerens politiske anskuelser.

Mens det generelle indtryk således er, at ministersekretariaternes rolle er uændret over de seneste år, er der dog i et mindre antal ministerier sket en udvikling i retning af en styrket sekretariatsbetjening. Dette forekommer typisk i kombination med en integreret sekretariatsfunktion for ministeren og departementschefen. En sådan styrket sekretariatsbetjening sker ved ansættelse af et antal akademiske medarbejdere, som ansættes på almindelige vilkår og rekrutteres enten internt i ministeriet eller eksternt. Sekretariatene varetager tværgående funktioner i ministeriet, udarbejder analyser og oplæg til departementschefen/ministeren og rådgiver om ministerens deltagelse i den interne regeringskoordination. En udvidet sekretariatsbetjening forekommer primært i ministerier, hvor ministeren har en central placering i regeringen og deltager i regeringens centrale koordinerende udvalg.

### *Øvrige embedsmænd i ministeriet*

Som i 1998 varierer det i 2004 betydeligt, i hvilket omfang øvrige embedsmænd, herunder særligt afdelingschefer og kontorchefer i ministeriernes departementer, 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, varierer det således betydeligt, i hvilket omfang embedsmændene har adgang til direkte mundtlig rådgivning af ministeren.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelserne samt interview er det udvalgets indtryk, at det kun i omtrent halvdelen af ministerierne er andre end departementschefen, en eventuel særlig rådgiver samt i et vist omfang ministersekretærer, der rådgiver ministeren direkte mundtligt om politisk-taktiske spørgsmål. I de ministerier hvor øvrige embedsmænd udfører direkte ministerrådgivning, er det typisk afdelingschefer i departementet, samt i betydeligt mindre omfang kontorchefer i departementet og direktører for styrelser og/eller direktorater under ministerens ressort. I enkelte ministerier kan også sagsbehandlere deltage i drøftelser med ministeren,

men dette sker i reglen sammen med departementschefen og/eller øvrige chefer i departementet.

### **3.3.2. Udviklingen i de særlige rådgiveres rådgivning og bistand**

#### **3.3.2.1. De særlige rådgiveres antal, baggrund og funktioner**

##### *Antal*

Umiddelbart før SR-regeringens afgang i 2001 var der ansat i alt ti særlige rådgivere fordelt på ni af de i alt 20 ministerier (opgjort pr. 1. september 2001). Pr. 1. maj 2004 var der ansat én særlig rådgiver i 14 af de i alt 18 ministerier. Ministrene følger dermed statsministerens meddelelse ved den nuværende regerings tiltrædelse om, at hver minister kunne ansætte højst én særlig rådgiver. Det kan således konstateres, at ansættelsen af særlige rådgivere for ministrene over de seneste par år er blevet mere udbredt, mens der – som følge af regeringens egen beslutning herom – ikke er sket en udvikling i retning af flere særlige rådgivere pr. minister. Samlet synes den svagt stigende tendens til ansættelse af særlige rådgivere, som i betænkning nr. 1354/1998 vurderedes at have fundet sted op gennem 1980'erne og 90'erne, således at være fortsat i de seneste år.

##### *Baggrund*

Omtrent halvdelen af regeringens nuværende særlige rådgivere har en baggrund som journalister enten ved store dagblade eller elektroniske nyhedsmedier. Hovedparten af disse er rekrutteret i forbindelse med regeringsskiftet og har ikke nogen forudgående erfaring fra ansættelser i centraladministrationen eller det politiske system i øvrigt. Denne gruppe af særlige rådgiveres baggrund for ansættelsen i ministerierne er således først og fremmest et kendskab til det politiske system og navnlig pressens relationer hertil gennem deres tidligere ansættelser som politiske journalister.

Den anden halvdel af regeringens særlige rådgivere kan opdeles i to grupper. 3-4 særlige rådgivere er rekrutteret fra kommunikationsstillinger, enten i andre politiske organisationer eller interesseorganisationer (en enkelt af disse har, som den eneste, en baggrund som særlig rådgiver for ministerens forgænger fra den tidligere regering). Hertil kommer en gruppe på 3-4 særlige rådgivere, der har en baggrund som medarbejdere i

det største regeringspartis Christiansborg-sekretariat. Disse særlige rådgiveres forudsætninger for ansættelsen er således et forudgående kendskab til ministeren personligt samt til dennes partiorganisation og folketingsgruppe. Derudover må antages, at disse medarbejdere også har et godt kendskab til Folketingets arbejdsform, partierne mv.

I betænkning nr. 1354/1998 peges der som nævnt i afsnit 3.1.2. på fire typer af særlige rådgivere for ministrene: For det første informations- og pressemedarbejdere, der anvendes som særlige rådgivere, for det andet embedsmænd i ministeriet, der kommer til at stå ministeren nær og derfor placeres som særlige rådgivere tæt på ministeren, samt endelig for det tredje og fjerde særlige rådgivere, der rekrutteres (enten internt i ministeriet eller eksternt) i kraft af deres partipolitiske tilhørsforhold. De særlige rådgivere er således i betænkning nr. 1354/1998 defineret enten ved deres funktion (særlig rådgiverfunktion for ministeren) eller ved en særlig baggrund for deres rekruttering.

I forhold til de særlige rådgiveres rekrutteringsbaggrund er det alene pressemedarbejdere - samt formentlig i noget mindre omfang særlige rådgivere, som deler partipolitisk tilhørsforhold med ministeren - der forekommer i dag. Der findes ikke for tiden eksempler på, at embedsmænd fra ministeriet, som måtte være kommet til at stå ministeren nær, er blevet ansat på vilkår som særlig rådgiver. Endvidere kan det tilføjes, at et fælles partipolitisk tilhørsforhold for tiden synes at have en begrænset betydning for rekrutteringen af særlige rådgivere. Dette gælder ikke mindst for de særlige rådgivere, der har en professionel journalistisk eller kommunikationsmæssig baggrund, men også de særlige rådgivere, der er rekrutteret fra ministerens partisekretariat, synes snarere at være ansat på baggrund af deres faglige kendskab til ministerens partimæssige baggrund end på baggrund af deres personlige politiske tilhørsforhold. For begge grupper gælder således, at de ikke nødvendigvis er medlem af ministerens parti.

### *Funktioner*

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen samt de gennemførte interview tegner der sig et klart billede af, at den nuværende regerings særlige rådgivere i overvejende grad er beskæftiget med pressebetjeningsrelaterede opgaver, samt – i betydeligt mere begrænset omfang – med opgaver i relation til ministerens partimæssige bagland. Dette afspejles i øvrigt også derved, at 12 ud af 14 særlige rådgivere (pr. 1. maj 2004) har titel af presse-

chef, informationschef og lignende. De sidste to særlige rådgivere, der har titel af ”særlig rådgiver”, er i øvrigt ligeledes primært beskæftiget med presseopgaver.

Det generelle billede er således, at en stor del af de særlige rådgiveres arbejdstid bruges på at bistå ministeren med pressebetjeningen. Det kan dog ikke konkluderes, at der er tale om en meget homogen gruppe, som i alt væsentligt er beskæftiget med den samme type opgaver i ministerierne. Der er således en betydelig variation mellem den karakter, de særlige rådgiveres rådgivning og bistand har på presseområdet, herunder i hvilket omfang presserådgivningen også griber ind i den generelle politisk-taktiske rådgivning af ministeren.

Der kan her sondres mellem to grupper af særlige rådgivere, idet grænserne i praksis dog forekommer at være flydende. En gruppe af særlige rådgivere er således først og fremmest beskæftiget med ”rene” presseopgaver og bruger størstedelen af arbejdstiden på pressehenvendelser, herunder planlægning af interview for ministeren, udarbejdelse af pressemeddelelser, bidrag til taler og artikler mv. Denne gruppe af særlige rådgivere kan endvidere typisk rådgive ministeren om konkrete pressespørgsmål, herunder dog først og fremmest om form og timing i pressebetjeningen.

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, og disse særlige rådgivere er i det daglige 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.

Endvidere kan der på baggrund af såvel spørgeskemaundersøgelsen som de gennemførte interview konstateres en betydelig variation med hensyn til, i hvilket omfang de særlige rådgivere rådgiver og bistår deres ministre i relation til det partimæssige bagland. Der synes her at være en ligelig fordeling mellem de særlige rådgivere, der henholdsvis har og ikke har dette

som en del af deres arbejdsopgaver. Der kan ikke på baggrund af undersøgelsen vurderes, hvilken sammenhæng de særlige rådgiveres baggrund har med varetagelsen af denne type opgaver, om end oplysninger fra interviewene indikerer, at særlige rådgivere, der tidligere har været ansat i ministerens parti, i højere grad end andre varetager opgaver i relation til ministerens partimæssige bagland.

### **3.3.2.2. Udviklingen i regeringens anvendelse af særlige rådgivere siden 1998**

I betænkning nr. 1354/1998 peges på særligt tre mulige fordele, der kan ligge til grund for ansættelsen af særlige rådgivere: For det første kan det være en fordel for en ny minister at kunne rekruttere en person, som vedkommende kender og føler sig tryk ved. Til tider er denne funktion blevet benævnt ”støttepædagogfunktionen”. For det andet kan det være en fordel, at en politisk rekrutteret medarbejder kan bistå ministeren med at se med friske øjne på og fungere som en ”fri fugl” i det ministerielle system. Endelig kan en politisk rekrutteret rådgiver have den fordel, at vedkommende har et særligt kendskab til ministerens politiske bagland i folketingsgruppe og parti, den såkaldte ”forbindelsesofficerfunktion”.

Udviklingen siden 1998 og de funktioner, som de nuværende særlige rådgivere varetager, indikerer en forandring i ministrenes bevæggrunde på i hvert fald tre punkter:

For det første synes det i begrænset omfang at have spillet en rolle ved den nuværende regerings ansættelse af særlige rådgivere, at ministrene på forhånd har haft et nært personligt kendskab til dem, eksempelvis gennem en fælles partimæssig baggrund. Ministrenes ønske om en særligt tilknyttet medarbejder synes således snarere knyttet til den funktion, som vedkommende skal varetage i ministeriet. I forbindelse med de gennemførte interview er udvalget således blevet gjort opmærksom på, at udviklingen i medieinteressen for ministrene skaber behov for en allround rådgivning og bistand på presseområdet, som det af to grunde kan være en fordel varetages af en særlig rådgiver: For det første fordi det til tider kan være nødvendigt med en rådgivning og bistand, der ligger uden for, hvad det almindelige embedsværk traditionelt har bistået med. For det andet kan en særlig rådgiver, bl.a. som følge af sin ansættelsesform, antages at varetage ”PR-virksomheden” for ministeren med et lidt større engagement end almindelige embedsmænd, som kan påregne at fortsætte i ministeriet

efter ministerens afgang og derfor må værne om deres partipolitiske neutralitet. Behovet for en nær særlig medarbejder er med andre ord ikke knyttet til ”støttepædagogfunktionen”, men derimod til ønsket om at have en person til at bistå med pressearbejdet, der har et særligt personligt engagement i ministerens offentlige fremtræden og ikke er begrænset af samme neutralitetskrav som det almindelige embedsværk.

For det andet indikerer den overvejende rekruttering af særlige rådgivere med en professionel faglig frem for (alene) partipolitisk baggrund, at det i højere grad er tilførsel af særlige professionsfaglige kompetencer, der ligger bag ansættelserne end et mere generelt ønske om politisk rådgivning som alternativ til ministeriets rådgivning. I det omfang, at ansættelserne er et udtryk for ministrenes ønske om særlig bistand til at se ”med friske øjne” på ministeriets rådgivning og bistand, synes det således generelt at være et professionelt kommunikationsblik, der efterspørges, snarere end det er en politisk vurdering af embedsværkets bidrag. Det er således indtrykket, at ”den politiske kommissær” eller ”viceministerfunktionen” i 2004 finder yderst begrænset udbredelse, mens ministrene i stedet har tilknyttet særlige medarbejdere med faglige forudsætninger for at bistå dem i forholdet til pressen.

For det tredje synes ”forbindelsesofficerfunktionen” også i 2004 at have en vis betydning for ministrenes ønske om særlige rådgivere. Sammenlignet med beskrivelserne i 1998 kan det imidlertid konstateres, at det i 2004 snarere er en professionel partibaggrund og/eller de særlige rådgiveres ansættelsesform, der gør dem egnede til at varetage denne type opgaver, end det er et fælles personligt partipolitisk tilhørsforhold.

Samlet kan der således konstateres en udvikling i retning af, at regeringens særlige rådgivere i højere grad end politisk tilhørsforhold rekrutteres på baggrund af særlige professionelle kompetencer, specielt i relation til pressen, og i mindre grad kendskab til ministerens parti. Dertil kommer, at ansættelserne hovedsagelig sker med henblik på varetagelse af funktioner i relation til pressen og i et vist omfang ministerens parti, mens der lægges mindre vægt på en egentlig politisk-taktisk rådgivning som alternativ eller supplement til det almindelige embedsværks rådgivning.

### 3.3.3. Udvikling i kompetencerelationer og arbejdsdeling

#### 3.3.3.1. Den overordnede udvikling siden 1998

Det generelle indtryk på baggrund af de gennemførte interview er, at betænkning nr. 1354/1998 ved opstillingen af de enkle ramme-regler for de særlige rådgiveres ansættelse i ministerierne i betydelig grad har medvirket til at gøre deres rolle væsentligt mindre kontroversiel. Særligt synes anbefalingen af, at de særlige rådgivere er uden instruktionsbeføjelser i forhold til det almindelige embedsværk samt pointeringen af de særlige rådgiveres tilknytning til ministeren at have haft en betydelig afdramatiserende virkning. Denne effekt af betænkning nr. 1354/1998 anføres af såvel særlige rådgivere (nuværende og tidligere) som almindelige embedsmænd.

Der er endvidere ikke noget grundlag for at antage, at de konkrete ansættelser af særlige rådgivere for ministrene i særlig grad giver anledning til nogen af de problemer, som i betænkning nr. 1354/1998 blev anført som mulige ulemper ved ansættelse af særlige rådgivere. I praksis vurderes der således ikke i væsentlig grad at være uklare ansættelsesforhold eller kompetencerelationer, som medfører tvivl om ledelsesforholdene i departementerne, ligesom der ikke er fundet tegn på, at de særlige rådgivere virker begrænsende på embedsværkets muligheder for at yde en fuldt integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning og bistand til ministrene.

#### 3.3.3.2. Organisatorisk placering: Hierarki og ansvar

De særlige rådgivere er alle ansat i ministersekretariatene eller andre tilknyttede stabsfunktioner, men alle med en anden personalechef end chefen for ministersekretariatet. Det varierer mellem ministerierne, om det er departementschefen eller ministeren, der opfattes som den særlige rådgivers umiddelbare chef.

Præciseringen af de særlige rådgiveres særlige tilknytning til ministeren i betænkning nr. 1354/1998 har i praksis både styrker og svagheder organisatorisk. Som nævnt har præciseringen af den særlige tilknytning til ministeren bidraget til en betydelig afdramatisering derved, at det blev klart, at de særlige rådgivere som udgangspunkt ikke fortsætter i ministeriet efter ministerens afgang. Det er endvidere af tidligere såvel som nuværende særlige rådgivere blevet beskrevet som en lettelse at have fået præciseret, at



deres baggrund for at indgå og fungere i organisationen er en særlig tilknytning til ministeren.

En ulempe ved den specielle ansættelsesform er imidlertid, at der eksisterer en vis uklarhed om, hvem der har ansvaret for de særlige rådgiveres handlinger som ansatte i ministerierne, samt i forlængelse heraf, hvem der har ansvaret for at sikre, at de særlige rådgivere i deres arbejde holder sig inden for de gældende regler og grænser for deres virke.

Spørgeskemaundersøgelsen dokumenterer således, at der eksisterer varierende opfattelser blandt de særlige rådgivere, departementscheferne og ministersekretariatscheferne af spørgsmålet om, hvem der har ansvaret for at sikre, at de særlige rådgivere i deres arbejde holder sig inden for reglerne. De forskellige opfattelser findes såvel inden for hver af de tre grupper som imellem dem. Således er 11 ud af 12 departementschefer enten enige eller meget enige i, at det er deres ansvar at sikre, at den særlige rådgiver holder sig inden for reglerne, mens kun knap halvdelen af de særlige rådgivere deler den opfattelse. En tredjedel af de særlige rådgivere er meget uenige i, at det skulle være departementschefens ansvar. Ministersekretærene er derimod mest tilbøjelige til at dele departementschefernes opfattelse. Samtidig er det den almindelige opfattelse – også blandt departementscheferne - at ministrene har et ansvar for at sikre, at deres særlige rådgivere holder sig inden for reglerne.

De gennemførte interview har bekræftet indtrykket af, at departementscheferne typisk i højere grad end de særlige rådgivere lægger vægt på departementschefernes ledelsesansvar for de særlige rådgivere. Interviewene har imidlertid samtidig givet udvalget det indtryk, at samarbejdet mellem departementscheferne og de særlige rådgivere generelt er velfungerende og baseret på gensidig respekt, hvorfor deciderede konflikter og styrkeprøver ikke angives at forekomme. I praksis synes de fleste af de særlige rådgivere således at anerkende nødvendigheden og værdien af samarbejdet med departementschefen samt dennes ledelsesansvar, mens en endelig afklaring af, hvilke sanktionsmuligheder mv. departementschefen i tilspidsede situationer reelt har til rådighed over for den særlige rådgiver, ikke er sket. Indtrykket fra interviewene er endvidere, at de konkrete kompetencerelationer og balancer, som er fundet i praksis i de enkelte ministerier, er ganske forskellige og bygger på meget forskellige forventninger om samarbejde, krav til gensidig orientering mv.

### **3.3.3.3. Instruktionsbeføjelser**

I det daglige arbejde i ministerierne synes variationen i opfattelser af, hvem der har ansvaret for den særlige rådgiver, ikke at give anledning til usikkerhed om ledelsesforhold mv. i ministeriet. Præciseringen i betænkning nr. 1354/1998 af, at særlige rådgivere ikke kan have instruktionsbeføjelser over for det almindelige embedsværk, synes her at have væsentlig praktisk betydning i ministerierne.

På grundlag af de gennemførte interview kan det konstateres, at denne formelle udelukkelse af instruktionsbeføjelser i praksis er gennemført ganske forskelligt i ministerierne. Navnlig findes forskellige pragmatiske løsninger på spørgsmålet om de særlige rådgiveres mulighed for at anmode om materiale mv. fra embedsværket. I enkelte ministerier er den særlige rådgiver således helt afskåret fra at kunne anmode embedsmænd i ministeriet om udarbejdelse af eksempelvis pressemateriale, udlevering af informationer mv. I disse tilfælde er den særlige rådgiver afhængig af, at anmodninger kan formidles via f.eks. ministersekretærer eller chefer i departementet. I flertallet af de ministerier, hvor der er ansat en særlig rådgiver, er der imidlertid udviklet praksis for, at den særlige rådgiver – i reglen efter forudgående aftale med departementschefen, en afdelingschef eller ministersekretariatschefen – kan anmode embedsmænd i departementet om udarbejdelse af materiale til brug for ministeren.

I relation til sagernes substantielle indhold hersker der til gengæld ikke tvivl om, at det er det departementale hierarki, som har eneret på at kunne give instruktioner. Uanset om materialet udarbejdes på foranledning af den særlige rådgiver og/eller til brug for ministeren i relation til pressen, går materialet almindeligvis til ministeren via det sædvanlige departementale system.

### **3.3.3.4. Arbejdsdeling**

De særlige rådgivere er, som der ovenfor er redegjort for, i dag særligt beskæftiget med presserelaterede opgaver og i et vist omfang forbindelsesopgaver i relation til ministerens partimæssige bagland. Som der ligeledes er redegjort for, varierer det imidlertid betydeligt, i hvilket omfang de særlige rådgivere i deres løsning af disse opgaver også rådgiver bredere fagligt og ikke mindst politisk-taktisk. Den øgede mediebevågenhed medfører, at der er en pressevinkel, i hvert fald potentielt, i alt hvad ministre-

ne foretager sig og beslutter. Hvor grænsen skal ligge synes i praksis i høj grad at afhænge af konkrete personlige forhold, herunder ministerens ønsker, den særlige rådgivers ambitioner og kompetencer samt departementschefens syn på sagen.

Mens grænsen for de særlige rådgiveres arbejdsfelt er forskelligt placeret, hersker der blandt såvel departementschefer som særlige rådgivere en generel enighed om, at den særlige rådgiver skal orientere departementschefen om de råd, vedkommende giver ministeren i alle væsentlige sager, ligesom departementschefen og den særlige rådgiver i de fleste ministerier ofte drøfter rådgivningen og bistanden til ministeren i konkrete sager. Et tilsvarende nært samarbejde synes generelt at eksistere mellem den særlige rådgiver og ministersekretariatschefen.

Det generelle indtryk af en velfungerende arbejdsdeling i praksis understøttes af, at næsten ingen særlige rådgivere anfører, at departementschefen begrænser deres muligheder for at rådgive ministeren, mens departementscheferne tilsvarende generelt bekræfter, at de ikke oplever de særlige rådgivere som begrænsende for deres muligheder for at rådgive ministeren. Tilsvarende opfatter ministersekretariatschefen og den særlige rådgiver ikke hinanden som begrænsende for muligheden for at rådgive ministeren.

### **3.3.3.5. Sammenhængen mellem ministeriernes pressebetjening, de særlige rådgivere og "spindoktorer"**

Det forhold, at regeringens særlige rådgivere for tiden i helt overvejende grad er beskæftiget med presserelaterede opgaver medfører undertiden, at der i den offentlige debat sættes lighedstegn mellem de særlige rådgivere og ministeriernes pressebetjening. Udvalgets undersøgelser bekræfter indtrykket af, at de særlige rådgivere – i de 14 ministerier, hvor der aktuelt (pr. 1. maj 2004) er ansat sådanne – spiller ganske centrale roller i ministeriernes daglige pressekontakt. Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at forestillingen om et lighedstegn mellem særlige rådgivere og ministeriernes pressebetjening giver et fejlagtigt indtryk af den reelle arbejdsdeling i ministerierne og af hvilke opgaver, en særlig rådgiver principielt kan varetage.

For det første er det således ikke givet, at de særlige rådgiveres opgaver nødvendigvis skal være afgrænset til presserelaterede funktioner for mini-

steren. 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. De særlige rådgivere er ikke formelt afskåret fra også at beskæftige sig med og rådgive om andre forhold i ministeriet, hvis ministrene skulle ønske dette.

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. I de ministerier, hvor der ikke er ansat en særlig rådgiver, er det således alene almindelige embedsmænd, der rådgiver og bistår ministeren i relation til pressen. Men også i ministerier, hvor der er ansat en særlig rådgiver i en pressefunktion, er der i reglen ansat almindelige embedsmænd, som ligeledes er beskæftiget med presseopgaver. I enkelte af disse ministerier er det en almindelig embedsmand, der fungerer som pressechef i ministeriet, mens den særlige rådgiver fungerer i et samarbejde med vedkommende. Og i flertallet af ministerierne er der foruden den særlige rådgiver også en eller flere almindelige embedsmænd, typisk i ministersekretariatet, som beskæftiger sig med presseopgaver. Samtidig spiller også departementernes ledende embedsmænd, herunder som nævnt ovenfor særligt departementscheferne, en betydelig rolle i rådgivningen af ministeren om medierelaterede spørgsmål.

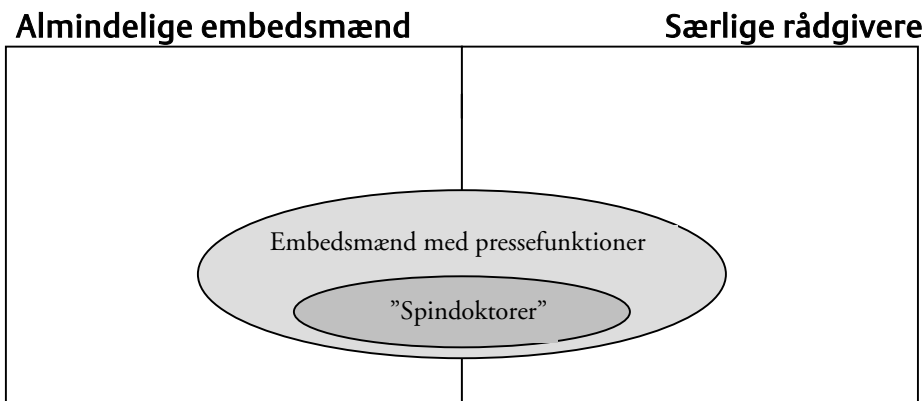
Koblingen i den offentlige debat af regeringens pressebetjening og de særlige rådgivere er ofte sket under anvendelse af betegnelsen ”spindoktorer” for regeringens pressemedarbejdere. Spindoktor-begrebet er imidlertid ikke klart defineret eller afgrænset i praksis. Betegnelsen anvendes undertiden som snævert synonymt med regeringens særlige rådgivere, andre gange bredt om ministeriernes pressemedarbejdere, og endelig antages ministeriernes pressemedarbejdere nogle gange alle at være både spindoktorer og særlige rådgivere.

Betegnelsen spindoktor, som opstod i USA i midten af 1980’erne, og som i særlig grad via Storbritannien er blevet udbredt til Europa i slutningen af 1990’erne, anvendes normalt for personer, der er ansat tæt på en politisk ledelse og har til opgave at sørge for, at medierne/offentligheden fortolker begivenheder fra en særlig synsvinkel. Spindoktorer antages således almindeligvis at være personer 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 ledelse.

ses interesser. Spindoktorerne antages endvidere hyppigt at være nære rådgivere for de politiske beslutningstagere og at rådgive bredere end alene om præsentationen af politikken. Der antages således også at indgå strategisk og politisk-taktisk rådgivning i spindoktorens virke.

Spindoktorbegrebet er således knyttet til medarbejdernes funktioner og handlinger, mens sondringen mellem almindelige embedsmænd og særlige rådgivere vedrører ansættelsesformen. Figur 3.1. illustrerer, at det er muligt at forestille sig såvel almindelige embedsmænd som særlige rådgivere 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 for begge ansættelsesformer er det muligt at arbejde med pressebetjeningsopgaver, uden at dette medfører, at betegnelsen spindoktor forekommer passende.

Figur 3.1. Sammenhængen mellem begreberne almindelige embedsmænd, særlige rådgivere og spindoktorer.



Udvalgets undersøgelser af praksis i ministerierne bekræfter disse analytiske sondringer. Undersøgelserne har således efterladt det indtryk, at nogle (relativt få) pressemedarbejdere, hvoraf nogle er ansat som almindelige embedsmænd og andre som særlige rådgivere, fungerer som spindoktorer for deres ministre. Samtidig er der betydeligt flere pressemedarbejdere, heriblandt også særlige rådgivere, der først og fremmest løser relativt praktiske pressebetjeningsopgaver og på den baggrund næppe kan betegnes som spindoktorer.

## **Embedsmænds rådgivning og bistand**

---

Udtrykket spindoktor vil således ikke blive anvendt som en relevant analytisk kategori i denne betænkningssammenhæng, hvor den væsentlige sondring vil være mellem embedsmænd ansat på henholdsvis almindelige og særlige vilkår.

## Kapitel 4

# Embedsmænds rådgivning og bistand i Norge, Sverige og Storbritannien

Ifølge udvalgets kommissorium skal udvalget i fornødent omfang inddrage relevante erfaringer fra andre lande, herunder Norge, Sverige og Storbritannien.

Udvalget om forholdet mellem ministre og embedsmænd beskrev og analyserede i betænkning nr. 1354/1998 de ministerielle systemers udvikling i Norge, Sverige og Storbritannien. Fælles for landene er, at deres ministerielle systemer deler en række grundtræk med det danske system, men der er også væsentlige forskelle, herunder især anvendelsen af juniorministre eller statssekretærer samt mere omfattende brug af særlige politiske rådgivere, end det er tilfældet i Danmark.

Antallet af politisk ansatte embedsmænd er i dag både i Norge, Sverige og Storbritannien væsentligt højere end i Danmark. Der er samtidig markante forskelle på den offentlige debat om politisk ansatte embedsmænd i de fire lande. Således opfattes det i Norge og Sverige som en naturlig del af det demokratiske system, at regeringen og dens ministre har mulighed for at have politisk ansatte embedsmænd tilknyttet, mens politisk ansatte embedsmænd i Danmark og til dels i Storbritannien opfattes som et problem for det faste embedsværks partipolitiske neutralitet og troværdighed.

En del af forskellene i den offentlige debat i de undersøgte lande kan skyldes de enkelte landes organisering af ministerbetjeningen. Storbritannien og Danmark har visse fællestræk på dette område. I begge lande lægges betydelig vægt på at bevare et partipolitisk neutralt embedsværk, der er baseret på rekruttering på baggrund af merit. Der lægges i Norge og Sverige mindre vægt på en sådan skarp adskillelse af embedsværket fra partipolitisering.

Der har i alle fire lande i de seneste år været et større fokus på pressebetjeningen i ministerierne. Ministeriernes kommunikation med medier og offentlighed tænkes i stigende grad ind i den politisk-taktiske rådgivning, og presseenhederne i ministerierne er blevet styrket. I Danmark og Storbritannien har der været en udvikling i retning af, at pressebetjeningen i stigende grad varetages af politisk udpegede embedsmænd. Dette har igennem længere tid været tilfældet i Sverige, mens pressebetjeningen i Norge fortsat hovedsagelig varetages af almindelige embedsmænd.

I relation til pressebetjeningen er der en markant forskel på debatten i de fire lande. I Storbritannien og Danmark har der således været en debat om anvendelse af spindoktorer, forsøg på styring af mediernes dagsorden, selektiv pressebetjening og lignende, mens der i Norge og Sverige stort set ikke har været nogen debat om disse spørgsmål. I praksis synes ministeriernes pressebetjening i Norge og Sverige imidlertid ikke at adskille sig afgørende fra den, der ses i Danmark.

I afsnit 4.1. sammenfattes udvalgets erfaringer fra de tre lande, og erfaringerne relateres til det danske system. Der fokuseres i særlig grad på udviklingen i organiseringen af ministerbetjeningen, herunder det faste embedsværks og politisk ansatte embedsmænds funktioner samt ministeriernes pressebetjening.

Erfaringerne fra de enkelte lande beskrives i afsnit 4.2. (Norge), 4.3. (Sverige) og 4.4. (Storbritannien). Beskrivelserne tager udgangspunkt i redegørelserne og analyserne i betænkning nr. 1354/1998. Udviklingen i embedsmænds rådgivning og bistand og debatten om disse forhold i de enkelte lande føres op til i dag, og anvendelsen af politisk ansatte embedsmænd og ministeriernes organisering af pressebetjeningen analyseres nærmere.

En del af grundlaget for udvalgets beskrivelser og analyser stammer fra interview med politikere, almindelige embedsmænd, politisk ansatte embedsmænd, pressemedarbejdere, journalister og forskere fra de tre lande. Interviewpersonerne i de enkelte lande fremgår af bilag 3.



## **4.1. Sammenfatning af udvalgets erfaringer fra Norge, Sverige og Storbritannien**

### **4.1.1. Organiseringen af ministerbetjeningen**

Ministerbetjeningen er i Sverige, Norge og Storbritannien ligesom i Danmark hovedsageligt baseret på et fast og partipolitisk neutralt embedsværk. I alle fire lande suppleres det faste embedsværk af et i sammenligning hermed yderst begrænset antal politisk ansatte embedsmænd.

Den væsentligste forskel mellem Danmark og de tre nævnte lande er, at ministrene i den politiske ledelse af departementerne bistås af politisk udpegede statssekretærer i Sverige og Norge og juniorministre i Storbritannien, der kan have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk.

Forskellen til Danmark er mest markant i Sverige, hvor statssekretæren fungerer som administrativ leder af departementet, dvs. hvad der svarer til en politisk ansat departementschef. Ansvar for den politiske og faglige rådgivning i departementet er i Sverige samlet hos den politisk ansatte statssekretær.

I Norge har man både en politisk ansat statssekretær og en departementsråd, som er fast embedsmand. Her varetager statssekretæren den politiske ledelse under ministeren, mens departementsråden er ansvarlig for den administrative ledelse af departementet og den faglige rådgivning.

Juniorministrene i Storbritannien har især udadrettede funktioner for ministeren, bl.a. i forhold til parlamentet, men kan også varetage betydelige funktioner internt i ministerierne, herunder i relation til forberedelsen og implementeringen af ny lovgivning. Den administrative ledelse af departementet og den faglige rådgivning varetages dog som i Danmark af departementschefen, der er den øverste faste embedsmand.

### **4.1.2. Det faste embedsværk**

Med ansættelsen af politisk rekrutterede embedsmænd er der en tendens til, at disse overtager nogle af de politisk-taktiske rådgivningsopgaver fra det almindelige embedsværk. Det kommer klarest til udtryk i lande som

Sverige og Norge, hvor der er ansat statssekretærer, der forener funktionen som højt placerede rådgivere for ministeren og som chefer for departementet. Men det gælder generelt, når antallet af politisk ansatte rådgivere overstiger en enkelt eller nogle få medarbejdere i de enkelte ministerier.

I Danmark bidrager det faste embedsværk derimod i høj grad med en integreret politisk-taktisk og faglig rådgivning af regeringen og dens ministre og adskiller sig på denne måde fra Norge, Sverige og Storbritannien.

Det er i alle tre lande blevet fremhævet, at politisk ansatte embedsmænd kan medvirke til, at det almindelige embedsværk kan fastholde sin partipolitiske neutralitet. Det er således over for udvalget blevet fremhævet, at de politisk ansatte embedsmænd ofte varetager visse funktioner, som almindelige embedsmænd ikke kan dække uden at kompromittere deres neutralitet, herunder rådgivning og bistand til ministeren i relation til hans eller hendes partimæssige bagland.

### **4.1.3. Politisk ansatte embedsmænd**

Antallet af politisk ansatte embedsmænd er i alle tre lande højere end i Danmark. Således er der i Danmark kun 14 særlige rådgivere (pr. 1. maj 2004), mens der med 135 politisk ansatte er ca. ti gange så mange i den svenske centraladministration. Storbritannien følger herefter med 81 særlige rådgivere og Norge med 59. Antallet af politisk ansatte embedsmænd har stort set ikke ændret sig i Sverige og Norge i de seneste år, mens det i Storbritannien er mere end fordoblet siden 1996/97.

Hovedparten af stigningen i Storbritannien skete i det første år efter Blair-regeringens tiltrædelse i 1997 og var hovedsagelig koncentreret omkring Premierministerens Kontor og Finansministeriet. I Sverige er en meget stor del af de politiske ansatte embedsmænd ligeledes placeret i Statsrådsberedningen og Finansdepartementet, mens de politisk ansatte embedsmænd i Norge er bredere fordelt over alle ministerierne.

Tabel 4.1. Antallet af politisk ansatte embedsmænd i Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien

	Antal politisk ansatte i 1997	Antal politisk ansatte i dag
Danmark*	-	14 (2004)
Norge	54	59 (2004)
Sverige	127	135 (2002)
Storbritannien**	38 (1996/97)	81 (2002/03)

\* Særlige rådgivere blev først defineret som en særlig ansættelseskategori med betænkning nr. 1354/1998. Antallet af politisk udpegede embedsmænd i Danmark før 1998 kan derfor ikke opgøres præcist. Af finansministerens svar på spørgsmål nr. S 4604 stillet af Aage Frandsen den 1. september 2003 fremgår det, at der pr. 1. september 2001 var ansat i alt 10 særlige rådgivere i ministerierne.

\*\* I opgørelsen for Storbritannien er ikke medregnet juniorministre.

Kilde: *Udvalgets opgørelse (Danmark)*, *Regeringskansliet (Sverige)*, *Statsministerens Kontor (Norge)* *Committee on Standards in Public Life (Storbritannien)*.

Ministrenes politiske stabe kan overordnet inddeles i to hovedkategorier:

- Statssekretærer eller juniorministre med instruktionsbeføjelse over for det almindelige embedsværk
- Politisk ansatte særlige rådgivere i stabsfunktioner for ministeren og uden instruktionsbeføjelser (politiske rådgivere og presserådgivere)

Statssekretærer eller juniorministre findes som nævnt i både Sverige, Norge og Storbritannien, men ikke i Danmark. Juniorministrene i Storbritannien kan dog ikke umiddelbart sammenlignes med statssekretærene i Sverige og Norge. Statssekretærene i Norge og Sverige ansættes som embedsmænd i ministerierne, de varetager i høj grad internt rettede funktioner for ministeren og i de fleste tilfælde har de ikke en personlig politisk karriere, f.eks. som medlemmer af parlamentet, som baggrund for deres ansættelse i ministerierne. De britiske juniorministre er i modsætning hertil medlemmer af parlamentet for ministerens parti og har således samtidig en egen politisk karriere som parlamentsmedlemmer. De varetager oftest udadrettede funktioner for ministeren (eksempelvis i relation til parlamentet eller ministerens parti), og kun en del af juniorministrene har instruktionsbeføjelser over for det almindelige embedsværk, ligesom en del af juniorministrene ikke er formelt ansat og aflønnede i ministerierne.

I flere henseender kan de britiske juniorministre således sammenlignes med det danske system, hvor regeringspartierne ofte har yngre ordførere fra folketingsgruppen på de områder, hvor partierne samtidig har ministerposter.

En anden forskel på systemer med henholdsvis juniorministre og statssekretærer er problemstillingen om deres videre karriereforløb. Udvalget er blevet gjort opmærksom på, at det kan udgøre et problem, at tidligere statssekretærer i Sverige placeres i ledende stillinger i ministeriernes styrelser, som statsamtmand eller ambassadører. I Norge er der set eksempler på, at tidligere statssekretærer vender tilbage til ledende stillinger i departementet. Disse problemstillinger er ikke aktuelle for de britiske juniorministre. Dette skyldes formentlig, at juniorministrene i Storbritannien samtidig er medlemmer af Parlamentet og således efter en periode som juniorministre typisk blot vil fortsætte deres personlige politiske karriere.

De politisk ansatte rådgivere i stabsfunktioner er typisk enten rene politiske rådgivere eller presserådgivere for ministrene. Den rene politiske rådgiver findes i øjeblikket i Sverige, Norge og Storbritannien, men ikke i Danmark, da samtlige de nuværende danske særlige rådgiveres funktioner er relateret til pressebetjening, jf. afsnit 4.1.4 samt kapitel 3.3. I Sverige og Norge varetages den politiske rådgivningsfunktion typisk af yngre medarbejdere med partipolitisk baggrund, der bl.a. bruges til taleskrivning mv. I Storbritannien ansættes især faglige eksperter med partipolitisk baggrund til politisk rådgivning af ministeren.

Ministrenes presserådgivere er typisk politisk ansatte i Sverige og Storbritannien samt i en vis udstrækning i Danmark, mens pressefunktionen i Norge varetages af faste embedsmænd. I Norge suppleres de faste presserådgivere dog i en vis grad af de politisk udpegede statssekretærer, herunder statsministerens statssekretær for pressesager. Særligt i Storbritannien og Danmark og til dels i Sverige har der været en udvikling i retning af at ansætte særlige rådgivere i pressefunktioner.

Der er markant forskel på diskussionen om politisk ansatte embedsmænd i medierne og i den offentlige debat i de fire lande. Således opfattes det i Sverige og Norge som en naturlig del af det demokratiske system, at regeringen og dens ministre har mulighed for at have politisk ansatte embedsmænd tilknyttet, mens politisk ansatte embedsmænd i Danmark og

til dels i Storbritannien opfattes som et problem for det faste embedsværks partipolitiske neutralitet og troværdighed.

Storbritannien og Danmark har også visse fællestræk, der bidrager til at forklare debatten i de pågældende lande. I begge lande lægges betydelig vægt på at bevare et partipolitisk neutralt embedsværk, der er baseret på rekruttering på baggrund af merit. Fra parlamentets side såvel som i medierne holdes der skarpt øje med, om regeringen bryder denne tradition ved at politisere embedsværket – enten i form af et større antal politiske ansættelser eller ved at presse embedsværket til at yde en rådgivning og bistand, der indebærer, at dets partipolitiske neutralitet ikke opretholdes.

Der lægges i Norge og Sverige mindre vægt på en sådan skarp adskillelse af embedsværket fra partipolisering. Dette kan hænge sammen med, at der i disse lande er en lang tradition for ansættelsen af politisk udpegede særlige rådgivere samt ikke mindst statssekretærer, der i modsætning til juniorministrene i Storbritannien typisk ikke er valgte politikere og på den måde en klart defineret del af en politisk ledelse i ministeriet. Hertil kommer, at der i Norge og Sverige er langt større åbenhed om de politiske embedsmænd i form af udgivelse af løbende opdaterede oversigter over politisk ansatte embedsmænd i ministerierne.

Den omfattende debat i Storbritannien om grænserne for regeringens anvendelse af embedsværket, ansættelse af særlige rådgivere mv. har i de seneste år medført, at der er blevet udarbejdet en række adfærdskodekser for ministre, særlige rådgivere og det almindelige embedsværk. Kodekserne beskriver relativt detaljeret grænserne for funktionerne og understreger generelt behovet for at sikre fastholdelsen af et upolitisk og meritbaseret embedsværk i Storbritannien. Tilsvarende udarbejdelse af adfærdskodekser for regering og embedsværket har ikke været aktuelt i Sverige, Norge eller Danmark. Dette skal dog også ses i lyset af, at en række forhold, som i de skandinaviske lande er reguleret ved lov, i overensstemmelse med den britiske tradition er reguleret gennem udviklede praksisnormer mv. snarere end lovgivning.

#### **4.1.4. Ministeriernes pressebetjening**

Generelt synes der i alle fire lande at være en tendens til professionalisering af pressebetjeningen i ministerierne. Ministeriernes kommunikation med medier og offentlighed tænkes således i stadig højere grad ind i den

politisk-taktiske rådgivning, presseenhederne er blevet styrket, og man har i Danmark og Storbritannien i de seneste år i højere grad besat stillingerne med politisk udpegede embedsmænd.

Ministeriernes pressebetjening varetages i Sverige og Storbritannien af politisk ansatte pressemedarbejdere, mens den i Norge hovedsageligt varetages af pressemedarbejdere, der er ansat som almindelige embedsmænd. Det danske system er i sammenligning hermed mere blandet. Pressebetjeningen varetages i en række danske ministerier af de politisk ansatte særlige rådgivere, mens den i andre ministerier, hvor der ikke er ansat særlige rådgivere, varetages af pressechefer eller pressesekretærer, der er ansat som faste embedsmænd.

I både Sverige, Norge og Storbritannien er der en højere grad af koordination af pressebetjeningen på tværs af ministerierne, end det er tilfældet i Danmark. Denne koordination er primært forankret i Statsrådsberedningen i Sverige, Statsministerens Kontor i Norge og Premierministerens Kontor i Storbritannien.

Der har ikke været nogen debat af betydning i Norge og Sverige om spin-doktorer, forsøg på styring af mediedagsordenen, selektiv pressebetjening eller lignende. I Norge kan det hænge sammen med, at der ikke er ændret på traditionen med at lade almindelige embedsmænd stå for rådgivningen og bistanden på presseområdet. Denne konklusion stemmer dog ikke med de svenske erfaringer, hvor man til trods for, at politisk ansatte embedsmænd i vid udstrækning er beskæftiget med regeringens pressebetjening, alligevel kun har oplevet en antydning af den debat om "spin", som Storbritannien og i en vis udstrækning Danmark har oplevet.

I Storbritannien har der været en omfattende debat om regeringens pressebetjening og ikke mindst betydningen af den oprustning med flere særlige rådgivere i pressefunktioner under Blair-regeringerne. Profileringen af disse presserådgivere og debatten om dem kan – bortset fra omfanget og intensiteten – minde om den debat, der har været i Danmark siden den nuværende regerings ansættelse af særlige rådgivere i pressefunktioner.

## **4.2. Embedsmænds rådgivning og bistand i Norge**

### **4.2.1. Det politiske system og organiseringen af ministerbetjeningen**

#### **4.2.1.1. Regeringen og ministerierne**

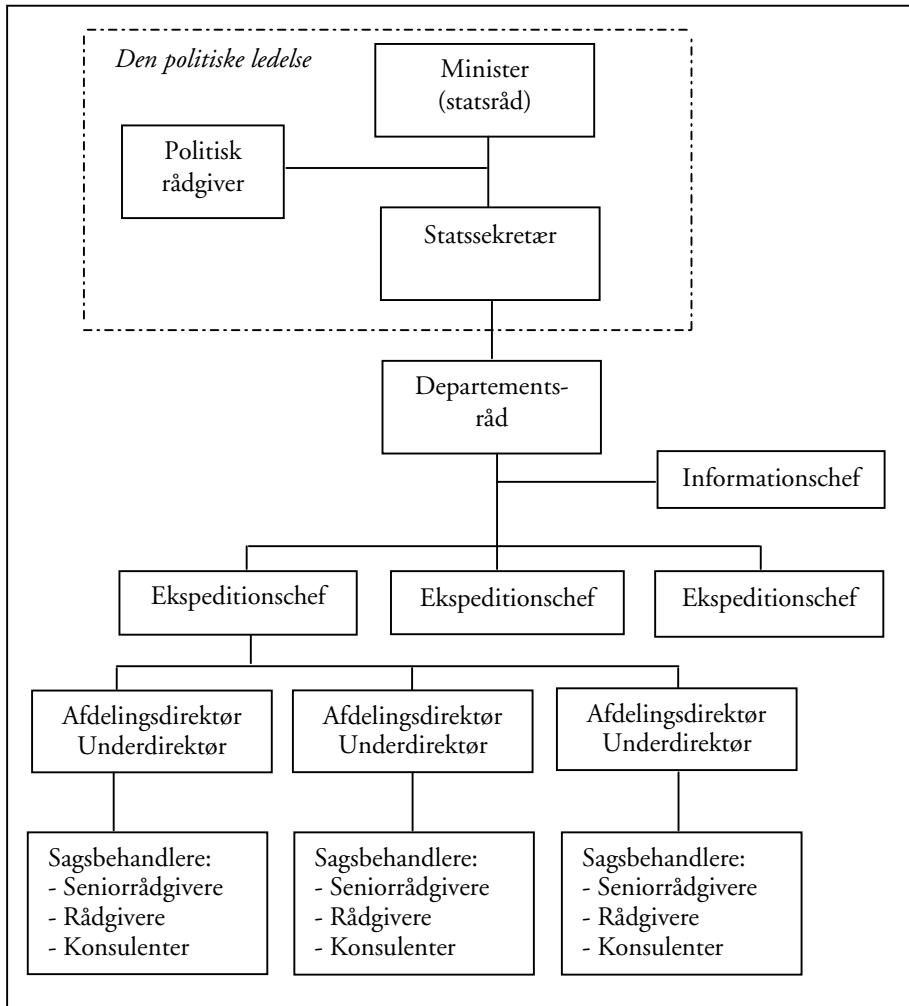
Den norske regering er i lighed med den danske baseret på ministerstyre, men med en højere grad af politisk koordination. Statsministerens Kontor fungerer både som et sekretariat for statsministeren, og som koordinationsorgan i relation til regeringen. Statsministerens Kontor har traditionelt i sammenligning med de øvrige ministerier en relativt stor politisk udpeget ledelse. Udover statsministeren omfattede den politiske ledelse primo 2004 seks statssekretærer og to politiske rådgivere.

I forbindelse med koalitionsregeringer er andre partier end statsministerens normalt repræsenteret i den politiske ledelse i Statsministeriet. Ud af de seks ovennævnte statssekretærer repræsenterer to således koalitionsparterne i regeringen. Formålet med dette er at sikre koordination internt i regeringen. Koordinationen sikres også ved, at statsministeren kan udpege statssekretærer på de andre ministeriers områder.

#### **4.2.1.2. Departementerne**

Ministeren er den øverste forvaltningschef i det enkelte departement. Herefter følger statssekretæren og departementsråden, som er den øverste faste embedsmand, samt ekspeditionschefer og afdelingsdirektører. Ministerens politiske rådgivere er placeret uden for linjen i en politisk stabsfunktion i lighed med den svenske model.

Figur 4.1. Det departementale hierarki i Norge



Ministerbetjeningen varetages både af den politiske stab og de faste embedsmænd, der også i flere ministerier bidrager med politisk-taktisk rådgivning, som det er tilfældet i Danmark. Pressebetjeningen varetages især af den politiske stab, der fungerer som stedfortrædere for ministeren. Hertil kommer departementets pressemedarbejdere, der normalt ikke er politisk ansatte.

Departementernes opgaver er hovedsageligt at forberede de sager, som behandles i regeringen, udøve selvstændig myndighed på ressortområdet



ved bl.a. at udstede forskrifter og træffe enkeltafgørelser, samt at planlægge, instruere og kontrollere underordnede forvaltningsorganers virksomhed.

Det meste af den egentlige sagsbehandling er som i Danmark henlagt til styrelser og direktorater, der ligger uden for departementerne, men som ikke er selvstændige som i det svenske system. Ligesom i Sverige har en række af de ledende embedsmænd i styrelser og direktorater en politisk baggrund, og der har været flere eksempler på, at de har forsøgt at påvirke organisationens tildeling af ressourcer gennem lobbyvirksomhed over for Stortingets udvalg.

## **4.2.2. Det faste embedsværk**

### **4.2.2.1. Faste embedsmænd**

Departementsråden er den øverste faste embedsmand. Vedkommende refererer til ministeren og statssekretæren og fungerer som administrativ og personalemæssig chef for departementet. Funktionen svarer på mange måder til den danske departementschef, men der er tilsyneladende snævrere grænser end i Danmark for, hvor langt departementsråden vil gå i den politisk-taktiske rådgivning. Departementsråden er ansvarlig for den faglige forberedelse af ministeriets sager, men er normalt tilbageholdende med at komme med politisk-taktisk rådgivning.

Under departementsråden er placeret ekspeditionschefer og afdelingsdirektører, der også kan have tilknyttet underdirektører. Derefter følger som sagsbehandlere uden ledelsesansvar seniorrådgivere, rådgivere og konsulenter, der omtrent svarer til danske chefkonsulenter, specialkonsulenter og fuldmægtige.

Informationschefen er i Norge ansat som fast embedsmand og rekrutteres i et vist omfang fra pressen. På linje med det øvrige faste embedsværk er der en tendens til, at informationscheferne holder sig tilbage, når det gælder udtalelser om politiske spørgsmål og den personlige profilering af ministeren. De opfattes generelt på linje med det øvrige faste embedsværk som mere sagligt troværdige end den politiske ledelse. Informationscheferne rådgiver også ministeren om præsentationen af politiske initiativer i medierne, men udviser en vis tilbageholdenhed. Det er typisk den politi-

ske ledelse, der står for taleskrivningen og den mere strategiske medierådgivning til ministeren.

### **4.2.2.2. Grænser for faste embedsmænds rådgivning**

Den norske debat om det faste embedsværks rådgivning har især drejet sig om spørgsmålet om balancen mellem loyalitet og partipolitisk neutralitet i forholdet mellem den politiske ledelse og det faste embedsværk samt spørgsmålet om indførelse af karantænebestemmelser, konkurrenceklausuler og lignende ved jobskift mellem den politiske ledelse og det faste embedsværk og mellem det faste embedsværk og private virksomheder og organisationer.

Spørgsmålet er senest blevet behandlet i en stortingsmelding fra regeringen, som Stortinget med en række bemærkninger vedtog. Stortingsmeldingen fokuserede især på spørgsmålene om loyalitet, partipolitisk neutralitet og faglighed, karantænebestemmelser for politisk ansatte ved tilbagevenden til det faste embedsværk og konkurrenceklausuler ved ansættelse af embedsmænd i den private sektor eller organisationer. (Se Stortingsmelding nr. 11 af 24. november 2000 fra Arbejds- og Administrasjonsdepartementet og Innstilling nr. 175 af 15. marts 2001 fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forholdet mellem embedsverket, departementernes politiske ledelse og andre samfunnsaktører).

#### *Loyalitet, partipolitisk neutralitet og faglighed*

Om forholdet mellem den politiske ledelse og det faste embedsværk fastslås i stortingsmeldingen, at embedsmanden både skal være en loyal og konstruktiv medspiller for ministeren og varetage hensynet til partipolitisk neutralitet, således at embedsmanden kan fremme enhver regerings politik. Herudover forventes det, at embedsmanden fremlægger sine vurderinger efter faglige skøn, selvom disse ikke måtte behage ministeren, samtidig med at embedsmanden loyalt og efter bedste skøn skal følge op på ministerens beslutninger og intentioner, uanset at embedsmanden måtte være uenig heri.

Af stortingsmeldingen fremgår, at balancen mellem disse forventninger i praksis kan forme sig forskelligt, ligesom tyngdepunktet i afvejningerne kan skifte over tid. Således synes loyalitetskravet at have fået større vægt vis-a-vis neutralitetskravet. Rollerne er ifølge stortingsmeldingen fortsat

uklare, men det forhindrer ikke, at der kan gives nærmere retningslinjer eller formelle regler om forholdet mellem politikere og embedsværk.

### *Karantænebestemmelser*

Stortingsmeldingen indførte en karantæneperiode på 3-6 måneder ved tilbagegang fra politiske stillinger til det faste embedsværk. Baggrunden var, at der i Norge har været en række eksempler, hvor faste embedsmænd er blevet rekrutteret til politiske poster – typisk som statssekretær - for efter et regeringskifte at vende tilbage til chefstillinger i det faste embedsværk.

Spørgsmålet om indførelse af karantænebestemmelser blev især gjort til genstand for offentlig debat i 2000, hvor det kom frem, at 16 tidligere ministre og statssekretærer var ansat i upolitiske embedsmandsstillinger i Udenrigsministeriet.

### *Konkurrenceklausuler*

I tilknytning til spørgsmålet om karantænebestemmelser anbefales det i stortingsmeldingen, at staten arbejder for at undgå misbrug af kontaktnet, når embedsmænd skifter til en privat arbejdsplads, og at tidligere ansatte bruger strategisk og sensitiv information til fordel for nye arbejdsgivere eller klienter. Dette kan blandt andet ske ved hjælp af omplacering af medarbejdere i opsigelsesperioden, pålæggelse af tavshedspligt og pålæggelse af sagsforbud, hvilket indebærer at en tidligere statsansat ikke kan involvere sig i en sag på vegne af andre i en ny rolle, når vedkommende allerede har været involveret i sagen.

Embedsmænd og tjenestemænd i departementerne kan ifølge den norske grundlov ikke vælges til Stortinget. Derudover er der ingen grænser for deres ret til som privatpersoner at engagere sig i politisk virksomhed.

### *Rådgivning i forbindelse med valgkampe og folkeafstemninger*

Spørgsmålet om anvendelse af embedsmænd i departementerne til under valgkampen at udarbejde politiske dokumenter og udredninger er flere gange kommet op i den politiske debat som følge af konkrete eksempler i medierne. Bl.a. var der i 1995 en såkaldt "brevsag", hvor Arbejderpartiets partisekretær havde henvendt sig skriftligt til statssekretæren i Statsmini-

sterens Kontor og bedt om materiale til brug i valgkampen. Statssekretæren sendte herefter brevet videre til departementerne, der blev anmodet om at svare partisekretæren direkte.

Den efterfølgende diskussion af sagen i Stortinget endte med en beslutning om, at regeringen skulle sørge for, at reglerne blev gennemgået for at etablere en praksis, der skulle sikre en uafhængig forvaltning og en klar grænsedragning mellem forvaltning og partipolitisk virksomhed. Det er efterfølgende blevet præciseret, at man ikke må anvende det faste embedsværk i partipolitiske sammenhænge, og at valgkampsituationen gør denne regel særligt aktuel.

Det faste embedsværk fortsætter arbejdet med sine sædvanlige opgaver under valgkampen, men deltager ikke sammen med ministeren i partiarangementer og lignende. Ministeren kan fortsat modtage faglig bistand under valgkampen fra det almindelige embedsværk, så længe bistanden ligger inden for ministeriets ressort. Ministrene er endvidere opmærksomme på kun at anmode det faste embedsværk om faglig bistand under valgkampene.

I forbindelse med folkeafstemningen om norsk medlemskab af EF i 1972 blev der rejst en del kritik af, at mange embedsmænd fra især Udenrigsdepartementet var gået aktivt ind i folkeafstemningskampagnen til fordel for norsk deltagelse. På baggrund af denne kritik forventes det almindelige embedsværk at holde sig tilbage i forbindelse med folkeafstemninger, hvilket også var tilfældet ved folkeafstemningen om norsk medlemskab af EU i 1994.

### **4.2.3. Politisk ansatte embedsmænd**

Der findes to forskellige typer af politisk ansatte embedsmænd i Norge: Statssekretærene, der er placeret inden for linjen i det departementale hierarki, og de politiske rådgivere, der er placeret i en stabsfunktion uden for linjen.

De formelle rammer for departementernes politiske ledelse er blevet behandlet af Politikerudvalget, som afgav en betænkning i 2000 om arbejdsvilkårene for regeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere (Norges offentlige utredninger nr. 11, 2000: Politikerutvalget. Arbejdsvilkårene for regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske råd-

givere). Udvalget havde til opgave at undersøge og vurdere aktuelle spørgsmål knyttet til arbejdsvilkårene for statsministeren, ministre, statssekretærer og politiske rådgivere. Betænkningen mandede ud i et udkast til regler for departementernes politiske ledelse, herunder bl.a. regler om løn, orlov, fravær, tjenesterejser, gaver, pension og fratrædelse.

På baggrund af betænkningen har regeringen i 2003 fastsat et regelsæt om arbejdsvilkårene for departementernes politiske ledelse (Reglement om arbejdsvilkår for departementenes politiske ledelse, af 28. marts 2003). Reglerne specificerer ministrenes, statssekretærernes og de politiske rådgiveres retsstilling i relation til bl.a. fravær, forsikring, pension, tjenesterejser, transport til arbejdspladsen, udgifter til børnepasning og gaver. Det fremgår bl.a. af regelsættet, at rejser til partipolitiske møder ikke anses som tjenesterejser og dermed udgiftsdekkede for statssekretærer og politiske rådgivere, medmindre der skal behandles sager knyttet til eget departement eller samtidig udføres andre tjenstlige hverv knyttet til rejsen.

Statsministerens Kontor har arbejdsgiver- og personaleansvar for de politiske medarbejdere i alle ministerierne. Den ledende statssekretær i Statsministerens Kontor har stor indflydelse på udvælgelsen af de politiske medarbejdere i ministerierne.

I hvert ministerium findes typisk 1-3 statssekretærer og 1-2 politiske rådgivere. I Statsministerens kontor er der dog ofte flere politisk ansatte embedsmænd. Primo 2004 var der i den norske regering 19 ministre, 36 statssekretærer og 23 politiske rådgivere fordelt på Statsministerens Kontor og de 18 departementer. Antallet har historisk været stigende, men har været relativt stabilt i de senere år.

I koalitionsregeringer besættes posten som statssekretær i nogle ministerier, f.eks. i Finansdepartementet, af medlemmer af andre koalitionspartier end ministerens parti. Formålet er at sikre koordinering mellem koalitionspartierne og indflydelse på politikformuleringen. Dette er særligt tilfældet i Statsministerens Kontor, hvor alle koalitionspartierne i regeringen typisk besætter en eller flere af posterne som statssekretær.

Der er stor åbenhed om de politisk ansatte embedsmænd i det norske system. Regeringen udgiver løbende en informationspjece med oplysninger om departementernes politiske ledelse, dvs. ministrene, statssekretærerne og de politiske rådgivere, og denne information opdateres endvidere

løbende på internettet på hjemmesiden for Statsministerens Kontor. Informationspjece og hjemmesiden indeholder oplysninger om de politiske medarbejders karrieremæssige baggrund og erfaringer.

Der har ikke i Norge været debat om tilstedeværelsen af politisk ansatte embedsmænd i ministerierne, da det betragtes som en naturlig og nødvendig del af det demokratiske system, at departementerne har en politisk ledelse. Mediernes debat har ligesom i Sverige hovedsagelig koncentreret sig om antallet af politiske embedsmænd.

### **4.2.3.1. Statssekretærer**

Statssekretæren er den øverste politisk ansatte embedsmand og er placeret lige under ministeren inden for linjen. Vedkommende har således instruktionsbeføjelse over for departementsråden og det øvrige faste embedsværk. Statssekretæren er stedfortræder for ministeren og kan træffe politiske beslutninger på vegne af ministeren i det omfang, ministeren bestemmer. I de tilfælde, hvor et ministerium har flere statssekretærer, har de hver deres særlige ansvarsområder.

Statssekretærene har af og til en mere faglig profil end de øvrige politiske rådgivere, og det er normalt at anvende posten til at komplementere ministerens profil. F.eks. vil man i Justitsdepartementet, hvis ministeren ikke selv er jurist, typisk udnævne en jurist til statssekretær.

Der er en adskillelse af politisk og administrativ ledelse i praksis. Departementsråden er ansvarlig for den faglige forberedelse af sagerne, mens de politiske valg tages i den politiske ledelse. I modsætning til Sverige fungerer statssekretæren ikke som administrativ leder af departementet. Denne opgave varetages af departementsråden.

Statssekretærene er udnævnt af regeringen som helhed og udpeges formelt af statsministeren. Statssekretærene rekrutteres fra bl.a. partiorganisationerne, Stortinget, lokalpolitik, for højrefløjens vedkommende fra det private erhvervsliv og for Arbejderpartiets vedkommende fra organisationer og partipresse. Regeringen lægger i forbindelse med udnævnelserne normalt vægt på både at få en geografisk og kønsmæssig ligelig fordeling. Statssekretærer rekrutteres både i partiet og – relativt sjældent – blandt det faste embedsværk.

I Udenrigsdepartementet har man haft en vis tradition for at rekruttere faste embedsmænd til statssekretærer, hvilket af flere interviewpersoner begrundes med, at der i dette ministerium er særligt behov for, at den politiske ledelse har faglig indsigt i spørgsmålene, samtidig med at det har været mere acceptabelt i dette ministerium som følge af en relativt høj grad af konsensus om de fleste udenrigspolitiske spørgsmål.

Den interne rekruttering har haft den konsekvens, at mange statssekretærer i forbindelse med regeringsskift er vendt tilbage til poster som faste embedsmænd i Udenrigsdepartementet. Typisk placeres disse tidligere politiske embedsmænd på ambassadørposter rundt omkring i verden, hvilket begrænser politiseringen af beslutningsprocessen i selve departementet.

#### **4.2.3.2. Politiske rådgivere**

De politiske rådgivere rekrutteres typisk blandt yngre medlemmer af ministerens parti. I modsætning til statssekretærene er de placeret uden for linjen og har ikke instruktionsbeføjelser i forhold til de faste embedsmænd. De anvendes hovedsagelig til udarbejdelse af taler og kontakt til partiorganisationen og partiets stortingsgruppe. De varetager som hovedregel ikke opgaver i forbindelse med pressebetjeningen.

### **4.2.4. Ministeriernes pressebetjening**

#### **4.2.4.1. Organiseringen af pressebetjeningen**

Pressebetjeningen varetages i Norge i højere grad end i Sverige af faste embedsmænd. Informationschefen er ansvarlig for departementets udadvendte pressebetjening, og alle henvendelser fra journalister går gennem ham. Der anvendes ikke egentlige pressetalsmænd i ministerierne, men statssekretærene fungerer i praksis som stedfortrædere for ministeren og udtaler sig på ministerens vegne i dennes fravær.

Informationschefen er typisk placeret som chef i en informationsenhed, der er placeret som stabsfunktion i departementet, og som består af faste embedsmænd, ofte med journalistisk eller anden kommunikationsfaglig baggrund. Størrelsen af informationsstaben varierer mellem ministerierne, men ligger typisk på 5-6 medarbejdere. Informationsafdelingen står bl.a. for udarbejdelse af pjecer og lignende.

I pressebetjeningen deltager i øvrigt en lang række andre medarbejdere i departementet. Således bruger ministeren og i nogle ministerier statssekretærene meget tid på at tale med pressen. Hvis journalisten ønsker en politisk udtalelse vedrørende en konkret sag, kontaktes ministeren ofte direkte. Journalister, der ønsker faktuelle oplysninger om sagen, kontakter som regel det faste embedsværk, herunder især departementsråden, ekspeditionschefen og informationschefen.

Posten som informationschef varetages i Norge i alle ministerierne af en fast embedsmænd. I forbindelse med indførelsen af informationscheferne i det norske system var der diskussion om, hvorvidt man skulle ansætte politiske embedsmænd til at varetage pressebetjeningen. Man valgte at anvende faste embedsmænd for at sikre troværdighed og neutralitet i pressebetjeningen og ud fra en bekymring for at få for mange politisk ansatte medarbejdere i ministerierne.

Under udvalgets interview er der dog blevet peget på, at ansættelsen af faste embedsmænd som informationschefer ikke giver et fuldt ud dækkende billede af virkeligheden. I nogle ministerier, hvor ministeren har ønsket en mere politisk orienteret pressebetjening, har man løst problemet ved at rekruttere statssekretærer med journalistisk baggrund, som har arbejdet med pressebetjening, uden at det har fremgået af deres officielle stillingsbetegnelse. Der har også været eksempler på politiske ansættelser af informationschefer, som endte med, at informationschefen forlod ministeriet samtidig med ministeren.

Samtidig har man i Statsministerens Kontor en statssekretær for pressesager, der er overordnet ansvarlig for pressebetjeningen i regeringen. Det er også denne statssekretær, der sidder for bordenden ved koordinationsmøder for alle informationscheferne i departementerne, som afholdes 2-4 gange hvert halve år. Der foregår således en vis koordinering af pressebetjeningen på tværs af ministerierne.

### **4.2.4.2. Pressebetjeningen i praksis**

Forholdet mellem pressen og departementernes politiske ledelse har stort set ikke givet anledning til debat i medierne. Der har således ikke som i Danmark og Storbritannien været kritik af regeringen for anvendelsen af ”spindoktorer” eller selektiv mediebetjening. I de gennemførte interview i Norge er der blevet peget på flere forskellige årsager til, at samspillet mel-



lem minister og pressen kun i ringe grad har været diskuteret. Der har været peget på, at informationscheferne i Norge er ansat som faste embedsmænd og er mere tilbageholdende i pressekontakten end i Danmark. Der er også blevet givet den mulige forklaring, at konkurrencen mellem medierne er mindre hård i Norge end i Danmark, og at kampen om f.eks. solohistorier derfor har været mindre intens.

Regeringen anvender solohistorier til at lancere nye politiske initiativer, og informationsmedarbejderne lægger i den forbindelse vægt på saglighed og oplag hos det valgte medie, som tildeles historien. Der foregår en vis "handel" med solohistorier, som det er tilfældet i Danmark, men ligesom her foregår det sjældent eksplicit, og journalisterne accepterer angiveligt ikke aftaler om f.eks. vinkling af historierne. Endvidere gælder der en journalistisk norm om, at redaktionen bestemmer, hvilken journalist der dækker en historie, og indblanding fra ministerierne accepteres ikke. Som i Danmark anvendes der i et vist omfang klausuler i kontakten med medierne.

## **4.3. Embedsmænds rådgivning og bistand i Sverige**

### **4.3.1. Det politiske system og organiseringen af ministerbetjeningen**

#### **4.3.1.1. Regeringskanselliet**

Den svenske regering bygger på et kollegialt system, hvor det generelt er regeringen som helhed og ikke den enkelte minister, der giver overordnede direktiver til embedsmændene. Den svenske centraladministration har siden 1997 været samlet i én myndighed benævnt *Regeringskansliet*, som ledes af Statsrådsberedningen og herudover består af en række departementer og en forvaltningsafdeling. Primo 2004 havde den svenske regering 22 ministre fordelt på Statsrådsberedningen og 10 fagdepartementer. Regeringskanselliet havde primo 2004 ca. 4.500 ansatte, hvoraf ca. 120 er politisk rekrutterede.

Regeringsbeslutninger tages kollektivt af ministrene ved et ugentligt regeringsmøde (*regeringssammanträde*), der typisk finder sted torsdag formiddag. I princippet gennemgås ved disse møder årligt samtlige ca. 10.000 regeringsbeslutninger om alt fra lovforslag til udnævnelser, men i praksis

diskuteres kun ganske få på hvert møde, mens regeringen i de øvrige blot følger indstillingerne fra de ansvarlige ministre.

Regeringen holder efter gammel tradition frokostmøde hver arbejdsdag – den såkaldte lunchberedning – hvor mindre betydningsfulde sager diskuteres. Endelig afholdes i forlængelse af det ugentlige regeringsmøde *allmän beredning* med diskussion af omfattende eller principielt vigtige spørgsmål, men uden at der træffes beslutninger.

Beslutninger, der lægges op til regeringens ugentlige møde om torsdagen, har typisk om mandagen været genstand for den såkaldte *veckoberedning*, hvor de faste embedsmænd forelægger sagerne for den ansvarlige minister. Hvis flere departementer bliver berørt af de pågældende spørgsmål, skal der gennemføres en *gemensam beredning* med de relevante ministre eller deres stedfortrædere. Større spørgsmål, der vedrører hele regeringen, kan lægges op til *allmän beredning* eller *lunchberedning* for hele regeringen.

Ved *veckoberedningen* deltager den ansvarlige minister og statssekretær. Af de øverste faste embedsmænd deltager ekspeditionschefen, hvis der er tale om et forvaltningsspørgsmål, mens retschefen deltager, hvis der er tale om et spørgsmål om love og regler. Forelæggelsen af sagerne sker enten ved chefen for den pågældende enhed eller en anden embedsmand i nærvær af chefen for enheden.

Størstedelen af forvaltningsvirksomheden foregår i ca. 300 statslige styrelser, som har en høj grad af uafhængighed af Regeringskanselliet. Således må ministre ikke blande sig i konkrete sager i styrelserne og kan heller ikke af Rigsdagen gøres ansvarlig for konkrete afgørelser.

### **4.3.1.2. Statsrådsberedningen og forvaltningsafdelingen**

Det centrale regeringsorgan Statsrådsberedningen med ca. 60 ansatte ledes af statsministeren og varetager den koordinerende funktion som sekretariat og samordningsorgan for den samlede regering og fungerer som statsministerens personlige sekretariat eller kancelli. Statsministerens kancelli består alene af politisk ansatte medarbejdere, som varetager koordinationen af regeringens politik på tværs af departementerne, leder den politiske samordning af EU-relaterede spørgsmål i regeringen og står for kontakten til medierne og offentligheden.

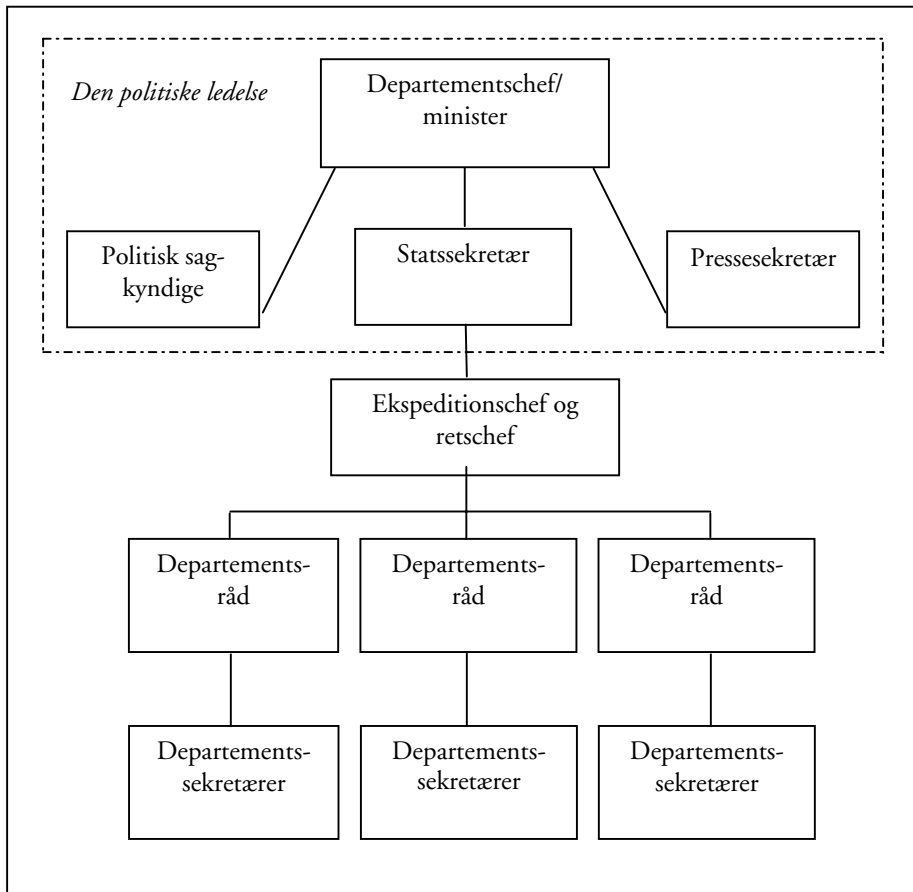
Statsrådsberedningen består ud over statsministerens kancelli af en række andre kancellier, hvor der ikke er politisk ansatte. Det drejer sig om forvaltningschefens kancelli, retschefens kancelli, en intern revisionsafdeling og siden december 2003 et samordningskancelli for bæredygtig udvikling. Forvaltningschefens kancelli er den væsentligste enhed og er udskilt i den tværgående forvaltningsafdeling, der normalt placeres på linje med Statsrådsberedningen og departementerne i regeringsoversigter.

Forvaltningsafdelingen med knap 600 ansatte ledes af forvaltningschefen, der er ansat som fast embedsmand og varetager en række tværgående administrative opgaver og funktioner for departementerne. Det drejer sig bl.a. om regeringens forandrings- og fornyelsesarbejde, udvikling af nye styre- og arbejdsformer, varetagelse af Regeringskancelliets økonomi og personaleadministration samt forskellige tværgående servicefunktioner på tværs af departementerne i form af lokaleadministration, arkivering, IT, telefoni, intranet, hjemmesider mv.

#### **4.3.1.3. Departementerne**

Det enkelte departement styres af en minister, som ud over at være regeringsmedlem også fungerer som departementschef. Udover den minister, der er departementschef, kan der i det enkelte departement være flere ministre, som har ansvar for forskellige områder af departementets arbejde. Ansvarsfordelingen mellem departementschefen og de øvrige ministre i departementet fastsættes af statsministeren. Hierarkiet i et svensk departement fremgår i forenklet form af figuren nedenfor.

Figur 4.2. Det departementale hierarki i Sverige



Det daglige arbejde i departementet ledes og samordnes af statssekretæren, som er politisk udpeget, og efter ministeren er den øverste i det departementale hierarki. Som ansvarlig for den administrative ledelse i departementet svarer statssekretærens opgaver til dem, der i Danmark udføres af departementschefen.

Under statssekretæren findes typisk ekspeditionschefen og retschefen, som er de øverste faste embedsmænd. Under disse findes en række departementsråder, der kan sammenlignes med danske kontorchefer, og departementssekretærer, der svarer til danske fuldmægtige.

Departementernes politiske ledelse eller stab består ud over ministrene og statssekretærene af pressesekretærer og politisk sagkyndige, der er placeret uden for linjen og er knyttet til den enkelte minister. Hver minister har typisk 1-2 statssekretærer, 2-3 politisk sagkyndige og 1-2 pressesekretærer.

### **4.3.2. Det faste embedsværk**

#### **4.3.2.1. Faste embedsmænd**

Ekspeditionschefen og retschefen er de øverste faste embedsmænd i departementerne og refererer begge direkte til statssekretærene inden for det pågældende område. Ekspeditionschefen skal sikre lovligheden af forvaltningsbeslutninger og deltager i forberedelsen af alle regeringsbeslutninger undtagen love og regler. Retschefen er ansvarlig for gennemførelsen af forslag til love og regler. For at sikre koordinationen i regeringen holder ekspeditionscheferne og retscheferne hver tredje uge et frokostmøde, hvor de diskuterer fælles problemstillinger.

#### **4.3.2.2. Grænser for faste embedsmænds rådgivning**

Det faste embedsværk varetager den faglige rådgivning og bistand til ministeren sammen med statssekretæren, mens den politisk-taktiske rådgivning hovedsagelig varetages af statssekretæren, de politisk sagkyndige og pressesekretæren. Det er udvalgets indtryk, at de faste embedsmænd i den svenske centraladministration i mindre omfang deltager i egentlig politisk-taktisk rådgivning end faste embedsmænd i Danmark. Det svenske system med udpræget brug af politisk ansatte embedsmænd har medvirket til en skarpere adskillelse mellem faglig og politisk-taktisk rådgivning.

Der gælder ikke som i Danmark særlige regler i forbindelse med valgkampe og folkeafstemninger. Det faste embedsværk bidrager således under valgkampe og folkeafstemninger i samme grad som ellers med faglig rådgivning og bistand til ministeren.

Der har kun i begrænset omfang været debat om grænserne for de faste embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Der har dog i Sverige været en del debat om spørgsmålet om embedsmændenes loyalitet i den situation, hvor politikere eller overordnede beder den enkelte embedsmænd om at udføre ulovlige eller uetiske handlinger. I dette tilfælde har debatten drejet sig om mulighederne for at styrke em-

bedsmændenes muligheder for at sige fra ved at henvende sig til en overordnet eller anvende offentligt ansattes lovbestemte meddelefrighed til anonymt at fremkomme med kritik i medierne.

### 4.3.3. Politisk ansatte embedsmænd

Regeringskanselliet omfatter ud over ministrene tre kategorier af politisk ansatte embedsmænd: statssekretærer, pressesekretærer og politisk sagskyndige. De politiske embedsmænd udnævnes af den enkelte minister og har alle direkte adgang til denne. I departementer med mere end én minister har hver af ministrene således sin egen politiske stab, dog kan statssekretærer med flere ansvarsområder, der er henlagt til forskellige ministre, referere til flere forskellige ministre.

I efterkrigstiden har der været en udvikling i retning af stadig flere politiske ansættelser i ministerierne, og der er sket en gradvis politisering af posten som statssekretær, som oprindeligt var besat med faste embedsmænd. Antallet af særlige rådgivere steg kraftigt i 2000, hvilket medførte kritik i Rigsdagen i forbindelse med en diskussion om statens udgifter. I de efterfølgende år er antallet af politisk ansatte embedsmænd faldet igen og udgjorde i 2002 i alt 135, hvilket stort set svarer til det gennemsnitlige niveau i det seneste årti.

Tabel 4.2. Udviklingen i antallet af politisk ansatte i Regeringskanselliet

År	Antal politisk ansatte	Antal ansatte i regeringskanselliet
1997	127	4.149
1998	111	4.025
1999	126	4.220
2000	159	4.472
2001	142	4.333
2002	135	4.446

Kilde: *Regeringskansliets årsbok 2002* (2003)

Der har ikke som i Danmark været debat i de svenske medier om ansættelsen af politiske embedsmænd i ministerierne. På baggrund af de gennemførte interview i Sverige er det indtrykket, at eksistensen af politiske embedsmænd i ministerierne opfattes som en naturlig og nødvendig del af det demokratiske system. Der har dog som nævnt været en debat om

politisering af embedsværket ved ansættelse af tidligere politisk ansatte embedsmænd til stillinger som topledere i statslige styrelser og direktorater.

#### **4.3.3.1. Statssekretærer**

Statssekretæren ansættes af regeringen som helhed og er organisatorisk placeret direkte under bestemte ministre i det departementale hierarki. Statssekretæren har således instruktionsbeføjelse over for det øvrige embedsværk på samme måde som en dansk departementschef. I begyndelsen af 2004 var der i alt 28 statssekretærer i den svenske regering.

Hver mandag spiser statssekretærene i regeringen frokost sammen og diskuterer spørgsmål af fælles interesse. Statsministerens statssekretær er ordstyrer for møderne og fastsætter dagsordenen. Herudover afholder statssekretærene et par gange om året planlægningsseminarer over en eller to dage.

Ligesom der ofte er flere ministre i det enkelte departement, kan der være flere statssekretærer. Statssekretærene har forskellige ansvarsområder og er typisk knyttet til en bestemt minister i departementet. Enkelte statssekretærer er dog knyttet til flere ministre, afhængigt af det pågældende område. Statssekretærene fungerer som stedfortrædere for de pågældende ministre.

Stillingen som statssekretær er ikke kun en politisk, men også en faglig funktion. Dette afspejler sig i rekrutteringen af statssekretærer, hvor man ofte forsøger at finde personer, der er fagligt kvalificerede på forvaltningsområdet. Det er muligt at rekruttere embedsmænd til posten som statssekretær, men det sker relativt sjældent. I de tilfælde hvor det sker, kan de vende tilbage til embedsværket efter et regeringsskifte.

Statssekretærene er ansat på særlige vilkår. Til forskel fra almindelige embedsmænd fastsættes deres løn ved regeringsbeslutning, og i modsætning til det faste embedsværk har de ved afgang i forbindelse med regeringsskifte ret til et rådighedsbeløb svarende til lønnen i to år (et år hvis de har været ansat i mindre end et år). Anden indkomst i denne periode modregnes i rådighedsbeløbet.

### **4.3.3.2. Politisk sagkyndige**

De politisk sagkyndige har i modsætning til statssekretærene ikke instruktionsbeføjelse over for det faste embedsværk. De politisk sagkyndiges opgaver afhænger i vid udstrækning af deres baggrund og erfaringer. De bruges især som sparringspartnere for ministeren, til taleskrivning og til at sikre kontakten til partiorganisationen, rigsdagsgruppen og andre ministerier.

De politisk sagkyndige er ofte relativt unge og rekrutteres fra bl.a. partiernes ungdomsorganisationer, studenterorganisationer, partiorganisationen og lokalpolitik. Der er stor variation mellem de politisk ansatte embedsmænds lønninger, hvilket afspejler de store forskelle i erfaring og ansvarsområde for disse medarbejdere.

De politisk sagkyndiges ansættelsesforhold ophører automatisk med ministerens afgang. Efter deres fratrædelse er de sikret et rådighedsbeløb i et år svarende til lønnen (tre måneder hvis de har været ansat mindre end seks måneder). Anden indkomst i denne periode modregnes i rådighedsbeløbet.

### **4.3.3.3. Politiske pressesekretærer**

En særlig kategori af de politisk sagkyndige er de politiske pressesekretærer. Pressesekretærer indførtes i 1963 i Statsrådsberedningen og bredte sig siden til departementerne. Normalt har hver minister 1-2 pressesekretærer, der varetager ministerens kontakt til medier og offentlighed. Hvis ministeren har flere pressesekretærer, er det normalt, at pressesekretærene hver især varetager pressebetjeningen inden for nærmere fastlagte områder.

Pressesekretærer rekrutteres typisk fra medierne eller partiorganisationen. Pressesekretærer er en særlig kategori af politisk sagkyndige og er derfor underlagt samme ansættelsesvilkår som disse.

På baggrund af de gennemførte interview er det udvalgets indtryk, at pressesekretærene i den svenske regering i vid udstrækning udfylder samme funktion som de særlige rådgivere for tiden gør i danske ministerier.



#### **4.3.3.4. Politiske embedsmænd fra koalitions partnere og faste støttepartier**

Siden 1981 har Sverige været ledet af mindretalsregeringer, der enten har været socialdemokratiske eller en center-højre-koalition. Siden 1994 har Socialdemokraterne haft regeringsmagten, fra 1996 med Göran Persson som statsminister. Fra 1995 til 1998 samarbejdede regeringen med Centerpartiet, og efter 1998 især med Venstrepartiet og Miljøpartiet.

De socialdemokratiske mindretalsregeringer har siden 1995 givet faste samarbejdspartier lov til at ansætte en række politisk sagkyndige i regeringskanselliet, selvom partierne ikke indgår i regeringen. Formålet er, at samarbejdspartierne skal kunne sikre sig, at de indgåede samarbejdsaftaler respekteres. For de politisk sagkyndige af denne type er der den forskel, at de ikke beholder deres stilling, så længe regeringen sidder ved magten, men alene så længe samarbejdsaftalen gælder.

Centerpartiet fik i 1995 som følge af en aftale lov til at besætte en række poster som politisk sagkyndige i Regeringskanselliet, og fra 1998 fik Venstrepartiet og Miljøpartiet tilsvarende et antal pladser. En betænkning om spørgsmålet fra 1999 havde som hovedkonklusion, at der ikke fandtes regler om ansvarlighed for beslutninger i regeringsspørgsmål for personer, som uden at indgå i regeringen samarbejder med regeringen.

Socialdemokraterne indgik i oktober 2002 en mere omfattende samarbejdsaftale med disse partier, hvor de til gengæld for politisk støtte, men stadig uden at indgå i regeringen, hver fik lov at etablere deres eget samordningskancelli placeret i Finansdepartementet og fik adgang til ressourcer svarende til otte fuldtidsstillinger for hvert parti i departementerne. Samlet blev dette for de to partier fordelt på 19 personer (to planeringschefer og 17 politiske sagkyndige).

Fremgangsmåden gav anledning til kritik i Rigsdagen, især som følge af den indirekte økonomiske støtte til de pågældende partier. På denne baggrund udarbejdede Rigsdagens forfatningsudvalg en betænkning om de konstitutionelle og økonomiske konsekvenser af aftalen mellem regeringen og de to partier. Konklusionen var, at de afsatte ressourcer til politisk sagkyndige ikke var udtryk for en utilbørlig begunstiging af de pågældende partier i relation til partistøtten.

### **4.3.3.5. Andre politiske embedsmænd**

De såkaldte rigsdagssagkyndige er en særlig kategori af politisk ansatte, som dog er ved at blive udfaset. De rigsdagssagkyndige er medlemmer af Rigsdagen, der hjælper ministeren, og de har en række lighedspunkter med juniorministre i det britiske system. Der var primo 2004 kun to rigsdagssagkyndige i den svenske regering.

Det har været fremme i debatten i Rigsdagen, de svenske medier og forvaltningsforskningen, at en del af topposterne i de uafhængige statslige styrelser er besat med tidligere politisk ansatte. Selvom de politisk ansatte embedsmænd går af samtidig med ministeren, forekommer det, at især statssekretærer finder beskæftigelse som topchefer i de uafhængige statslige styrelser. De svenske medier har endvidere i flere tilfælde peget på eksempler, hvor besættelsen af poster som topchefer i styrelserne er blevet brugt til at belønne medlemmer af regeringens parti eller støttepartier.

En rapport om spørgsmålet udarbejdet af *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* har peget på, at 33% af generaldirektørerne i svenske styrelser og direktorater i 2001 havde en politisk baggrund som tidligere minister, statssekretær, rigsdagsmedlem, politisk sagkyndig, landstings- eller kommunalråd, 15% havde en baggrund som fast topembedsmand i Regeringskanselliet og 52% havde en anden baggrund. Andelen af politisk ansatte generaldirektører faldt fra 1989 til 2001 fra 42% til 33%, og blandt de nyudnævnte generaldirektører i perioden oktober 1999-januar 2002 havde 21% politisk baggrund. Antallet af generaldirektører med embedsmandsbaggrund faldt også fra 1989 til 2001, mens antallet af generaldirektører med anden baggrund steg (Se Konstitutionsutskottets betänkande 2003/04: KU10: Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning).

### **4.3.4. Ministeriernes pressebetjening**

#### **4.3.4.1. Organiseringen af pressebetjeningen**

Pressebetjeningen i Regeringskanselliet varetages af politisk ansatte pressesekretærer. Hver minister har typisk 1-2 pressesekretærer, og der er herudover i en række ministerier ansat en række pressemedarbejdere som faste embedsmænd. Det er hovedsagelig ministrene, der udtaler sig politisk i medierne. Pressesekretærene fungerer ikke som talsmænd for mini-

steren, men de bruger en del tid på at orientere pressen om baggrunden for politiske beslutninger og udrede eventuelle uklarheder.

Selvom pressesekretærene er politisk ansatte, opfattes de ikke altid som politiske rådgivere, da de ofte er ansat på baggrund af deres faglige kompetencer og erfaringer som journalister og ikke nødvendigvis har været politisk aktive forud for ansættelsen. Der har været en tendens til, at de seneste statsministre har ansat mere strategiske pressesekretærer, som i stigende udstrækning har professionaliseret kommunikationen i ministerierne og de politiske kampagner.

For at sikre koordination i regeringens pressebetjening holder pressesekretærene en gang om ugen et fælles møde på tværs af departementerne. Statsministerens pressesekretær fungerer i den forbindelse som ordstyrer, men har ingen instruktionsbeføjelse over for de øvrige ministres pressesekretærer.

#### **4.3.4.2. Pressebetjeningen i praksis**

Ministerierne anvender tilsyneladende ikke solohistorier på samme måde som i Danmark. Til gengæld lækker de historier til pressen, som de pågældende medier dermed kan bringe som de eneste. Der vælges selektivt, hvilke interview og lignende ministeren skal deltage i. I den forbindelse lægges der især vægt på mediets oplag.

Debatten om spindoktorer har været behandlet i svenske medier, bl.a. som følge af mediernes dækning af pressebetjeningen i Storbritannien, men man har dog kun i ringe grad debatteret spørgsmålet i relation til det svenske system.

Medierne har beskrevet pressesekretæren i Statsrådsberedningen som en spindoktor, for hvem det er lykkedes at ændre statsministerens image, men der har ikke været en kritisk indgangsvinkel til problemstillingen, der er sammenlignelig med situationen i Storbritannien eller Danmark.

Der har tilsvarende kun været ganske få kritiske sager om ministeriernes pressebetjening. Der var i forbindelse med euroafstemningen i 2003 en sag, hvor en journalist angiveligt var blevet truet af statsministeren som følge af journalistens kritiske indgangsvinkel til afstemningen. Dette med-

førte en undersøgelse af hændelsen og en række kritiske spørgsmål fra Rigsdagen.

I den svenske medieforskning har man som i Danmark beskrevet ”politikens medialisering” som udtryk for det forhold, at medierne er blevet den dominerende kanal for politisk kommunikation, at de optræder som selvstændige politiske aktører, og at politikens aktører tilpasser sig mediernes arbejdsform.

### **4.4. Embedsmænds rådgivning og bistand i Storbritannien**

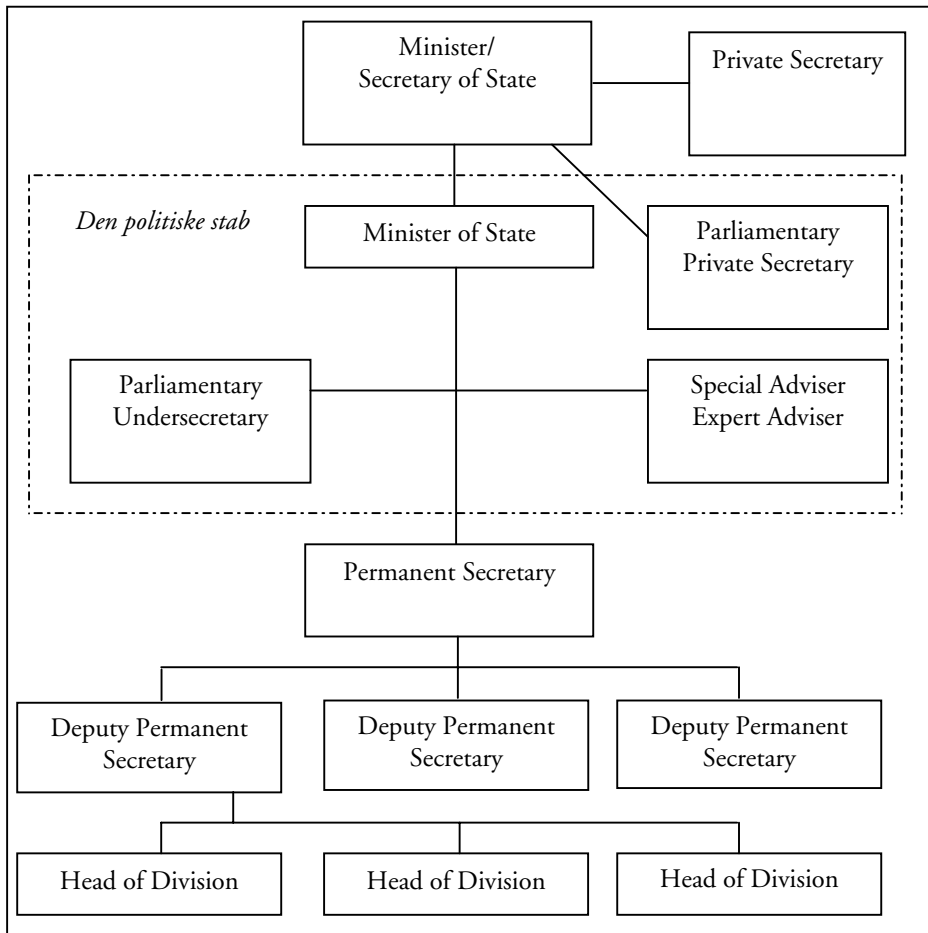
#### **4.4.1. Det politiske system og organiseringen af ministerbetjeningen**

Regeringen i Storbritannien fungerer som et kabinet med premierministeren i en central, koordinerende rolle. Premierministeren kan udnævne og afskedige alle ministre, og premierministeren fastlægger kabinettets dagsorden og kan intervenere i en hvilken som helst sag i alle ministerier.

Kabinettets medlemmer er foruden premierministeren de ca. 20 mest betydningsfulde ressortministre samt præsidenten for parlamentets overhus (House of Lords). Kabinettet sekretariatsbetjenes af Cabinet Office, der bl.a. forestår koordinationen af større regeringsinitiativer og arbejdet i de adskillige ministerudvalg nedsat under kabinettet (udvalgene kan foruden kabinetsministre også omfatte juniorministre samt topembedsmænd). Cabinet Office er således sammen med Prime Minister's Office de centrale koordinerende organer for regeringens politik. Der er i praksis en ikke helt præcis arbejdsdeling mellem de to enheder.

I de enkelte ministerier har ministeren foruden det faste embedsværk også en mindre politisk stab under sig, jf. figur 4.3. der viser organisationen i et typisk britisk ressortministerium.

Figur 4.3. Det departementale hierarki i Storbritannien



Den politiske stab under ministeren består dels af særlige rådgivere (special advisors), som er politisk udpegede embedsmænd, dels af et antal juniorministre. Der redegøres særskilt for ministrenes politisk udpegede embedsmænd i afsnit 4.4.3. nedenfor. Juniorministre er – generelt yngre – medlemmer af parlamentet fra ressortministerens parti. Deres officielle titler er Minister of State (viceminister), Parliamentary Undersecretary eller Parliamentary Private Secretary.

Ministers of State, den eneste kategori af juniorministre med instruktionsbeføjelser, opfattes generelt som rangerende lige under ministeren. Deres funktioner er primært interne. De kan spille en central rolle specielt

i relation til gennemførelsen af ministerens politik og udformningen af ny lovgivning.

Parliamentary Undersecretaries og Private Parliamentary Secretaries benyttes primært af ressortministrene til at varetage kontakten med parlamentet – især varetager de opgaver med at informere og sikre opbakning fra parlamentsmedlemmer fra ministerens parti. Parliamentary Undersecretaries kan også repræsentere deres minister overfor offentligheden eller i parlamentet.

Ministeren har endvidere typisk et antal Private Secretaries tilknyttet i en stabsfunktion. Private Secretaries er, svarende til danske ministersekretærer, typisk unge karriereembedsmænd fra det faste embedsværk.

Det faste embedsværk (Permanent Civil Service) er derudover hierarkisk organiseret under den politiske ledelse. Det består af en Permanent Secretary (svarende til en dansk departementschef), derunder Deputy Permanent Secretaries (afdelingschefer) og under dem igen et antal Heads of Division (kontorchefer) med en gruppe sagsbehandlere tilknyttet.

Under ministeriernes departementer ligger desuden typisk et antal enheder, svarende til danske styrelser eller direktorater. Disse er bemandet med faste embedsmænd og varetager med en vis autonomi funktioner under ministerens ressort, der typisk er karakteriseret ved at være administrativt prægede og kun sjældent gøres til ministersager.

### **4.4.2. Det almindelige embedsværks rådgivning og bistand**

#### **4.4.2.1. Udviklingen i det almindelige embedsværks rolle**

I international sammenligning er det britiske system ("Whitehall-modellen") karakteriseret ved en stor vægt på meritbaseret rekruttering til et (partipolitisk) neutralt embedsværk. Dette princip har historisk udgjort fundamentet for et neutralt britisk embedsværk, der tjener den siddende regering både i form af bistand til at gennemføre dens politik, og til at yde faglig og politisk-taktisk rådgivning.

Whitehall-modellen har dog gennem de seneste tre årtier været under pres, og der er blevet ansat et stigende antal politisk udpegede rådgivere i ministerierne. Ændringerne blev først introduceret af premierminister

Harold Wilson i starten af 1970'erne. Ved overtagelsen af regeringsmagten, efter en lang periode med konservativt styre, fandt Wilson, at embedsværket på en række områder var ufleksibelt og utilstrækkeligt for den nye regering. Den begrænsede fleksibilitet vedrørte i særlig grad embedsværkets evne til at udvikle nye politiske initiativer i overensstemmelse med den nye regerings ideologiske program, mens den oplevede utilstrækkelighed gjaldt kapaciteten til at implementere nye politikker og en manglende økonomisk ekspertise i embedsværket.

Wilson-regeringen ansatte som en reaktion herpå omkring 20 politiske rådgivere, der primært blev rekrutteret fra partiet Labour. Disse rådgivere blev formelt ansat som embedsmænd, men deres udvælgelse var ikke baseret på merit i den traditionelle forstand. Derimod var de rekrutteret på baggrund af politiske kompetencer, ofte i sammenhæng med en særlig efterspurgt teknisk ekspertise. De politisk ansattes primære roller var at yde politisk rådgivning og assistere ministrene i relation til deres parti samt medierne.

Den grundlæggende struktur med et partipolitisk neutralt embedsværk og et yderst begrænset antal midlertidige, politisk udpegede embedsmænd blev ikke ændret i de følgende to årtier med konservative regeringer under ledelse af Margaret Thatcher og John Major. Utilfredsheden med det britiske embedsværks tilsyneladende modvilje mod forandring og manglende ledelsesmæssige kompetence forsvandt dog ikke, og Margaret Thatcher skærpede regeringens indflydelse på ansættelsen af offentlige ledere, og antallet af politisk udpegede rådgivere steg svagt.

Da Tony Blairs New Labour-regering tiltrådte i 1997 blev der foretaget fire centrale ændringer. For det første blev premierministerens kontors koordinerende rolle styrket væsentligt. Dette gjaldt både koordinationen af regeringens politiske strategier og kontakten med medierne. For det andet voksede antallet af politisk udpegede rådgivere markant til omkring 80, jf. afsnit 4.4.3. For det tredje blev særlige rådgivere i højere grad end tidligere rekrutteret til at varetage kommunikationsfunktioner. Endelig brød Blair-regeringen for det fjerde med traditionen ved at give to særlige rådgivere i premierministerens kontor instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk.

Det britiske systems grundlæggende model er dog fortsat et neutralt, meritbaseret embedsværk med et – i international sammenhæng – relativt

begrænset antal politisk udpegede embedsmænd. Men Blair-regeringen har styrket udviklingen i retning af en mere centraliseret administration med et stærkere element af supplerende politisk-taktisk rådgivning fra særlige rådgivere. Tendensen til at basere sig mindre på politisk-taktisk rådgivning fra det faste embedsværk begyndte under Major-regeringen, men er blevet styrket under Tony Blair.

### **4.4.2.2. Det faste embedsværks funktioner og begrænsninger**

Ved afgrænsningen af de almindelige embedsmænds rolle som rådgivere fremhæves ofte i Storbritannien sondringen mellem *policy*-rådgivning og *politisk* rådgivning. De almindelige embedsmænds rådgivningsfunktion består hovedsageligt i at yde policy rådgivning til ministeren/regeringen, hvorimod politisk rådgivning betragtes som værende uden for de grænser, som defineres af princippet om partipolitisk neutralitet.

Hvor sondringen mellem policy-rådgivning og politisk rådgivning vanskeligt kan defineres præcist begrebsmæssigt, så synes der i praksis at være en ret klar forståelse af de grænser, som eksisterer for henholdsvis almindelige og politisk udpegede embedsmænd. Kernen i sondringen synes at være adskillelsen af ministrenes partirelaterede opgaver og hensyn fra de ressortrelaterede politiske opgaver og forpligtelser som regeringsmedlem. Sondringen lægger endvidere op til en adskillelse mellem faglig og politisk-taktisk rådgivning. I denne henseende forekommer det britiske system i højere grad, end det er tilfældet i Norge, Sverige og i særdeleshed Danmark, at lægge vægt på en adskillelse af disse rådgivningsfunktioner. Det gælder i hvert fald i udgangspunktet, hvor den politiske stab antages at stå for den politiske rådgivning, mens det faste embedsværk antages at holde sig til en fagligt baseret rådgivning og bistand til ministeren.

I praksis er sondringen mindre klar. De almindelige embedsmænd og især topembedsmænd synes i ganske vid udstrækning at deltage i politisk-taktisk rådgivning af deres ministre, herunder i form af udvikling af strategier for præsentation og vedtagelse af lovforslag mv., samt forhandlinger med organisationer og de politiske partier. Derudover kan embedsmændene også deltage i møder mellem ministre og f.eks. interesseorganisationer eller folketingsmedlemmer.

Grænsen skal således snarere forstås som gående ved en politisk-taktisk rådgivning, der har at gøre med ministerens position i sit parti, eller mini-



sterens eller partiets popularitet i befolkningen. Desuden falder rent partipolitiske aspekter i relation til oppositionen i parlamentet uden for de almindelige embedsmænds rådgivning.

#### **4.4.2.3. Betydningen for det faste embedsværk af det stigende antal særlige rådgivere**

Det har været diskuteret, hvorvidt de særlige rådgiveres voksende antal i de britiske ministerier har medført, at det faste embedsværk har fået en anden og mere begrænset rolle i relation til den rådgivning af ministrene, der ligger ud over den rent faglige. Dette synes ikke generelt at være tilfældet.

Der kan peges på flere begrundelser herfor. For det første er antallet af særlige rådgivere stadig meget lavt sammenlignet med antallet af almindelige embedsmænd i departementerne, når der ses bort fra premierministerens kontor. Ministre kan derfor hverken alene eller primært basere sig på politisk-taktisk rådgivning fra deres særlige rådgivere. For det andet udfylder særlige rådgivere i vid udstrækning funktioner, der ligger uden for de opgaver, det faste embedsværk normalt varetager. Eksempler på sådanne funktioner er møder og forhandlinger med parlamentsmedlemmer fra ministerens parti eller møder med ministerens partikolleger fra andre lande. Også i forhold til medierne synes særlige rådgivere at have udfyldt et hul mellem på den ene side den bistand, det faste embedsværk kan yde under hensyn til den partipolitiske neutralitet, og på den anden side regeringens forventninger. I den forstand har de særlige rådgivere næppe skubbet det faste embedsværk tilbage, men snarere lettet et pres for, at det faste embedsværk skulle involvere sig i rådgivning og bistand på områder, der kunne medføre, at dets partipolitiske neutralitet blev truet.

#### **4.4.3. Politisk ansatte embedsmænds rådgivning og bistand**

Som nævnt gennemførte Blair-regeringen efter sin tiltræden i 1997 en række justeringer af Whitehall-modellen. Baggrunden for de gennemførte justeringer var en kritisk opfattelse af embedsværket, der ikke lå langt fra de foregående regeringers. Opfattelsen var karakteriseret ved en begrænset tillid til det faste embedsværks evne og vilje til at tilpasse sig regeringens nye ideologiske grundlag. Regeringen var endvidere skeptisk over for embedsværkets evne til at leve op til regeringens ønske om en mere professionaliseret kommunikation.

## Embedsmænds rådgivning og bistand

De gennemførte ændringer havde det væsentlige fællestræk, at brugen af særlige rådgivere blev øget. Premierministerens koordination af regeringens politik blev markant styrket. Som et middel til at sikre kapaciteten hertil blev antallet af særlige rådgivere i premierministerens kontor omtrent tredoblet. Samtidig indførte Tony Blair, som noget nyt, instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk til to politisk udpegede rådgivere i premierministerens kontor – den ene fungerende som Chief of Staff og den anden, indtil 2004, som Director of Communication and Strategy.

Blair-regeringen omstrukturerede endvidere regeringens informationservice og indsatte i den forbindelse, som et brud på traditionen, særlige rådgivere i ledende funktioner. Dette indebar, at de særlige rådgivere i højere grad end tidligere blev rekrutteret til presse- og kommunikationsfunktioner. Disse særlige medierådgivere blev ansat på baggrund af kommunikationsekspertise såvel som partitilknytning. En række af dem kom til at fungere som ministrenes talsmænd og blev i offentligheden kendt som ”spindoktorer”.

Samlet blev antallet af særlige rådgivere for den britiske regering på få år mere end fordoblet, jf. tabel 4.3.

**Tabel 4.3. Udviklingen i antallet af særlige rådgivere i Storbritannien**

År	Total	Premierministerens kontor	Øvrige ministerier
1994/95	34	6	28
1995/96	38	8	30
1996/97	38	8	30
1997/98	70	18	52
1998/99	74	25	49
1999/00	78	26	52
2000/01	79	25	54
2001/02	81	26	55
2002/03	81	27	54

Kilde: Committee on the Standards on Public Life (2003): *Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the Permanent Civil Service*, The Ninth Report.

Den væsentligste stigning skete i premierministerens kontor, hvor antallet blev tredoblet, så det udgjorde ca. 25 (ud af en stab på ca. 70), og i Trea-

sury (Finansministeriet), hvor antallet voksede til omkring 10. I de øvrige ministerier er der kun sket en begrænset stigning i antallet af særlig rådgivere efter Blair-regeringens tiltrædelse. Typisk har ressortministrene i dag hver to særlige rådgivere tilknyttet.

#### 4.4.3.1. Typer af særlige rådgivere

Der kan, ud fra hvilke funktioner de varetager, skelnes mellem to typer af særlige rådgivere for den britiske regering.

Det første gruppe af særlige rådgivere kan kategoriseres som *politiske rådgivere*. De rekrutteres enten på basis af en speciel faglig ekspertise, der er relevant for ministeren, eller på baggrund af en relevant partipolitisk profil, der gør dem kvalificerede til at yde ministeren politisk rådgivning. Dette har været den traditionelle rolle for særlige rådgivere siden deres introduktion i 1970'erne. I begyndelsen blev der især lægt vægt på at rekruttere ekspertrådgivere, der besad en ekspertise, som ikke var tilstrækkeligt dækket af det faste embedsværk. I de senere år har det i højere grad været den partipolitiske baggrund, der har været afgørende for rekrutteringen af denne type særlige rådgivere.

Den anden gruppe af særlige rådgivere er *presse- og kommunikationsrådgivere (eller "spindoktorer")*. Deres hovedfunktion er at varetage regeringens kontakt til medierne. De yder ministeren rådgivning om kommunikation og håndtering af sager i medierne, og de har en strategisk rolle i ministeriernes informationstjenester, jf. afsnit 4.4.4. Denne gruppe af rådgivere har traditionelt været meget begrænset, men er vokset betragteligt under den siddende Labour-regering. I dag er den ene af ressortministrenes to særlige rådgivere således typisk en kommunikationsrådgiver.

#### 4.4.3.2. Fordele og ulemper ved brugen af særlige rådgivere

De særlige rådgivere, der fungerer som *politiske rådgivere*, vurderes generelt i den offentlige debat såvel som i embedsværket som et relativt positivt og ukontroversielt bidrag til ministeriernes ministerbetjening. De politiske rådgivere vurderes således at udfylde en væsentlig supplerende funktion, idet de kan yde rådgivning på en måde, som det faste embedsværk som følge af dets partipolitiske neutralitet ikke har mulighed for. Dette kan for ministrene tilføre en dimension til den ministerielle rådgivning og bistand, som ikke er dækket af det faste embedsværk. Endvidere

kan eksistensen af politiske rådgivere understøtte opretholdelsen af det almindelige embedsværks neutralitet ved at fjerne et pres for, at embedsværket yder en rådgivning, der truer dets partipolitiske neutralitet.

Den relativt nylige tendens til, at særlige rådgivere ansættes i kommunikationsfunktioner, har derimod været genstand for mere debat og en mere tvetydig vurdering.

På den ene side har ”*spindoktorerne*” ligesom de traditionelle politiske rådgivere tilført nye dimensioner til den ministerielle rådgivning og bistand, som det faste embedsværk som følge af kravet om partipolitisk neutralitet vanskeligt kan yde. De har også i nogle sammenhænge bidraget til en modernisering af den eksisterende kommunikationsstruktur i ministerierne. Det har endvidere været fremhævet, at de særlige kommunikationsrådgivere kan opleves som værdifulde for medierne, fordi de altid er tilgængelige og almindeligvis er velinformerede om ministerens politik mv.

På den anden side har spindoktorerne givet anledning til, at regeringen er blevet kritiseret for at have en for kontrolleret og strategisk tilgang til medierne, der kan få den til at fremstå som udemokratisk og upålidelig. Det er således i dag omdiskuteret, hvorvidt spindoktorerne reelt udgør en værdi for regeringen eller ej.

### **4.4.4. Ministeriernes pressebetjening**

Det voksende antal særlige rådgivere i kommunikationsfunktioner afspejler Blair-regeringens prioritering af en offensiv kommunikation og en utilfredshed med den kommunikationsrådgivning og bistand, som det faste embedsværk har kunnet tilbyde.

Den nytiltrådte New Labour-regering fandt i 1997 den eksisterende informationservice (Government Information Service, GIS) ude af trit med moderne vilkår for politisk kommunikation.

Blair-regeringen tog derfor straks fat på at omstrukturere regeringens kommunikationsorgan, som i alt omfatter mere end 1.000 embedsmænd (ansat i ministeriernes departementer og styrelser kommunikationsafdelinger). Før 1997 var disse alle ansat som almindelige embedsmænd, og den samlede kommunikationservice var således omfattet af kravene om

partipolitisk neutralitet i udførelsen af pressebetjeningen. Blair-regeringen ændrede dette ved at indsætte en række særlige rådgivere i ledende stillinger i det omstrukturerede GICS (Government and Communication Services).

I forbindelse med omorganiseringen af GICS forlod en lang række af de tidligere chefer organisationen. En del af de informationschefer, der forlod deres stillinger, gav samtidig udtryk for, at den øgede brug af særlige rådgivere i ministeriernes pressekontorer underminerede den traditionelle upartiske pressebetjening. Det blev i debatten fremhævet som belastende for de almindelige embedsmænd i pressefunktioner samt problematiseret ud fra mere principielle synspunkter om embedsværkets og mediernes demokratiske funktioner.

Metoderne i pressebetjeningen, som angiveligt benyttes af de særlige kommunikationsrådgivere ("spindoktorer"), inkluderer "rapid rebuttal" af kritik og andre ugunstige nyheder, strategisk planlægning og koordination af regeringens information til medierne, samt eksklusivitet i relation til fordelingen af information fra regeringen (solohistorier).

"Rapid rebuttal" indebærer hurtigt at levere et svar med regeringens fortolkning af nyheder i medierne. Kapaciteten til hurtig reaktion på mediehistorier, inklusiv en næsten konstant medieovervågning, blev etableret under ledelse af Blair-regeringens særlige rådgivere, herunder især kommunikationsdirektøren i premierministerens kontor. Den strategiske planlægning af nyhedsformidling er også blevet opprioriteret og centraliseret. "The Grid", et skema over ugens forventede større nyheder og mediehistorier (inden for såvel som udenfor regeringens kontrol), illustrerer denne tendens. Det er regeringens centrale redskab for den fremtidige planlægning af præsentationen af regeringens politik. The Grid håndteres af Strategic Communication Unit (SCU), som Tony Blair etablerede i premierministerens kontor i 1997 under ledelse af kommunikationsdirektøren.

Eksklusivitet i fordelingen af nyheder (solohistorier) benyttes til at opnå en så positiv og omfattende dækning som muligt af regeringsinitiativer og i nogle tilfælde til at modvirke skadevirkninger af kritiske nyhedsreportager. Dette redskab synes imidlertid at blive anvendt mindre aktivt efter en del offentlig kritik af regeringens angivelige forsøg på styring af mediedagsordenen, og medierne erklærer sig generelt uvillige til at acceptere

nogen former for redaktionelle krav fra regeringens pressemedarbejdere i relation til solohistorier.

### **4.4.5. Regulering af embedsmænds rådgivning og bistand**

De grundlæggende spilleregler for det britiske regeringssystem er i modsætning til de fleste andre demokratiske politiske systemer ikke nedskrevet i en forfatning. En række forhold vedrørende relationen mellem regering og embedsværk, som er lovregulerede i andre lande, er endvidere ikke regulerede i Storbritannien. Det britiske system er således karakteriseret ved i høj grad at være reguleret gennem praksisudviklede normer og sædvaner.

I overensstemmelse med denne tradition har reguleringen af forholdet mellem regering og embedsværk ligeledes traditionelt haft karakter af normer, som er etableret gennem praksis. Igennem de seneste årtier er den normbaserede regulering af regering og embedsværk dog i stigende grad blevet nedfældet, typisk i form af adfærdskodekser udstedt af regeringen (Cabinet Office) og uden formel godkendelse af parlamentet.

I 1992 blev en kodeks for det faste embedsværk ("the Ministerial Code: A code of conduct and guidance on procedures for ministers") for første gang offentliggjort. I kodeksen understreges ministrenes pligt til at sikre embedsværkets politiske upartiskhed. Den beskriver procedurer, regler og normer for ministrenes relationer til regeringen, parlamentet, deres ministerium og embedsværket og giver vejledning i forhold til ministres besøg, præsentation af politikker og ministres private interesser og pensioner.

I 1996 udgav Cabinet Office endvidere en kodeks for det faste embedsværk ("the Civil Service Code"). Denne kodeks blev udarbejdet efter et forslag fra parlamentet og definerer det konstitutionelle grundlag for embedsværkets arbejde og de værdier, som det forventes at efterleve.

I 2001 blev en særskilt kodeks for særlige rådgivere ("the Code of Conduct for Special Advisers") føjet til. Heri understreges det, at særlige rådgivere er ansat til at bistå ministre i relation til sager, hvor regeringens funktionen overlapper med partiopgaver, og hvor det derfor ville være upassende for det faste embedsværk at involvere sig. Kodeksen for særlige rådgivere afgrænser endvidere de funktioner, som særlige rådgivere kan have, hvis deres minister ønsker det, definerer deres status som midlerti-

dige embedsmænd, udstikker retningslinjer for deres relationer til medierne og det regeringsbærende parti, samt beskriver grænserne for deres personlige politiske engagement. I tilknytning til kodeksen blev senere samme år udsendt en modelkontrakt for særlige rådgiveres ansættelse.

#### **4.4.5.1. Kilder til regulering**

Foruden regeringen (Cabinet Office) har særligt to aktører haft betydning for udviklingen mod en højere grad af formalisering i adfærdskodekser: Underhusets udvalg for offentlig administration ("the House of Common Public Administration Select Committee") og The Committee on Standards in Public Life.

The Committee on Standards in Public Life blev nedsat af John Major-regeringen i 1994 med det formål at undersøge og vurdere aktuelle problemstillinger i relation til varetagelsen af alle former for offentlig hverv. På trods af at premierministeren udpeger medlemmerne til komitéen, har den fungeret relativt uafhængigt af regeringen. Den beslutter således, hvilke emner den vil undersøge *efter* (og ikke *i*) samråd med regeringen. Komiteen har formuleret syv principper, der skal understøtte standarder i det offentlige liv (uselviskhed, integritet, objektivitet, ansvarlighed, åbenhed, ærlighed og lederskab) og anbefaler, at alle offentlige instanser udarbejder adfærdskodekser, der indeholder disse principper. Principperne er blevet tilføjet the Ministerial Code og understøtter de senere udsendte Civil Service Code og Code of Conduct for Special Advisers. Et centralt element i komitéens arbejde er en ambition om at opretholde et neutralt og upartisk embedsværk, idet eksistensen af et begrænset antal særlige rådgivere dog anerkendes som værdifuldt. Derudover arbejder komitéen for større gennemsigtighed, et formelt regelgrundlag, der angiver grænserne for regeringen, og en stærkere indflydelse for parlamentet på relationerne mellem regeringen og embedsværket.

Underhusets udvalg vedrørende offentlig administration blev nedsat i 1967 med det formål at vurdere sager vedrørende kvalitet og administrative standarder i ministeriernes arbejde samt andre forhold vedrørende embedsværket. Selv om regeringen har flertal i Underhuset, har udvalget udviklet sig til at være en kritisk vagthund i relation til regeringen og embedsværket. Udvalget har især holdt kritisk øje med, om princippet om embedsværkets neutralitet bliver opretholdt, og udvalget har forholdt sig kritisk til de særlige rådgiveres stigende antal og betydning.

### 4.4.5.2. På vej mod lovgivning?

Både Committee on Standards in Public Life og Underhusets udvalg vedrørende offentlig administration har gennem de seneste år insisteret på behovet for regulering af forholdet mellem regeringen og embedsværket gennem lovgivning. Ønsket er at styrke den parlamentariske indflydelse på og kontrol med regeringens brug af embedsværket. Parlamentsudvalget har i januar 2004 øget presset på regeringen ved at fremsætte et forslag til Civil Service Act og har samtidig opfordret regeringen til hurtigt at fremsætte sit eget forslag.

Lovforslaget følger anbefalingerne fra Committee on Standards in Public Life og definerer embedsværkets konstitutionelle status, forpligter regeringen og dens ministre til at fastholde et upartisk embedsværk, definerer embedsværkets kerneværdier (herunder princippet om udvælgelse på baggrund af merit), definerer de særlige rådgiveres status og grænserne for deres funktion samt sætter et loft for antallet af særlige rådgivere.

Regeringen har imidlertid hidtil forholdt sig tøvende over for ønsket om lovgivning. Den har principielt erklæret sin støtte til en fremtidig lovgivning, men har endnu ikke fundet tiden inde til at fremsætte konkrete forslag.



## Kapitel 5

# Regler for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand

Dette kapitel omhandler spørgsmål om, hvorvidt der er behov for yderligere at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Om dette spørgsmål er i udvalgets kommissorium pkt. 4.1. anført følgende:

”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.”

Reglerne om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre er senest samlet behandlet i Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Redegørelsen er den daværende regerings opfølgning på vedtagelse nr. V 38.

I forbindelse med Folketingets behandling af forespørgsel nr. F 9 den 16. januar 2003 tilkendegav den nuværende regering, at den kunne tilslutte sig den generelle beskrivelse af reglerne, der fremgår af redegørelsen.

Afsnit 5.1. nedenfor indeholder en gennemgang af de gældende regler for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand. Gennemgangen giver stort set uforkortet det, der fremgår af Justitsministeriets redegørelse.

Om de særlige rådgiveres rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre henvises til kapitel 6.1.

Udvalgets overvejelser om behovet for yderligere at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand er indeholdt i afsnit 5.2.

### **5.1. Gældende regler**

#### **5.1.1. Reglerne om embedsværkets rådgivning og bistand**

##### **5.1.1.1. Hvor findes reglerne?**

Der er ikke i lovgivningen fastsat regler om, hvilke grænser der gælder for embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Der foreligger på nuværende tidspunkt heller ikke nærmere praksis fra hverken domstolene eller Folketingets Ombudsmand.

Højesteret har dog i en dom, der vedrører embedsmænds rådgivning og bistand op til en folkeafstemning, generelt udtalt, at regeringen og dens ministre kan bistås af embedsapparatet (se nærmere om dommen i afsnit 5.1.6.2. nedenfor). Endvidere har ombudsmanden i en udtalelse af 25. marts 1998 i forbindelse med en klage over regeringens påståede misbrug af det almindelige embedsværk til partipolitiske formål mere generelt givet udtryk for, at det efter hans opfattelse ”ikke [er] i strid med gældende ret eller god forvaltningsskik at medarbejdere i et ministerium – inden for lovgivningens rammer – forudsættes at yde bistand til ministerens politiske virksomhed.” Ombudsmanden henviste i den forbindelse til betænkningen fra DJØF’s arbejdsgruppe om fagligt etiske principper i offentlig administration, navnlig side 118 ff.

Det anførte betyder ikke, at der ikke findes regler og normer om spørgsmålet, men reglerne er – ligesom det gælder for en række centrale politisk-parlamentariske spørgsmål – navnlig udviklet på andet grundlag end lovgivning og domstols- og ombudsmandspraksis.

Reglerne er således særligt udviklet på grundlag af administrativ praksis i lyset af almindelige forestillinger om, hvad der efter grundlæggende hensyn på området må anses for korrekt og hensigtsmæssigt.

Der er endvidere inden for de senere år udarbejdet betænkninger og videnskabelige udredninger om reglerne – regler, som er dels af retlig karakter, dels af politisk-parlamentarisk eller såkaldt etisk karakter.

### **5.1.1.2. Justitsministeriets redegørelse nr. R 2**

I forbindelse med forespørgselsdebat nr. F 20 den 16. januar 2001 opfordrede et flertal i Folketinget den daværende regering til at ”præcisere grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsmænds troværdighed ikke lider overlast” (vedtagelse nr. V 38).

Som den daværende regerings opfølgning på denne vedtagelse afgav Justitsministeriet den 4. oktober 2001 redegørelse nr. R 2 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning til regeringen og dens ministre. Redegørelsen er udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med en række andre ministerier.

Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre indeholder – på grundlag af den ovenfor nævnte praksis og de nævnte betænkninger mv. – en generel beskrivelse af, hvilke grænser der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre.

Som det fremgår af redegørelsen, vil der i praksis være såvel opgaver, der ligger klart inden for rammerne for, hvad embedsværket bør yde bistand til, som opgaver, der ligger klart uden for disse rammer, og som derfor i givet fald må varetages af andre – f.eks. ansatte i de politiske partier. Der kan imidlertid som anført i redegørelsen også tænkes situationer, hvor den konkrete anvendelse af de grænser, der gælder for embedsværkets bistand, vil kunne give anledning til tvivl. Om disse situationer er i redegørelsen anført, at der må udvises særlig agtpågivenhed.

I de følgende afsnit 5.1.2.-5.1.7. beskrives – med udgangspunkt i redegørelse nr. R 2 – grænserne for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre.

Generelt kan der som anført i redegørelsen siges at bestå to grænser:

For det første skal der være tale om, hvad der i bred forstand kan betegnes som en ”sag” i ministeriet. Herom henvises til afsnit 5.1.3.

For det andet er der – selv om der er tale om en ”sag”, og embedsværket således kan (og skal) bistå ministeren – grænser for, hvilken nærmere bistand embedsværket kan yde, jf. afsnit 5.1.4.

I forlængelse heraf er i afsnit 5.1.5. omtalt nogle af de problemstillinger, som embedsværket kan rådgive ministeren om.

I afsnit 5.1.6. er beskrevet nogle særlige problemstillinger med hensyn til tilfælde, hvor der er udskrevet folketingsvalg, og tilfælde, hvor der skal afholdes folkeafstemning.

Forinden er der i afsnit 5.1.2. en omtale af nogle grundlæggende hensyn, som de regler, der bestemmer grænserne for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges navnlig at hvile på.

Afsnit 5.1.7. indeholder en sammenfatning.

### **5.1.2. Grundlæggende hensyn**

De regler, der bestemmer grænserne for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges navnlig at hvile på tre grundlæggende hensyn:

*For der første* er der hensynet til, at ministerstyret kan fungere. Det er bl.a. karakteristisk for det danske ministerstyre, at ministeren både i politisk og retlig henseende har et udstrakt ansvar for sit område, samtidig med at ministeren er den eneste person i ministeriet med demokratisk legitimitet. Om ministeransvaret henvises til kapitel 8.3.

Embedsmændene er bl.a. ansat for at bistå den politiske ledelse, og der sker ikke udskiftninger i det almindelige embedssystem i forbindelse med regeringsændringer og ministerskifter. For at ministeren kan opfylde de krav, der stilles – og dermed for, at ministerstyret kan fungere – er det nødvendigt, at skiftende ministre kan påregne at modtage loyal bistand til brug for udførelsen af alle deres opgaver, herunder gennemførelsen af regeringens politik.

*For det andet* bør politiske beslutninger, som ministeren deltager i, bygge på et solidt fagligt grundlag. Det er således afgørende, at der er det nødvendige og relevante overblik over f.eks. den pågældende sags faktiske

omstændigheder, over den påtænkte beslutnings overensstemmelse med relevante retsregler og over de økonomiske og administrative konsekvenser mv. af beslutningen.

*For det tredje* er der hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet, integritet og troværdighed. Det er således en grundlæggende erfaring, at det politisk-administrative system kun kan fungere, hvis der er tillid til fagligheden og korrektheden i administrationens arbejde. Tillid til centraladministrationens troværdighed og partipolitiske neutralitet er herunder også en betingelse for, at forskellige regeringer eller ministre kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

De regler og normer, der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges at bygge på en balance mellem de anførte hensyn.

### **5.1.3. Forhold knyttet til ministerens funktioner som minister**

#### **5.1.3.1. En ministers forskellige funktioner**

En minister varetager som person forskellige funktioner. Grænserne for embedsværkets bistand til ministeren afhænger bl.a. af, hvilke funktioner ministeren i det konkrete tilfælde udøver.

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

Ministeren er samtidig forvaltningschef og dermed den øverste leder af det administrative ressortområde, der er henlagt til ministeriet. I denne egenskab træffer ministeren bl.a. afgørelser om udstedelse af konkrete forvaltningsakter, f.eks. meddelelse af tilskud eller tilladelser, og om fastsættelse af generelle regler, eksempelvis bekendtgørelser og cirkulærer. Denne funktion – der i øvrigt i vidt omfang varetages af embedsværket

selv på ministerens vegne – vil i sit udgangspunkt være mindre ”politisk præget” end funktionen som regeringsmedlem.

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

Ministeren varetager som person også funktioner, der ikke er knyttet til stillingen som minister. En minister vil således ofte være fremtrædende medlem af et politisk parti og i den forbindelse f.eks. have tillidsposter i partiets opgaver. Oftest er en minister samtidig medlem af Folketinget og vil i løbet af valgperioden have en række forpligtelser i forhold til sin valgkreds. Når der er udskrevet valg til Folketinget, vil ministeren i den forbindelse normalt være involveret i en personlig kampagne for at blive valgt til det nye Folketing og ofte tillige i partiets generelle kampagne.

I forhold til udøvelsen af disse funktioner kan ministeren betegnes som partipolitiker.

I visse tilfælde kan det være vanskeligt at foretage en skarp sondring mellem de nævnte funktioner. F.eks. vil sager om fastsættelse af bekendtgørelser efter omstændighederne kunne rejse spørgsmål af væsentlig regeringspolitisk karakter, således at ministeren i den pågældende sammenhæng kan siges at udøve funktioner både som regeringsmedlem og forvaltningschef. Der vil ligeledes kunne være situationer, hvor en minister kan siges at udøve funktioner både som regeringsmedlem og partipolitiker. Det kan f.eks. være tilfældet, når ministeren holder et indlæg om et emne inden for sit ressortområde på et møde, der er arrangeret af et politisk parti – enten ministerens eget parti eller et andet politisk parti.

### **5.1.3.2. Krav om, at der skal være en ”sag” i ministeriet**

For at embedsværket kan yde bistand til ministeren – således at der overhovedet opstår spørgsmål om grænserne for denne bistand – skal der være tale om forhold, som knytter sig til ministerens funktion som minister. I den forstand skal der være tale om en ”sag” i ministeriet.

Heri ligger på den ene side den negative afgrænsning, at embedsværket som almindelig regel ikke kan yde ministeren rådgivning og bistand i forbindelse med spørgsmål, som ingen berøring har med funktionen som minister. Embedsværket bør således f.eks. ikke rådgive og bistå ministeren

om spørgsmål vedrørende ministerens almindelige status og position internt i ministerens parti, herunder i forhold til den pågældendes valgkreds mv. Noget sådant falder uden for embedsværkets opgaver og ville kunne undergrave tilliden til dets integritet og troværdighed.

I kravet om, at der skal være tale om en ”sag” i ministeriet, ligger på den anden side, at embedsværket kan yde bistand i alle forhold, der knytter sig til ministerens funktioner som minister. Der kan således ydes bistand, uanset om ministeren optræder som forvaltningschef (f.eks. fordi der er tale om udstedelse af en konkret forvaltningsakt i medfør af lovgivningen), som ressortminister (f.eks. fordi det drejer sig om udarbejdelse af lovforslag, folketingsbesvarelser, økonomiske vurderinger eller redegørelser) eller som regeringsmedlem (f.eks. fordi der er tale om forberedelse af et møde blandt regeringsmedlemmer om koordination af regeringens politik).

#### **5.1.4. Normer for embedsværkets rådgivning og bistand**

Når embedsværket – inden for de rammer, der fremgår af det, der er anført ovenfor i afsnit 5.1.3. – yder regeringen og dens ministre rådgivning og bistand, gælder der en række normer.

Disse normer kan sammenfattes således, at embedsværket skal holde sig inden for gældende ret, jf. afsnit 5.1.4.1. nedenfor, samt inden for principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet, jf. afsnit 5.1.4.2.-5.1.4.4.

##### **5.1.4.1. Inden for rammerne af gældende ret**

Det danske retssystem er bl.a. underlagt et princip om lovmæssig forvaltning. Myndighederne, herunder ministre, må ikke handle i strid med relevante retsregler.

Der gælder derfor den selvfølgelig grænse for embedsværkets rådgivning og bistand, at den skal ske inden for rammerne af gældende ret.

Embedsværket må således ikke yde en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen mv.

### **5.1.4.2. Sandhedspligt**

Offentlige myndigheder er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Princippet betyder som en almindelig regel bl.a., at der ikke kan ydes en bistand, der indebærer, at embedsværket videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder med hensyn til oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortællinger af andre, væsentlige oplysninger.

Tilsvarende er det en almindelig regel, at embedsværket heller ikke kan medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

Det anførte gælder både i forhold til Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til private og offentligheden.

Den angivne sandhedspligt indebærer ikke en forpligtelse til ved besvarelse af spørgsmål, f.eks. fra pressen, at afsløre overvejelser og planer, eksempelvis om et forestående økonomisk indgreb. Princippet om sandhedspligt indebærer naturligvis ikke, at der er en forpligtelse til at røbe oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.

### **5.1.4.3. Faglighed**

Det er en central opgave for embedsværket at medvirke til, at politiske beslutninger hviler på det fornødne og relevante faglige grundlag, jf. afsnit 5.1.2. ovenfor.

Embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre skal derfor ske inden for rammerne af almindelig faglighed.

Det indebærer, at den bistand, som embedsværket yder i forbindelse med f.eks. udarbejdelse af besvarelser og udredninger mv., skal være fagligt forsvarlig. Embedsværket kan f.eks. ikke udarbejde kommentarer til forslag fra folketingsmedlemmer eller interessegrupper mv., som ligger uden for de rammer, der sættes af faglige normer på det pågældende område – f.eks. ved at lade kommentarerne bygge på forudsætninger, der er uden tilstrækkeligt fagligt belæg.



#### **5.1.4.4. Partipolitisk neutralitet**

Det er et grundlæggende princip ved det danske embedsmandssystem, at embedsværket i sin virksomhed skal være partipolitisk neutralt.

Heri ligger bl.a., at den enkelte embedsmand ikke må lade sine egne politiske holdninger få indflydelse på den bistand, der ydes ministeren, men at bistanden – inden for de rammer, der i øvrigt gælder – skal ydes med henblik på sagligt og loyalt at sikre den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik.

I det anførte ligger endvidere, at embedsmændene i forbindelse med deres tjenstlige funktioner ikke alene skal være partipolitisk neutrale, men over for omverdenen, herunder Folketinget, også skal fremstå sådan. Dette har bl.a. betydning for, at også fremtidige regeringer kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

Dette må bl.a. sikres ved opfyldelsen af de principper om faglighed mv., som er omtalt ovenfor, ligesom der bl.a. vil være anledning til at være opmærksom på princippet om partipolitisk neutralitet i tilfælde, hvor embedsværket – på ministerens vegne – har direkte kontakt til f.eks. pressen eller politikere uden for regeringen.

Om særlige rådgivere henvises til kapitel 6.

#### **5.1.5. Nærmere om de problemstillinger, der kan rådgives om**

Afsnit 5.1.3 og 5.1.4. indeholder en nærmere beskrivelse af den principielle afgrænsning af de tilfælde, hvor embedsværket kan yde rådgivning og bistand, samt en oversigt over, hvilke normer der i alle tilfælde gælder, når embedsværket yder rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

I dette afsnit er nærmere omtalt nogle af de problemstillinger, som embedsværket – inden for de angivne rammer – kan rådgive ministeren om.

Overordnet gælder, at embedsværket kan rådgive om såvel de indholdsmæssige som de politisk-taktiske aspekter af en sag. Dette følger også af, at disse aspekter i praksis i mange tilfælde kun vanskeligt kan holdes ude fra hinanden.

### **5.1.5.1. De indholdsmæssige aspekter**

Som tidligere anført er det en grundlæggende opgave for embedsværket at rådgive om faglige spørgsmål, herunder f.eks. om retlige, økonomiske eller erhvervsmæssige problemstillinger.

Rådgivning og bistand af den anførte karakter vil i praksis oftest ske i sammenhæng med ministerens eller regeringens egne planer eller overvejelser om gennemførelse af politiske initiativer, f.eks. fremsættelse af lovforslag, fremlæggelse af redegørelser, handlingsplaner eller publikationer af mere beskrivende karakter.

Rådgivningen behøver imidlertid ikke at være begrænset til regeringens egne initiativer. Den kan f.eks. også være knyttet til initiativer, der kommer "udefra", f.eks. fra Folketingets partier, medierne eller fra interesseorganisationer.

I praksis er det således bl.a. en væsentlig opgave for embedsværket at analysere faglige problemstillinger, der knytter sig til f.eks. forslag fremsat af oppositionen. Der kan f.eks. være tale om økonomiske, retlige eller miljømæssige vurderinger af udspil fra oppositionen. Kunne sådanne vurderinger ikke foretages og herefter fremlægges af regeringen, ville regeringen ikke have mulighed for på en saglig og forsvarlig måde at forholde sig til de pågældende udspil mv.

### **5.1.5.2. De politisk-taktiske aspekter**

Udover at rådgive og bistå om en sags indholdsmæssige aspekter har embedsværket også til opgave at fungere som "sparringspartner" med hensyn til politisk-taktiske aspekter.

I Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre er i den forbindelse anført, at det er klart, at der ikke mindst på dette område må være en særlig opmærksomhed om de generelle normer vedrørende faglighed og partipolitisk neutralitet mv., som beskrevet ovenfor i afsnit 5.1.4.

Herefter er i redegørelsen omtalt nogle praktisk vigtige elementer i den nævnte rådgivning.

Et spørgsmål af central betydning for en ministers overvejelser i forbindelse med politiske initiativer er, hvilke politiske holdninger mv. til sagen der kan forventes hos de relevante parter, herunder hos f.eks. Folketingets partier, interesseorganisationer og medierne.

Det vil i den forbindelse ligeledes være et vigtigt spørgsmål, hvorledes et påtænkt initiativ forholder sig til regeringens almindelige politik på området og til oppositionens politiske grundholdninger.

I almindelighed vil en minister – i kraft af sine berøringsflader mv. i forhold til de nævnte parter – ikke have noget væsentligt behov for rådgivning og bistand fra embedsværket på dette område.

I visse tilfælde ville en minister imidlertid være vanskeligt stillet, såfremt det ikke var muligt at få rådgivning om de nævnte spørgsmål. Det kan f.eks. være et vigtigt led i ministerens overvejelser at have kendskab til, hvilke holdninger de enkelte partier mv. gennem tiden har haft i forhold til konkrete politiske problemstillinger. Embedsværket vil i almindelighed i kraft af sin erfaring være egnet til at give ministeren et sådant overblik.

Der vil i øvrigt ofte være en snæver sammenhæng mellem rådgivningen om de indholdsmæssige aspekter og rådgivningen om den politiske holdning hos de berørte parter.

I mange tilfælde vil det således ikke være muligt for ministeren at danne sig en opfattelse af en sags politiske aspekter uden en grundig analyse og redegørelse fra embedsværket for de indholdsmæssige aspekter og konsekvenser af det pågældende forslag. Det vil her være en sædvanlig og naturlig opgave for embedsværket at bistå ministeren ved at sætte denne analyse ind i den relevante politiske sammenhæng, således at der gives ministeren et samlet grundlag at træffe beslutning på.

Når der er truffet beslutning om iværksættelse af et bestemt politiske initiativ, vil et væsentligt spørgsmål for ministeren og regeringen ofte være, på hvilket tidspunkt initiativet mest hensigtsmæssigt kan præsenteres for de relevante parter, herunder for Folketinget.

Vurderingen af dette spørgsmål vil bero på en række forskellige hensyn, herunder tidspunktet for præsentationen af andre regeringsinitiativer.

Det er en sædvanlig opgave for embedsværket – bl.a. på baggrund af undersøgelser om tidspunktet for præsentationen af sådanne initiativer – at bistå ministeren med oplysninger og synspunkter, som kan være relevante for beslutningen herom.

Den nærmere formidling af de politiske holdninger og synspunkter mv., der ligger bag et politisk initiativ, er ofte af væsentlig betydning for ministerens muligheder for at få initiativet gennemført.

Behovet for en sådan formidling kan være af forskellig karakter.

I forhold til Folketinget vil der altid være bl.a. et helt konkret behov for at formidle de nærmere politiske holdninger og principper bag f.eks. et lovforslag med henblik på at opnå det nødvendige flertal for forslaget.

Der kan også være et mere generelt behov for at formidle regeringens politik og opnå nærmere forståelse herfor. Det kan f.eks. være af væsentlig betydning, at der i de berørte interesseorganisationer mv. er forståelse for regeringens politik, ligesom det – navnlig med hensyn til lovforslag af mere almen karakter – vil være betydningsfuldt at formidle initiativet i forhold til medierne og befolkningen.

Der vil normalt være forskellige måder at håndtere behovet for formidling.

I forhold til Folketinget vil der f.eks. i almindelighed være tale om møder med de relevante ordførere mv., forklaringer i fremsættelsestalen og i lovforslagets bemærkninger og besvarelser af spørgsmål fra Folketingets udvalg, herunder ved deltagelse i samråd. I forhold til interesseorganisationer mv. kan der bl.a. være tale om deltagelse i debatmøder i organisationer eller artikler i organisationens publikationer. I forhold til den brede offentlighed vil der i almindelighed være tale om f.eks. pressemeddelelser, indlæg i aviser eller optræden i radio og tv.

Det er en væsentlig opgave for embedsværket at bistå ministeren i løsningen af sådanne formidlingsopgaver. Det gælder såvel med hensyn til, i hvilket omfang der er behov for formidling (herunder som reaktion på indlæg i dagspressen mv.), som med hensyn til formidlingens nærmere form og indhold.

Det vil derfor i praksis ofte være en vigtig opgave for embedsværket at følge med i de tilkendegivelser, som kommer frem i Folketinget og medierne mv., og som kan have betydning for gennemførelsen af den pågældende sag. Det vil ligeledes være en vigtig opgave at bistå ministeren ved udarbejdelse af presseudtalelser og artikler til dagspressen mv.

Som led i bistanden til gennemførelse af ministerens initiativer er det en sædvanlig og naturlig opgave for embedsværket at fremstille et regeringsinitiativ på en måde, der er egnet til at bidrage til, at initiativet kan opnå den nødvendige tilslutning. Det er derfor i almindelighed en opgave i f.eks. udkast til artikler at fremstille den pågældende sag ud fra ministerens politiske perspektiv. På dette område – som på alle andre – gælder imidlertid, at bistanden skal ydes inden for almindelige rammer af faglighed og sandhedspligt mv.

### **5.1.6. Særligt om valg til Folketinget og folkeafstemninger**

Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 indeholder herudover en omtale af de særlige spørgsmål, som opstår, når der er udskrevet valg til Folketinget, og når der skal afholdes folkeafstemning.

#### **5.1.6.1. Valg til Folketinget**

Når der er udskrevet valg til Folketinget, opstår der spørgsmål om, hvad ministeren selv er berettiget til at gøre som minister.

Hvis valget måtte være udskrevet 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”.

Er valget – som det er sædvanligt – ikke udskrevet som følge af et mistillidsvotum, har der udviklet sig en praksis, hvorefter regeringen – selv om den formelt ikke er et forretningsministerium – alligevel udviser tilbageholdenhed i sager, der indeholder væsentlige politiske beslutninger.

Denne tilbageholdenhed omfatter naturligvis ikke sager, der f.eks. på grund af deres karakter nødvendigvis må ekspederes. En minister vil således bl.a. kunne deltage i møder i EU's ministerråd (under iagttagelse af

den sædvanlige parlamentariske procedure) og træffe afgørelse i konkrete sager, der er uopsættelige. Ministeren vil derimod efter praksis f.eks. ikke kunne behandle sager om besættelse af administrative topposter, nedsætte udvalg og kommissioner mv. eller fremlægge større regeringsplaner.

I det omfang ministeren efter det anførte fortsat kan udøve sine funktioner som minister, kan embedsværket – inden for de rammer, der er omtalt i afsnit 5.1.4. – yde bistand til ministeren.

Princippet om embedsværkets partipolitiske neutralitet vil imidlertid fremstå med særlig betydning, når der er udskrevet folketingsvalg, og der bør derfor udvises særlig opmærksomhed med henblik på at sikre, at embedsværkets bistand både er og fremtræder partipolitisk neutral.

Efter at der er udskrevet valg til Folketinget, gælder i øvrigt, at ministeren – dels som følge af, at der kun i mere begrænset omfang kan udøves ministerfunktioner, dels som følge af den valgkamp, der vil udspille sig – i praksis i meget vidt omfang vil beskæftige sig med spørgsmål, som ikke har den fornødne tilknytning til udøvelsen af funktionen som minister. Ministeren vil således være orienteret mod mere bredt at arbejde for at overbevise folketingsvælgerne om, at regeringen bør fortsætte, og ministre, der er opstillet som kandidat til valget, vil tillige arbejde for selv at blive valgt til det nye Folketing.

Sådanne opgaver bør embedsværket ikke bistå ved. Det er embedsværkets opgave at bistå regeringen og dens ministre ved udøvelsen af ministerfunktioner. Det er derimod ikke embedsværkets opgave at bistå med at sikre, at ministre kan blive valgt til Folketinget, eller at der opnås et valgresultat, som indebærer, at den hidtidige regering kan fortsætte.

På den baggrund har der udviklet sig en praksis, hvorefter embedsværkets bistand på dette område er begrænset til at angå, hvad der kan betegnes som praktiske forhold. Der kan f.eks. være tale om bistand fra ministersekretariatet vedrørende tilrettelæggelse og koordinering af forholdet mellem ministerens opgaver i ministeriet og ministerens kampagnearrangementer.

### 5.1.6.2. Folkeafstemning

Et spørgsmål er, om der gælder særlige grænser for embedsværkets rådgivning og bistand i tilfælde, hvor der skal afholdes folkeafstemning.

Der kan f.eks. være tale om folkeafstemning om et lovforslag, som er vedtaget af Folketinget, og som i medfør af grundloven undergives folkeafstemning, jf. bl.a. den særlige bestemmelse om suverænitetsafgivelse i grundlovens § 20, stk. 2. Der kan også være tale om, at Folketinget beslutter, at der skal afholdes en vejledende folkeafstemning om et lovforslag.

En antagelse om, at der i sådanne tilfælde skulle gælde særlige begrænsninger – det vil sige begrænsninger udover dem, der også gælder i andre tilfælde – ville bryde med det grundlæggende princip om, at embedsværket – som et helt centralt led i dets arbejde – kan yde bistand og rådgivning i forbindelse med gennemførelse af regeringens lovforslag.

Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve som et principielt synspunkt, at den omstændighed, at der skal afholdes folkeafstemning om et lovforslag, ikke i sig selv synes at indebære, at embedsværkets bistand skulle få en mere ”politisk” karakter, end i tilfælde, hvor lovforslag alene skal behandles i Folketinget – eller med andre ord, at der i mindre grad skulle være tale om en ”sag” i ministeriet. I begge tilfælde er der tale om bistand til gennemførelse af en sag (et lovforslag), som involverer regeringens og dens ministre som sådanne og ikke som medlemmer af bestemte politiske partier.

I 2000 anlagde Folkebevægelsen mod EU m.fl. en retssag mod den daværende statsminister bl.a. med påstand om, at den daværende regering havde været uberettiget til forud for EU-folkeafstemningen i 1997 om Amsterdam-traktaten at beslutte iværksættelse af nogle aktiviteter, der f.eks. bestod i etablering af en administrativ ”task force”, som kunne reagere på negative historier og meldinger om EU.

Højesterets flertal afviste sagen i sin helhed, idet sagsøgernes påstande fandtes at være for generelt og ubestemt udformet, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 2002.418 H. I dommens præmisser udtaler Højesterets flertal - uden som nævnt at tage stilling til den konkrete sag – bl.a. følgende:

”Der er i sig selv intet uberettiget i, at regeringen og dens enkelte ministre arbejder for vedtagelse af lovforslag ved en folkeafstemning eller sørger for at informere om EU-samarbejdets bredere perspektiv og i den forbindelse bistås af embedsapparatet. Det beror på den nærmere, konkrete udførelse af sådanne aktiviteter, om grænserne herfor måtte være krænket.”

Bl.a. på den anførte baggrund falder det – som det også har været fast praksis – inden for grænserne for embedsværkets rådgivning mv. at yde bistand til regeringen og dens ministre i forbindelse med regeringslovforslag, der skal til folkeafstemning. Embedsværket kan således også i disse tilfælde yde bistand med henblik på f.eks. udarbejdelse af ministerens indlæg i Folketinget, besvarelse af folketingssspørgsmål eller samråd i folketingsudvalg om forhold, der vedrører det pågældende lovforslag. Embedsværket kan ligeledes udarbejde udkast til ministerens artikler i dagspressen og udkast til informationsmateriale om folkeafstemningens tema, f.eks. hvidbøger, udredninger og pjecer.

Denne bistand skal – som al anden bistand – ligge inden for rammerne vedrørende bl.a. sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet som beskrevet ovenfor.

Det må i den forbindelse komme i betragtning, at der i tiden op mod folkeafstemninger erfaringsmæssigt sker en skærpelse af den almindelige politiske debat i forhold til, hvad der gælder ved gennemførelsen af ”sædvanlige” lovforslag i Folketinget. En folkeafstemningskampagne kan dermed få visse af de træk, der er forbundet med en almindelig kampagne op til et folketingsvalg.

Det viser sig bl.a. ved, at ministre ofte i tiden op mod afstemningen i videre omfang end sædvanligt vil indgå i partiarrangementer og -kampagner og i den forbindelse være i løbende kontakt med deres partisekretariat. Der bliver således mere markant, at ministre har funktioner både som minister og som partipolitiker.

Det fremhæves derfor i redegørelsen, at der kan være grund til at være særligt opmærksom på de angivne rammer for embedsværkets bistand i tiden op mod en folkeafstemning. Samtidig fremhæves det, at de begrænsninger, der gælder for embedsværkets bistand i forbindelse med folkeafstemninger, er forskellige fra, hvad der gælder ved folketingsvalg. Det følger som nævnt ovenfor af, at der i forbindelse med folkeafstem-



ninger er tale om bistand til gennemførelse af regeringens politik, her i form af et regeringslovforslag.

### **5.1.7. Sammenfatning**

For at embedsmærket kan yde rådgivning og bistand skal der som anført ovenfor være tale om forhold, der knytter sig til ministerens funktioner som minister – det være sig som forvaltningschef, ressortminister eller som regeringsmedlem. Det vil sige, at embedsværket som almindelig regel ikke kan bistå ministeren i forbindelse med spørgsmål, der er uden berøring med funktionen som minister. Det gælder f.eks. rene partipolitiske forhold.

Når embedsværket inden for de nævnte grænser yder regeringen og dens ministre rådgivning og bistand, gælder der en række normer. Embedsværket skal således i sin rådgivning mv. til ministeren holde sig inden for gældende ret samt principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet.

Inden for disse rammer er det embedsværkets opgave at bistå med at fremme ministerens og regeringens politik. Overordnet gælder i den forbindelse, at embedsværket kan rådgive om såvel indholdsmæssige som politisk-taktiske aspekter.

## **5.2. Udvalgets overvejelser**

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget i forlængelse af Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 skal vurdere, om der er behov for yderligere at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Udvalget finder på baggrund af Justitsministeriets redegørelse, at behovet for yderligere præciseringer af grænserne for det almindelige embedsværks rådgivning 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 af almindelige embedsmænds betjening af regeringen og dens ministre, har udvalget imidlertid fundet an-

ledning til at overveje en række problemstillinger, som behandles nedenfor i afsnit 5.2.1-5.2.7.

Det drejer sig om kravene om faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed (afsnit 5.2.1), rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskellige funktioner (afsnit 5.2.2), valgkampe (afsnit 5.2.3), folkeafstemninger (afsnit 5.2.4) og pjecer, redegørelser mv. (afsnit 5.2.5), embedsmænds forhandlinger med opposition og interesseorganisationer samt deltagelse i samråd (afsnit 5.2.6) og forhandlinger på vegne af ministeren i EU (afsnit 5.2.7).

De præciseringer af de gældende regler for embedsmænd, der formuleres i de følgende afsnit, gælder også embedsmænd ansat som særlige rådgivere i det omfang, disse ikke er underlagt andre retningslinjer som følge af den særlige ansættelsesform, jf. herom i kapitel 6.

### **5.2.1. Kravene om faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed**

#### **5.2.1.1. Faglighed**

Embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed. Kravet om faglighed i relation til det almindelige embedsværks rådgivning er ikke snævert knyttet til embedsværkets traditionelle arbejdsområder, men gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge. Hvad der er udtryk for almindelig faglighed i rådgivningen på det enkelte område, afhænger således af de anerkendte professionelle standarder på området. Eksempelvis skal embedsmænd, som foretager økonomiske beregninger, eller som udfærdiger et juridisk notat, holde sig inden for de faglige normer, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende fagområde.

I praksis er dette naturligtvis ikke i alle tilfælde ensbetydende med, at andre fagfolk nødvendigvis ville være nået til samme faglige resultat. Det er velkendt, at også fagfolk i nogle sammenhænge kan være uenige. Faglighed kan være et meget præcist begreb på områder, hvor der eksisterer klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert. Dette gælder f.eks. for kendte sammenhænge og faktuelle oplysninger, om hvilke der aldrig eller kun sjældent rejses tvivl. I andre tilfælde kan rammerne for

almindelig faglighed være bredere. Dette gælder f.eks. i tilfælde, hvor der eksisterer uklare eller modstridende faglige standarder på det enkelte område, eller hvor de faglige standarder på området indebærer, at vurderingerne af de pågældende spørgsmål kan have en vis skønsmæssig karakter. Afgørende er imidlertid, at embedsmændene lader sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke f.eks. af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv måske kunne være det mest bekvemme resultat.

I betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration, som en arbejdsgruppe nedsat af Danmarks Jurist- og Økonomforbund afgav i 1993, pegede man på en række tilfælde, hvor der sker ”et misbrug af en faglig fremtrædelsesform, herunder af den politiske neutralitet, som traditionelt knyttes til embedsmændenes selvstændige virksomhed.” Arbejdsgruppen pegede på følgende generelle eksempler:<sup>2</sup>

- hvor en minister træffer afgørelse, men afgørelsen præsenteres i en faglig styrelses navn. Eller hvor en faglig udredning udgives i vedkommende styrelses navn, selv om den er ændret af ministeren
- hvor forsvaret for et politisk standpunkt overlades til embedsmænd for derved at give indtryk af, at standpunktet er rent sagligt/teknisk begrundet
- hvor embedsmænd efter opfordring deltager i en politisk debat – som embedsmænd og sagkyndig – men kun med argumenter, som støtter ministeren

Arbejdsgruppen pegede på, at problemet også eksisterer på områder, hvor der ikke er nogen bestemt faglig målestok, og hvor skønsmæssige elementer derfor under alle omstændigheder indgår. Det afgørende er her forventningen om partipolitisk neutralitet og mulighederne for misbrug af den faglige, neutrale fremtrædelsesmåde.

De nævnte eksempler er udtryk for en vis forenkling af problemstillingen, da der ikke kan opstilles klare og utvetydige grænser for, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk, hvortil kommer, at der i den samme vurdering ofte vil indgå såvel faglige som politiske elementer.

---

<sup>2</sup> *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993, s. 162.

I forlængelse af disse overvejelser er det udvalgets opfattelse, at kravet om faglighed i praksis navnlig træder frem i forbindelse med notater, redegørelser og udtalelser til Folketinget, presse og offentlighed fra det almindelige embedsværk, hvor disse udtalelser mv. – selv om de ofte afgives på ministerens vegne - fremstår som udtryk for faglige vurderinger. Det er således vigtigt, at den troværdighed i relation til faglige og faktuelle spørgsmål, som de almindelige embedsmænd nyder som følge af deres forventede partipolitiske neutralitet, uddannelsesmæssige baggrund og professionelle kompetence, ikke misbruges til at give udtalelser et fagligt skær, hvor disse i realiteten er af politisk karakter. Dette krav om faglighed gør sig ikke kun gældende i relation til politiske spørgsmål, men gælder også interesser af organisatorisk eller anden karakter – f.eks. hvor en faglig udtalelse fra en embedsmand i en styrelse eller et direktorat kan fremstå som legitimering af vedkommende styrelses eller direktorats interesser af ressource- eller bevillingsmæssig karakter.

Det vil være forkert at anvende almindelige embedsmænd til som faglige eksperter at udtale sig på ministeriets vegne i f.eks. læserbreve, udtalelser til pressen eller lignende, hvis de i den forbindelse af politiske grunde forventes at give et fortegnede billede af de faglige argumenter, der har ligget bag et politisk initiativ, en beslutning eller lignende.

Tilsvarende er det udvalgets opfattelse, at der ikke i folketingsudvalg, forhandlinger med oppositionen mv. bør anvendes embedsmænd til at give en fremstilling et fagligt skær, hvis der i virkeligheden er tale om politiske vurderinger.

Der er samtidig intet til hinder for, at det almindelige embedsværk bidrager til at formulere ministerens rent politiske holdninger i en sag. Når embedsmænd varetager opgaver, der som udgangspunkt ikke er eller giver sig ud for at være knyttet til en bestemt faglig indsigt, har princippet om faglighed ikke den samme betydning. Hvis embedsmænd f.eks. bistår ministeren med at udforme et rent politisk funderet svar på et forslag fra oppositionen, spiller princippet om faglighed således ikke den samme væsentlige rolle. Dette skyldes, at ministerens ageren i et sådant tilfælde ikke alene er baseret på embedsværkets faglige overvejelser, men i lige så høj grad på, hvad der ud fra ministerens politiske holdninger – f.eks. med hensyn til fordelingen af samfundets økonomiske goder eller med hensyn til, hvad der ligger i begrebet retssikkerhed – anses for det rigtige. Her ligger betydningen af princippet om faglighed i, at embedsmændene ikke

må bistå på en måde, der gør, at udtalelser mv. fra ministeren, som reelt er begrundet i ministerens politiske holdninger, giver sig ud for at være resultatet af fagligt baserede overvejelser.

Kravet om faglighed gælder også rådgivning og bistand i f.eks. kommunikations- og mediemæssige spørgsmål i relation til sager. Disse typer rådgivning udføres undertiden af embedsmænd med journalistisk eller kommunikationsmæssig baggrund, hvor fagligheden kan være knyttet til indsigt i blandt andet effektiv offentlig kommunikation, formidling af komplekse problemstillinger og samspillet med medier og offentlighed.

En sådan særlig mediefaglighed vil - afhængig af sagens karakter - ofte fungere som et supplement til andre faglige kompetencer. Således vil et lovforslag, der bygger på et fagligt grundlag af juridisk, økonomisk eller teknisk karakter, mediefagligt kunne suppleres med f.eks. formidling i populær form med henblik på at gøre forslaget tilgængeligt for en bredere offentlighed. Hertil kommer muligheden for at præsentere forslaget på en måde, der kobler det til regeringens overordnede politik på området, fremmer mulighederne for at gennemføre det osv. I dette tilfælde er det vigtigt at sikre, at den mediefaglige rådgivning sker i overensstemmelse med den øvrige faglige rådgivning, således at formidlingen og præsentationen af forslaget ikke finder sted på bekostning af tab af væsentlig teknisk, juridisk eller økonomisk præcision.

### **5.2.1.2. Partipolitisk neutralitet**

Det er et grundlæggende princip ved det danske embedsmandssystem, at embedsværket skal være partipolitisk neutralt i sin rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre 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.

Som det er blevet udtrykt af professor i forvaltningsret Bent Christensen, er det embedsmændenes opgave,

”at bistå og forsvare deres minister og regeringen også mod resten af Folketinget. De skal se til, at motiverne til regeringens lovforslag fremstiller regeringens politik i det bedst mulige lys. [...] Og embedsmændene har pligt til at rådgive om, hvordan ministrene/regeringen, som Folketinget nu engang er sammensat og de øvrige ’kræfter’ i samfundet fordelt, bedst kan realisere deres ønsker.”<sup>3</sup>

Kravet om partipolitisk neutralitet indebærer for det andet, at det almindelige embedsværk også over for omverdenen skal fremstå som partipolitisk neutralt. Dette skal bidrage til at opretholde tilliden til fagligheden og korrektheden i administrationens arbejde og således sikre, at forskellige regeringer eller ministre kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af det samme embedsværk. Kravet om partipolitisk neutralitet er således en afgørende forudsætning for opretholdelsen af det danske ministerielle system byggede på embedsmænd, der ikke er politisk udpegede.

Udvalget vurderer, at der i tilfælde, hvor embedsværket har direkte kontakt med pressen, politikere og organisationer og lignende på ministerens vegne, kan være særlig grund til at være opmærksom på behovet for at fremstå partipolitisk neutralt, jf. afsnit 5.2.6.

Det bør også tilføjes, at den enkelte embedsmand som privatperson naturligtvis kan have sine egne politiske holdninger og i den forbindelse f.eks. være medlem af et politisk parti og deltage i den offentlige debat, jf. herved også grundlovens bestemmelser om forenings- og ytringsfrihed.

### **5.2.1.3. Lovlighed**

Det danske retssystem er baseret på et princip om lovmæssig forvaltning. 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.

### **5.2.1.4. Sandhedspligt**

Embedsmænd er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Som følge heraf må embedsmænd i deres bistand til ministeren 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

---

<sup>3</sup> Ugeskrift for Retsvæsen, afd. B, 1998: s. 401

grund af fortællinger af andre, væsentlige oplysninger. Sandhedspilgten indebærer naturligvis ikke en forpligtelse til at videregive oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.

Princippet om sandhedspilgt gælder også for embedsmænds rådgivning og bistand i forbindelse med pressebetjening. Formålet med pressebetjeningen er dels at bidrage til den generelle åbenhed i forvaltningen, dels at præsentere ministerens politik og initiativer for en bredere offentlighed og bidrage til at sikre den bedst mulige gennemførelse af denne politik. Det er i den forbindelse væsentligt at fremhæve, at både almindelige embedsmænd og særlige rådgivere, der er beskæftiget med pressebetjening, er underlagt samme retningslinjer herfor, jf. kapitel 7.

Pressebetjeningen kan medvirke til at skabe åbenhed og gennemsigtighed om ministerens politik, men åbenhed giver naturligvis også mulighed for kritik af svage punkter i et politisk initiativ eller forhold omkring dets tilblivelse. Hertil kommer, at selve tempoet i pressebetjeningen - i form af pressens deadline for skriftlige indlæg og udtalelser og den ofte mundtlige videregivelse af oplysninger til journalister - kan bidrage til at skabe en unøjagtighed i ordvalg og betoning, der for medierne og offentligheden kan virke vildledende.

Det er derfor vigtigt, at embedsværket i pressebetjeningen er opmærksom på ikke at videregive urigtige eller vildledende oplysninger i en sag eller om processen for dens tilblivelse med det formål at undgå kritik.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at der i pressebetjeningen skal udvises en særlig opmærksomhed med henblik på at undgå videregivelse af oplysninger, der i den givne sammenhæng kan virke urigtige eller vildledende.

Det bør i denne forbindelse understreges, at sandhedspilgten ikke indebærer en pligt til efter omstændighederne at afsløre overvejelser og planer, f.eks. om et forestående økonomisk indgreb, eller som nævnt til at afgive oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.

### 5.2.2. Rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskellige funktioner

For at embedsværket kan yde rådgivning og bistand til ministeren er det en forudsætning, at der er tale om en "sag" i ministeriet. Heri ligger, at embedsværkets rådgivning og bistand skal have berøring med ministerens funktioner som minister, dvs. ministerens opgaver som forvaltningschef og regeringsmedlem. Embedsværket bør således ikke yde rådgivning og bistand, der ikke er knyttet til disse funktioner, jf. også afsnit 5.1.3.1.

Det almindelige embedsværk kan rådgive om både indholdsmæssige og politisk-taktiske aspekter af en sag.

Indholdsmæssige spørgsmål omfatter f.eks. retlige, økonomiske eller andre faglige problemstillinger. Rådgivning og bistand af denne karakter vil i praksis ofte ske i sammenhæng med ministerens eller regeringens egne planer eller overvejelser om gennemførelse af politiske initiativer, f.eks. fremsættelse af lovforslag eller fremlæggelse af redegørelser. Rådgivningen behøver imidlertid ikke at være begrænset til regeringens egne initiativer, men kan også være knyttet til initiativer fra andre, f.eks. Folketingets partier eller interesseorganisationer, eller til udtalelser i medierne.

Politisk-taktiske overvejelser omfatter navnlig 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. Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 har peget på, at der i forbindelse med rådgivning om politisk-taktiske aspekter af sagen må være en særlig opmærksomhed om de generelle normer vedrørende faglighed og partipolitisk neutralitet mv.

I praksis vil der ofte være en snæver sammenhæng mellem rådgivning om de indholdsmæssige aspekter og rådgivning om de politiske holdninger hos de berørte parter. Det kan således være en forudsætning for, at ministeren kan danne sig en opfattelse af f.eks. et konkret initiativs politiske aspekter, at det almindelige embedsværk både kan rådgive om det konkrete initiativs indholdsmæssige konsekvenser og bistå med at sætte denne analyse ind i den relevante politiske sammenhæng.

Ministeren varetager flere forskellige funktioner i den danske forvaltningsmodel. Disse forskellige funktioner er karakteriseret ved en varieren-



de tilknytning til ministerens funktion som minister og dermed det område, hvor embedsværket kan yde rådgivning og bistand. Disse forskellige funktioner kan inddeles i følgende kategorier:

1. Ministeren som forvaltningschef
2. Ministeren som regeringsmedlem
3. Ministeren som partipolitiker
4. Ministeren som privatperson

Det skal understreges, at der er tale om kategorier, der i praksis vil være overlappende. Embedsmænd skal yde rådgivning og bistand på de to førstnævnte områder, mens de to sidste efter udvalgets opfattelse ligger uden for det felt, hvor det almindelige embedsværk bør bidrage. Som følge af funktionernes overlappende natur kan det imidlertid være svært at opstille fuldstændigt klare og utvetydige grænser for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand.

#### **5.2.2.1. Ministeren som forvaltningschef**

Ministerens hovedfunktion er at være forvaltningschef for det administrative område, der er henlagt til ministeriet. Dette indebærer bl.a. at træffe afgørelse om udstedelse af konkrete forvaltningsakter, forberedelse af initiativer og lovforslag og fastsættelse af generelle administrative regler. Disse opgaver varetages i vid udstrækning af embedsværket på vegne af ministeren, således at ministeren ikke selv deltager i sagsbehandlingen.

Opgaverne er knyttet til ministeriets myndighedsudøvelse og ligger derfor naturligt inden for det område, hvor embedsværket kan og skal yde rådgivning og bistand til ministeren. Grænserne for embedsværkets rådgivning og bistand i relation til ministerens funktion som forvaltningschef sættes hovedsagelig af ovennævnte krav til faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed.

#### **5.2.2.2. Ministeren som regeringsmedlem**

En minister varetager som medlem af regeringen en række funktioner i samarbejde med de øvrige ministre. Dette indebærer blandt andet realisering af regeringens politik, som den fremgår af regeringsgrundlag mv., f.eks. gennem fremsættelse af lovforslag. Hertil kommer koordination af initiativer på tværs af ressortområder, videreudvikling af regeringens poli-

tik samt politisk-taktiske overvejelser i relation til blandt andet oppositionen i Folketinget, organisationerne, medierne og offentligheden.

Det er udvalgets opfattelse, at embedsværket i vid udstrækning kan og skal bidrage med rådgivning og bistand i relation til ministerens funktioner som regeringsmedlem. Det er af væsentlig betydning for gennemførelsen af regeringens politik og sikringen af den overordnede sammenhæng, at der sker en koordination af initiativer på tværs af ressortområder. For ministrene indebærer denne funktion bl.a. deltagelse i ministerudvalg, arbejdsgrupper og andre fora. I disse tilfælde kan der være behov for rådgivning og bistand fra det almindelige embedsværk i relation til opgaver, der ligger uden for det enkelte ministeriums ressort. Det er i disse tilfælde ikke en forudsætning for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til ministeren, at den pågældende sag har en direkte relation til ministeriets ressort, men det er en forudsætning, at der er tale om en sag, der vedrører ministerens deltagelse i regeringsarbejdet.

En række regeringsfunktioner har en vis partipolitisk karakter. Det drejer sig blandt andet om relationer mellem regeringspartnere i koalitionsregeringer, herunder koordination af politiske udmeldinger i regeringen og Folketinget. Det kan også dreje sig om overvejelser i relation til valgkampe, hvor overvejelserne ikke er knyttet til gennemførelse af regeringens politik.

På disse områder vurderer udvalget, at almindelige embedsmænds rådgivning og bistand må afhænge af spørgsmålets nærmere karakter. Således kan almindelige embedsmænd bidrage, hvis rådgivningen er relateret til gennemførelse af regeringens politik, herunder spørgsmål af politisk-taktisk karakter i relation til f.eks. politiske holdninger i koalitionen. Hvis der imidlertid f.eks. er tale om spørgsmål om regeringens vælgertilslutning i befolkningen eller strategiske overvejelser om valgkampe, bør det almindelige embedsværk afholde sig fra at yde rådgivning og bistand til ministeren og regeringen.

### **5.2.2.3. Ministeren som partipolitiker**

Ministeren har i praksis funktioner som partipolitiker, som ikke eller kun indirekte er knyttet til funktionen som minister eller medlem af regeringen. Dette gælder dels ministerens interne position som politiker i sit parti, dels positionen som (lokal) politiker, der søger valg til Folketinget.

Ministre udpeges typisk blandt de mest fremtrædende politikere i det pågældende regeringspartis folketingsgruppe eller partiorganisation. I koalitionsregeringer vil lederne af de deltagende partier og andre personer med fremtrædende tillidsposter således ofte være ministre. Nogle ministre har derfor en række opgaver i relation til ledelsen af partiet eller varetagelsen af andre tillidsposter.

Det er udvalgets vurdering, at det almindelige embedsværk som udgangspunkt bør afstå fra rådgivning og bistand til ministeren i varetagelsen af sådanne partiinterne opgaver.

Ministerens funktion som partipolitiker omfatter også funktionen som folketingspolitiker, der skal vælges lokalt. Stort set alle ministre er i dag medlemmer af Folketinget, eller søger efter udnævnelsen til minister valg hertil. Ministre har derfor som regel en række forpligtelser over for deres valgkreds, og vil under valgkampe til Folketinget være involveret i en personlig valgkampagne i deres kreds.

Det er udvalgets vurdering, at det almindelige embedsværk bør afstå fra rådgivning og bistand til ministeren i relation til ministerens valgkreds samt forberedelse og gennemførelse af dennes personlige valgkamp. Det almindelige embedsværk bør således ikke f.eks. skrive taler til ministerens interne partiarrangementer, udforme indlæg fra ministeren i interne partipublikationer om forhold, der ligger uden for ministerens ressort, eller bidrage til strategiske overvejelser i relation til ministerens personlige valgkamp.

Udvalget er dog opmærksom på, at der kan være hensyn til ministerens myndighedsudøvelse, der nødvendiggør en vis praktisk bistand fra det almindelige embedsværk. F.eks. er der ikke noget til hinder for, at en ministersekretær bidrager med hjælp til at indpasse partipolitiske møder i ministerens kalender eller indsamler oplysninger om arrangementets praktiske karakter og indhold. Der bør til gengæld udvises betydelig tilbageholdenhed med egentlig bistand af faglig eller politisk-taktisk karakter om forhold, der ligger uden for ministerens ressort.

Ministerens funktion som partipolitiker kan være overlappende med funktionerne som forvaltningschef og regeringsmedlem. I praksis vil det være op til den enkelte embedsmand i situationen at vurdere, hvorvidt

opgaven i det konkrete tilfælde er af en sådan karakter, at der bør ydes rådgivning og bistand til ministeren, uanset at opgaven har visse partipolitiske aspekter.

I disse overlappende situationer er det af betydning, om partiarrangementerne vedrører emner, der ligger inden for ministerens ressort. Således bør der efter udvalgets opfattelse ikke være noget til hinder for, at det almindelige embedsværk f.eks. skriver en tale til et debatmøde om emner, som ligger inden for ministeriets ressort, eller som har tilknytning til ministerens funktion i regeringen, uagtet at mødet er arrangeret af ministerens parti. Omvendt bør det almindelige embedsværk udvise betydelig tilbageholdenhed i relation til partipolitiske møder om emner, der ligger uden for ministerens ressort eller ministerens funktion som regeringsmedlem.

I den forbindelse bør det nævnes, at det for regeringschefen og enkelte andre centralt placerede ministre – f.eks. partiledere – ikke vil være muligt for embedsværket at begrænse dets rådgivning og bistand til disse ministres ressort. Dette skyldes, at disse ministre ofte - også på områder uden for deres ressort - i praksis vil skulle tegne regeringens holdninger og dermed kan have behov for rådgivning og bistand fra det almindelige embedsværk.

Det almindelige embedsværk kan deltage i partimøder, hvis det må anses som væsentligt for varetagelsen af opgaver i relation til ministeriets ressort. Hvis ministeren f.eks. benytter partiets landsmøde til lancering af væsentlige initiativer inden for ministeriets ressort, forekommer det naturligt, at det almindelige embedsværk kan bistå med denne lancering. Det kan også i visse tilfælde af praktiske grunde være relevant, at ministersekretæren eller andre embedsmænd er til stede ved interne partimøder eller på partiets landsmøde, f.eks. hvis der er særlige behov for hurtigt at komme i forbindelse med ministeren som følge af presserende sager på ministeriets område.

### **5.2.2.4. Ministeren som privatperson**

Det er ikke embedsværkets opgave at yde bistand til ministeren i forhold, der vedrører ministeren som privatperson. I nogle tilfælde optræder ministeren imidlertid som privatperson på en måde, der kan siges at være indirekte knyttet til funktionen som minister. Det skyldes bl.a., at pressen i stigende omfang interesserer sig for ministeren som person, herunder

blandt andet for spørgsmål om personlig stil, interesser og privatliv. I sådanne tilfælde er det almindelige embedsværk efter udvalgets opfattelse ikke afskåret fra at stå for den praktiske formidling af kontakter til pressen, uanset at ministerens deltagelse i f.eks. et interview ikke (kun) tager sigte på ministerens politiske funktioner, men (også) har til formål at give et bredere billede af ministeren som person.

Hvervet som minister indebærer en stor arbejdsbelastning og lange arbejdsuger. Ministrene kan i den forbindelse have behov for bistand til koordination af arrangementer af privat karakter og arrangementer i relation til funktionen som minister. Det er udvalgets opfattelse, at bistanden til ministeren i så henseende hovedsageligt bør være af ren praktisk karakter. Endvidere bør denne type bistand være entydigt forankret i ministersekretariatene.

### **5.2.3. Rådgivning og bistand vedrørende valgkampe**

Når der er udskrevet valg til Folketinget opstår spørgsmålet om, hvad ministeren er berettiget til at gøre som minister, og hvilke konsekvenser dette har for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand.

I forbindelse med udskrivelsen af valg til Folketinget gælder en række særlige regler for ministerens varetagelse af sin ressort. Hvis valget 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”.

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 som led i ”embedsforretningernes uforstyrrede førelse”. Således kan en minister blandt andet deltage i møder i EU’s ministerråd og træffe afgørelser i sager, der er uopsættelige, under respekt for den sædvanlige parlamentariske procedure.

Der kan peges på en række eksempler på sager, som ministrene efter ovennævnte praksis har ladet ligge. Dette gælder blandt andet besættelse af administrative topposter, nedsættelse af udvalg, kommissioner og lignende samt forskellige beskikkelser. Det samme gælder som hovedregel fremlæggelse af større regeringsplaner.

I henhold til Folketingets Forretningsorden, § 20, stk. 9, 2. pkt., kan spørgsmål fra Folketingets medlemmer ikke indgives efter udskrivning af folketingsvalg eller efter et ministeriums indgivelse af afskedsbegæring, jf. grundlovens § 15, stk. 2. Ubesvarede spørgsmål fra folketingsmedlemmer har ministeren dog efter fast praksis besvaret, selv om valg er udskrevet.

Når man ikke har indføjet et tilsvarende forbud mod spørgsmål fra folketingsudvalg, skyldes det, at udvalgene ind imellem har fortsat lovarbejdet, fordi der har været almindelig enighed om at færdiggøre visse sager inden valget. Som hovedregel er spørgsmål fra folketingsudvalg dog ikke blevet besvaret, selv om de er stillet før udskrivelsen af valget.

For spørgsmål fra Finansudvalget gælder som hovedregel, at svar først afgives efter valget. Færdigbehandling af aktstykker efter udskrivelse af valg kan dog give anledning til ministerbesvarelser.

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. Dette gælder f.eks. i relation til drøftelser med eksterne parter og stillingtagen til spørgsmål af politisk betydning.

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.

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. Det er embedsværkets opgave at bistå regeringen og dens ministre med udøvelsen af ministerfunktioner. Det er derimod ikke embedsværkets opgave at bistå regeringen med at opnå et valgresultat, der gør at den siddende regering kan fortsætte, eller at bidrage til at de enkelte ministre bliver valgt.

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.

#### **5.2.4. Rådgivning og bistand vedrørende folkeafstemninger**

Spørgsmålet om det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre opstår også i forbindelse med afholdelse af folkeafstemninger.

I lighed med Justitsministeriets redegørelse nr. R 2, er det udvalgets opfattelse, at der ikke i forbindelse med folkeafstemninger gælder de samme begrænsninger som ved valg til Folketinget. I den sammenhæng er det afgørende, at folkeafstemninger afholdes om vedtagne lovforslag. Det almindelige princip, hvorefter embedsværket kan yde rådgivning og bistand i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af regeringens lovforslag, gælder således også som udgangspunkt her.

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

Som anført i Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 sker der således i tiden op til en folkeafstemning en skærpelse af den politiske debat. Erfaringen viser, at skærpelsen af den politiske debat navnlig finder sted i de sidste uger før afstemningen. En folkeafstemningskampagne får dermed mange af de træk, der er forbundet med en almindelig kampagne op til et folketingsvalg. Det viser sig blandt andet ved, at ministrene i tiden op til afstemningen ofte indgår i partiarrangementer og –kampagner og i den forbindelse vil være i løbende kontakt med deres partiorganisation. Det bliver således også under en folkeafstemningskampagne markant, at ministrene har funktioner både som ministre og partipolitikere.

Hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet bør derfor føre til, at man i tiden op til en folkeafstemning er særligt opmærksom på, at embedsværket afholder sig fra rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre om afstemningstemaet på en måde, der kan gøre, at embedsværket ikke fremstår som partipolitisk neutralt.

Udvalget skal dog samtidig henlede opmærksomheden på, at man ikke generelt kan overføre de normer, der gælder for embedsværkets rådgivning og bistand under en valgkamp, til situationer, hvor en kampagne forud for en folkeafstemning finder sted. I forhold til en valgkamp vil temaet for en folkeafstemningskampagne være begrænset, og for især flere fagministeriers vedkommende vil folkeafstemningstemaet ikke have nogen sammenhæng med ministeriets opgaver, der således kan varetages på sædvanlig vis.

For så vidt angår selve folkeafstemningstemaet er det udvalgets vurdering, at det almindelige embedsværk i forbindelse med besvarelsen af udvalgs spørgsmål eller forberedelsen og afholdelsen af samråd vedrørende et lovforslag, der er eller vil blive sendt til folkeafstemning, kan yde rådgivning og bistand på sædvanlig vis.

Særlige hensyn gør sig imidlertid gældende for så vidt angår det almindelige embedsværks inddragelse i udarbejdelsen af materiale eller deltagelse i møder med interesseorganisationer mv., som over for offentligheden kan komme til at fremstå som partipolitiske indslag i kampagnen til fordel for det af regeringen fremsatte og af et folketingsflertal vedtagne lovforslag. Her taler hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet for, at en regering afstår fra at benytte det almindelige embedsværk til kampagnelignende opgaver, der relaterer sig til folkeafstemningstemaet – f.eks. i



forbindelse med ministerens deltagelse i møder med interesseorganisationer og udarbejdelse af informationsmateriale, der i indhold og/eller form tager karakter af egentligt politisk kampagnemateriale.

### **5.2.5. Rådgivning og bistand vedrørende pjecer, redegørelser mv.**

Formidlingen af politiske initiativer sigter blandt andet mod at synliggøre de politiske argumenter, holdninger og principper, der ligger bag initiativet. Formidlingen kan være af væsentlig betydning for ministerens muligheder for at gennemføre de pågældende initiativer og skabe opbakning i Folketinget og i befolkningen til de indeholdte forslag.

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.

Som nævnt i afsnit 5.2.1.1. er det udtryk for en særlig form for faglighed at kunne formidle og kommunikere komplekse problemstillinger i populær og let forståelig form med henblik på at gøre dem tilgængelige for en bredere offentlighed. I den forstand kan formidling karakteriseres som en supplerende faglighed. Anvendelsen af pjecer, redegørelser og andre former for publikationer er udtryk for formidling af regeringens politik, og det almindelige embedsværk kan derfor som en naturlig og sædvanlig del af dets funktion bidrage til såvel udformningen af publikationernes indhold og deres form samt rådgive om timing for offentliggørelse og lignende. Også her er det væsentligt, at formidlingen af stoffet sker i overensstemmelse med faglige normer af juridisk, økonomisk, teknisk eller anden art. Grænserne for "lovlig anprisning" sættes også i denne relation af kravet om faglighed, jf. afsnit 5.2.1.1.

### **5.2.6. Embedsmænds forhandlinger med opposition og interesseorganisationer samt deltagelse i samråd**

Det fremgår af den spørgeskemaundersøgelse, som udvalget har gennemført, at hovedparten af departementscheferne i ministerierne har forhandlet med oppositionspartier på vegne af ministeren. For de fleste departementscheferes vedkommende sker det dog meget sjældent. Den undersø-

gelse, der blev gennemført i forbindelse med betænkning nr. 1354/1998, gav stort set samme resultat.

Det er mere almindeligt for departementscheferne at forhandle med interesseorganisationer på vegne af ministeren. Her svarer 14 ud af 17 departementschefer, at de af og til eller ofte deltager i denne type forhandling. Igen er resultatet næsten identisk med resultatet af den undersøgelse, der blev gennemført i 1998, hvor det samme gjaldt for 15 ud af 20 departementschefer.

Et af de områder, hvor det almindelige embedsværk kommer i kontakt med oppositionen, er ved deltagelse i samråd i Folketingets udvalg. Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at hovedparten af departementscheferne aldrig deltager, når ministeren er kaldt i samråd, men andre embedsmænd fra departementet samt ledende embedsmænd fra styrelser og direktorater deltager til gengæld ofte. Formålet med embedsmænds deltagelse i samråd er at bidrage til den tekniske gennemgang af de pågældende sager.

Tidligere har der i forbindelse med tekniske gennemgange i folketingsudvalgene været eksempler på, at almindelige embedsmænd har deltaget i samråd, uden at ministeren samtidig har været til stede. Regeringen besluttede i slutningen af januar 2002, at det fremover skulle være en forudsætning for embedsmændenes deltagelse i sådanne tekniske gennemgange, at ministeren deltager. Formålet med denne beslutning var dels at undgå en sløring af ansvarsforholdene på ministerområdet, dels at sikre ministerens personlige involvering i Folketingets arbejde. Hertil kom et ønske om at sikre embedsmændene imod inddragelse i politiske drøftelser, der kan sætte dem i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller.

På linje med betænkning nr. 1354/1998 er det udvalgets indtryk, at der ikke i praksis opstår tvivl om departementschefens beføjelser, når denne forhandler på vegne af ministeren i forhold til opposition og interesseorganisationer. Departementschefen opleves i sådanne situationer som ministerens talerør. Der er således f.eks. ikke noget til hinder for, at departementschefen eller andre almindelige embedsmænd forhandler mere tekniske forhold i en aftale på plads med de politiske partiers ordførere på området, efter at de politiske hovedlinjer er aftalt mellem ministeren og Folketingets partier.

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.

Når det almindelige embedsværk deltager i forhandlinger på vegne af ministeren, er det efter udvalgets opfattelse særligt vigtigt at sikre, at oppositionen ikke har grund til at identificere embedsmænd med regeringens politiske vurderinger, således at embedsmændenes genanvendelighed efter et regeringsskifte svækkes. I betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration, som en arbejdsgruppe nedsat af Danmarks Jurist- og Økonomforbund afgav i 1993, blev det anbefalet, at embedsmænd ikke blev sat i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller. Arbejdsgruppen anbefalede derfor, at embedsmændene som hovedregel kommunikerer med deres politiske ledelse, der herefter kommunikerer med andre politikere.

Udvalget er enig i, at det er vigtigt at sikre embedsmænd mod at blive sat i situationer, hvor de reelt varetager en politikerrolle, men udvalget finder ikke, at risikoen for dette er overhængende, blot fordi embedsmanden forhandler med politikere og repræsentanter for interesseorganisationer på vegne af ministeren. Det bør derfor være den enkelte minister, som i forståelse med departementschefen vurderer, i hvilket omfang forhandling med opposition og interesseorganisationer kan uddelegeres til almindelige embedsmænd. Det er i den forbindelse vigtigt, at der ikke hersker tvivl om, at embedsmanden handler efter delegation fra ministeren, og at der mellem ministeren og embedsmanden er enighed om grænserne for embedsmandens forhandlingsmandat. Eventuelle tvivlsspørgsmål om delegationens rækkevidde under forhandlingerne bør forelægges ministeren.

### **5.2.7. Embedsmænds forhandlinger på vegne af ministeren i EU**

Det fremgår af den spørgeskemaundersøgelse, som udvalget har gennemført, at den overvejende del af departementscheferne af og til eller ofte har forhandlet på vegne af ministeren i EU. Dette gælder således 14 ud af 17 departementschefer. Sammenlignes med resultaterne af den tilsvarende undersøgelse i 1998, fremgår det, at der på dette område er sket en relativt stor stigning i departementschefernes bistand. Således var det i 1998 kun omkring halvdelen af departementscheferne, der ofte eller af og til

## **Embedsmænds rådgivning og bistand**

---

forhandlede på vegne af ministeren i EU, ligesom andelen af departementschefer, der ofte forhandler på vegne af ministeren, siden 1998 er steget fra 2 ud af 19 til 6 ud af 17.

Udvalget skal bemærke, at det i forbindelse med embedsmænds forhandlinger på vegne af ministeren 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.

## Kapitel 6

# Regler for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand

Dette kapitel indeholder en gennemgang og analyse af de spørgsmål, som anvendelsen af særlige rådgivere kan rejse. Det er i den forbindelse et centralt spørgsmål, i hvilket omfang der kan være anledning til yderligere at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Om dette spørgsmål er i udvalgets kommissorium pkt. 4.2. anført følgende:

”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 såkaldt 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.”

I afsnit 6.1. beskrives nogle spørgsmål med hensyn til anvendelse af særlige rådgivere og de gældende regler om særlige rådgiveres rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Om det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre henvises til kapitel 5.1.

Udvalgets overvejelser om behovet for yderligere at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand er indeholdt i afsnit 6.2.

### 6.1. Gældende regler

#### 6.1.1. Anvendelse af særlige rådgivere

Som anført i kapitel 3.1., afgav Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd (Bundgaard-Nielsen-udvalget) i maj 1998 betænkning nr. 1354/1998. For en nærmere omtale af denne betænkning henvises til kapitel 3.

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

I betænkningen anvendes udtrykket særlige rådgivere for ministeren om rådgivere, som enten er særlige i kraft af de funktioner, de varetager, eller er særlige i kraft af deres rekruttering, jf. betænkningen side 128 ff. og 217 ff.

Ministre anses i deres egenskab af ministeriets politiske chef for at være berettiget til at ansætte sådanne særlige rådgivere – herunder rådgivere, som kan besidde særlig erfaring mv. i nogle tilfælde i kraft af en partipolitisk baggrund – som dermed kan have en ekspertise om forhold inden for et felt, som ministeriets almindelige embedsværk normalt ikke kan beskæftige sig med, jf. kapitel 5.1. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til betænkning nr. 1354/1998, side 223 f., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 333, sammenholdt med side 208.

I betænkningen er det anført, at det må betragtes som et usagligt hensyn at ansætte en særlig rådgiver, hvis formålet er at belønne partipolitiske fortjenester eller lignende. Det kan derimod ikke betragtes som et usagligt hensyn ved rekrutteringen til en stilling som særlig rådgiver for ministeren at tage hensyn til de specielle kvalifikationer, som den pågældende måtte have i kraft af sit partitilhørsforhold, hvis disse kvalifikationer er af væsentlig betydning for stillingens varetagelse.

Af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 333, fremgår i tilknytning hertil følgende:

”I betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem ministre og embedsmænd omtales problemstillingen med politisk udnævnte embedsmænd i forbindelse med spørgsmålet om udnævnelse af særlige rådgivere. Det antages at være et usagligt hensyn at ansætte en særlig rådgiver hvis formålet er at belønne partipolitiske fortjenester, mens det ikke kan betragtes som usagligt at tage hensyn til de specielle kvalifikationer den pågældende kan have i kraft af sit partitilhørsforhold, hvis disse kvalifikationer er af væsentlig betydning for stillingens varetagelse (s. 223 og 224).

Der er formentlig ingen modstrid mellem betænkningen og loven [lov nr. 459 af 12. juni 1996 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet; udvalgets fremhævelse] idet en udnævnelse på den i betænkningen beskrevne baggrund hverken er udtryk for direkte eller indirekte diskrimination. Egentlige partipolitiske udnævnelser må formentlig kræve særskilt lovhjemmel, eventuelt i form af en særbevilning til oprettelse af en politisk rådgiverstilling.”

Med hensyn til anvendelse af særlige rådgivere anbefales det i betænkning nr. 1354/1998, at der i det enkelte tilfælde bør være klarhed og åbenhed om ansættelse af særlige rådgivere.

I betænkning nr. 1354/1998 anbefales således for det første, at særlige rådgivere ansættes i et ministersekretariat eller i hertil knyttede stabsfunktioner. Herved gøres det klart, at den særlige rådgiver er knyttet til ministeren, og at den pågældende løser særlige rådgivningsfunktioner i forhold til ministeren. For det andet anbefales det, at særlige rådgivere ansættes tidsbegrænset og på overenskomstmæssige vilkår. En tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet for særlige rådgivere sikrer, at kommende ministre ikke er bundet af tidligere ministres valg af nære medarbejdere i ministersekretariatet eller hertil knyttede stabsfunktioner.

Det anbefales i betænkningen for det tredje, at særlige rådgivere ikke tillægges instruktionsbeføjelse i forhold til det almindelige embedsværk.

Herved sikres det, at der ikke opstår tvivl om ledelsesforholdene i departementet. Hensynet til, at det almindelige embedsværk – inden for de rammer, der er omtalt i kapitel 5.1. – kan yde en integreret rådgivning til ministeren, der omfatter både faglige og politisk-taktiske aspekter, indebærer således bl.a., at en særlig rådgiver ikke bør tillægges instruktionsbeføjelser i forhold til det almindelige embedsværk.

For det fjerde anbefales det i betænkning nr. 1354/1998, at opslagsreglerne følges ved ansættelsen af særlige rådgivere.

De nævnte retningslinjer bør ifølge betænkning nr. 1354/1998 gælde, uanset om partipolitisk baggrund indgår som et kriterium ved ansættelsen, og uanset om den særlige rådgiver rekrutteres inden for eller uden for centraladministrationen.

Der er i kapitel 3.3.2.2. redegjort for udviklingen i regeringens anvendelse af særlige rådgivere siden afgivelsen af betænkning 1354/1998. Det anføres i den forbindelse bl.a., at betænkningens retningslinjer synes at have bidraget til en praktisk afklaring af en række væsentlige spørgsmål om de særlige rådgiveres indplacering og funktion, jf. også afsnit 6.2.1. nedenfor.

### **6.1.2. Særlige rådgiveres rådgivning og bistand**

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 som anført i kapitel 5.1., en generel beskrivelse af, hvilke grænser der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre.

Redegørelsen angår fortrinsvis spørgsmålet om den rådgivning og bistand, som centraladministrationens almindelige embedsværk yder. Herudover er der særskilt en kort omtale af de særlige rådgivere.

Af redegørelsen fremgår, at særlige rådgivere ofte vil være beskæftiget med særlige formidlings- og rådgivningsopgaver, der bl.a. kan omfatte forholdet til ministerens parti og politiske bagland. Eksempelvis kan en særlig rådgiver have til opgave at være bindeled mellem ministeriets formidling af ministerens politik og de formidlingsaktiviteter, der foregår inden for ministerens parti.

I forhold til løsningen af specielle opgaver af denne karakter kan det som anført i redegørelsen være til nytte for ministeren at modtage bistand fra en særlig rådgiver, som – i modsætning til det almindelige embedsværk – bl.a. vil kunne have et særligt kendskab til ministerens partipolitiske bagland. Samtidig vil der være tale om varetagelsen af specielle opgaver, der bl.a. som følge af princippet om partipolitisk neutralitet kan falde uden for rammerne for, hvad det almindelige embedsværk kan yde bistand til.



Det anføres i redegørelsens omtale af de særlige rådgivere, at disse 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 sandhedspligt og faglighed.

Det indebærer, at embedsværket ikke må yde en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen mv.

Endvidere indebærer det, at der også for en særlig rådgiver gælder den almindelige regel, at der ikke må videregives oplysninger, som er urigtige, eller 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. Det gælder som nævnt både i forhold til Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til private og offentligheden.

Herudover gælder det også for særlige rådgivere, at rådgivningen og bistanden til regeringen og dens ministre skal ske inden for rammerne af almindelig faglighed. Bistanden skal således være fagligt forsvarlig og ligge inden for de rammer, der sættes af faglige normer på det pågældende område.

Om normerne for embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre henvises i øvrigt til kapitel 5.1.4.

### **6.1.3. Særlige rådgiveres deltagelse i samråd i Folketingets udvalg**

Spørgsmålet om embedsmænds deltagelse i samråd i Folketingets udvalg er omtalt i betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd.

I betænkningen (side 140 ff. og 212 f.) er om dette spørgsmål bl.a. anført, at det næppe er muligt at opstille noget fast princip for, om embedsmænd bør ledsage deres minister i samråd. Det må således være Folketingets udvalg og de enkelte ministre, som i forening fastlægger, i hvilket omfang embedsmænd bør ledsage ministeren i samråd.

Med hensyn til særlige rådgiveres deltagelse i samråd i Folketingets udvalg fremgår af statsministerens besvarelse af 1. maj 2002 af spørgsmål nr. S 1873 fra medlem af Folketinget Aage Frandsen (SF) følgende:

”Jeg vil gerne indlede med at fremhæve, at ordningen, hvorefter et folketingsudvalg kan anmode den relevante minister om i et samråd f.eks. at besvare spørgsmål eller redegøre nærmere for bestemte problemstillinger, efter min opfattelse er et væsentligt og værdifuldt redskab i samarbejdet mellem regeringen og Folketinget. Ordningen indebærer bl.a., at spørgsmål og problemstillinger, som udvalget har særlig interesse i, under mere uformelle former kan drøftes grundigt og udførligt.

Det sædvanlige er, at den pågældende minister ikke deltager i sådanne samråd på egen hånd, men er ledsaget af en eller flere embedsmænd, f.eks. af ministersekretæren eller af medarbejdere fra det pågældende ressortkontor mv. Praksis på området er dog forskellig i de enkelte udvalg.

I det omfang, der deltager embedsmænd, har dette navnlig til formål at sikre, at drøftelserne mellem udvalget og ministeren kan foregå på det bedst mulige tekniske og faktuelle grundlag, og at embedsmændene kan have direkte kendskab til de spørgsmål og synsvinkler, som udvalgets medlemmer er optaget af. På denne måde vil ministeren og udvalget kunne have en fælles interesse i embedsmændenes medvirken.

Spørgsmålet om embedsmænds deltagelse i samråd i de enkelte udvalg beror i det væsentlige på den praksis og tradition, der har udviklet sig i forståelse mellem udvalget og skiftende ministre. Opstår der spørgsmål om en ministers mulighed for at være ledsaget af embedsmænd, vil ordningen imidlertid i praksis være, at det er op til udvalget at træffe beslutning herom.

Er udvalget – som det er sædvanligt – indforstået med, at ministeren ledsages af embedsmænd, er den naturlige ordning omvendt den, at det er op til ministeren at tage stilling til, om den pågældende ønsker at benytte den mulighed, og hvilke embedsmænd der i givet fald skal være tale om.

Efter min opfattelse er det rigtige, at denne ordning også må gælde for så vidt angår de særlige rådgivere.

Det kan således være væsentligt for ministerens mulighed for at få den fornødne bistand af den særlige rådgiver, at denne kan følge ministeren i relevante sammenhænge, herunder efter omstændighederne i samråd i Folketinget. Det bemærkes i den forbindelse, at der i meget vidt omfang gælder de samme regler og principper for særlige rådgivere som for det almindelige embedsværk, herunder med hensyn til faglighed, sandhedspflicht og tavshedspligt. De særlige rådgivere er således bl.a. i samme omfang som ’almindelige’ embedsmænd forpligtet til at iagttage fortrolighed med hensyn til indholdet af de drøftelser m.v., der finder sted i samrådet.”

#### 6.1.4. Særlige rådgiveres adgang til at deltage i politiske møder

Som anført i kommissoriet skal udvalget vurdere, i hvilket omfang der kan være anledning til yderligere at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand. Det gælder bl.a. i forhold til spørgsmålet om særlige rådgiveres adgang til at deltage i politiske møder.

I kapitel 5.1.3. er det anført, at grænserne for embedsværkets bistand bl.a. afhænger af, hvilke funktioner ministeren i det konkrete tilfælde udøver.

For at embedsværket kan yde rådgivning og bistand, herunder deltage i politiske møder, skal der være tale om forhold, som knytter sig til ministerens funktioner som minister. Det vil sige, at embedsværket som almindelig regel ikke kan bistå ministeren i forbindelse med spørgsmål, der er uden berøring med funktionen som minister, f.eks. rent partipolitiske forhold. Embedsværket bør således ikke rådgive og bistå ministeren om spørgsmål vedrørende ministerens almindelige status og position internt i partiet, herunder i forhold til den pågældendes valgkreds mv. Noget sådant falder uden for embedsværkets opgaver og kunne undergrave tilliden til dets integritet og troværdighed.

Hvis et politisk møde vedrører forhold, som knytter sig til ministerens funktioner som minister, vil der omvendt ikke være noget til hinder for, at embedsværket – herunder særlige rådgivere – yder rådgivning og bistand og/eller deltager i politiske møder.

I visse tilfælde kan det som anført være vanskeligt at foretage en skarp sondring mellem de forskellige funktioner, som en minister varetager.

Som det fremgår af afsnit 6.1.2., er særlige rådgivere – ud over at skulle holde sig inden for gældende ret i deres rådgivning – i det væsentlige undergivet de samme regler som de øvrige embedsmænd, herunder principperne om sandhedspligt og faglighed.

Særlige rådgivere er imidlertid ikke undergivet princippet om partipolitisk neutralitet på samme måde som det almindelige embedsværk, og de særlige rådgivere kan således varetage specielle opgaver, herunder i forhold til ministerens parti og politiske bagland, der bl.a. ud fra princippet om par-

tipolitisk neutralitet kan falde uden for rammerne for, hvad det almindelige embedsværk kan yde bistand til.

### **6.1.5. Særlige rådgiveres adgang til at udføre arbejde for et politisk parti**

Som anført i kommissoriet skal udvalget vurdere, i hvilket omfang der kan være anledning til yderligere at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand. Det gælder også i forhold til spørgsmålet om særlige rådgiveres adgang til at udføre arbejde for et politisk parti.

Tjenestemandslovens kapitel 3 indeholder en række bestemmelser om tjenestemandens pligter.

Efter tjenestemandslovens § 10, stk. 1, skal tjenestemanden samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver (det såkaldte decorumkrav). For overenskomstansatte m.fl. antages et tilsvarende krav at gælde på ulovbestemt grundlag. For en nærmere omtale af decorumkravet henvises til kapitel 8.1.1. og 8.1.2.

Endvidere indeholder tjenestemandslovens § 17 en bestemmelse, hvorefter en tjenestemand kun kan have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandsstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid.

Bestemmelsen i tjenestemandslovens § 17 må ses i sammenhæng med decorumkravet og den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om generel inhabilitet.

I forarbejderne til tjenestemandslovens § 17, jf. betænkning nr. 483/1969 om tjenestemandsloven, side 26-28, er det forudsat, at der foretages en konkret vurdering af, om en bibeskæftigelse vil stride imod kravet til tjenestemandens værdighed, lægge for stort beslag på dennes arbejdskraft eller indebære en risiko for interessekonflikter.

Statsministeriet har i et brev af 13. december 1988 anmodet samtlige ministerier om at fastsætte regler, hvorefter de ledende embedsmænd mv. i forvaltningen skal underrette ministeren, inden de påtager sig hverv som

medlem af bestyrelser for erhvervsdrivende selskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber o. lign. Anmeldelsespligten omfatter stillinger som departementschef, generaldirektør, direktør, styrelseschef, afdelingschef, kommitteret, vicedirektør og underdirektør samt dermed ligestillede i eller svarende til lønramme 38-40. Anmeldelsespligten kan også omfatte andre ledende stillinger, hvis det findes nødvendigt.

Spørgsmålet om, hvorvidt en bestyrelsesopgave er forenelig med stillingen, vurderes ifølge brevet konkret i det enkelte tilfælde. I vurderingen af de enkelte tilfælde skal især indgå overvejelse af risikoen for, at der kan indtræffe interessekonflikter imellem stillingen og bibeskæftigelsen, jf. i øvrigt tjenestemandslovens § 17. Ved vurderingen kan der også tages hensyn til, at der i særlige tilfælde kan være en direkte offentlig interesse i, at ledende embedsmænd påtager sig opgaver. Hvis ministeren efter en sådan vurdering finder, at der ikke bør gøres indsigelse mod et hverv, der er omfattet af anmeldelsespligten, skal spørgsmålet forelægges for statsministeren, inden den endelige afgørelse træffes.

Med hensyn til overenskomstansatte må det antages, at der på grundlag af den almindelige grundsætning om generel habilitet og decorumprincippet gælder retningslinjer for bibeskæftigelse svarende til tjenestemandslovens § 17, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 178.

For ansatte, som er omfattet af funktionærloven, gælder bestemmelsen i funktionærlovens § 15. Efter denne bestemmelse er en funktionær berettiget til uden samtykke fra arbejdsgiveren at påtage sig hverv uden for tjenesten, når hvervet kan røgtes uden ulempe for virksomheden.

Inden for rammerne af de nævnte regler vil det almindelige embedsværk såvel som særlige rådgivere uden for tjenesten kunne udføre arbejde for et politisk parti.

## **6.2. Udvalgets overvejelser**

Det følger af kommissoriet, at udvalget skal gennemgå og analysere de spørgsmål, som anvendelsen af de såkaldte særlige rådgivere kan rejse, og at udvalget i den forbindelse skal vurdere, i hvilket omfang der kan være

anledning til yderligere at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand.

Med udgangspunkt i den debat, der har været om dette emne, de gældende regler samt de undersøgelser, som udvalget har foretaget af de særlige rådgiveres betjening af regeringen og dens ministre samt af de særlige rådgiveres samspil med det almindelige embedsværk, har udvalget fundet anledning til at overveje nedenstående problemstillinger, som behandles i afsnit 6.2.1.-6.2.9. Det drejer sig om brugen af særlige rådgivere i almindelighed (afsnit 6.2.1.), kravene om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet (afsnit 6.2.2.), spørgsmålet om de særlige rådgiveres antal (afsnit 6.2.3.) og indplacering i organisationen (afsnit 6.2.4.), grænserne for de særlige rådgiveres funktion i forbindelse med bl.a. valgkampe, folkeafstemninger, partiarbejde mv. (afsnit 6.2.5.), de særlige rådgiveres ansættelsesmæssige forhold (afsnit 6.2.6.) samt spørgsmålet om åbenhed og gennemsigtighed (afsnit 6.2.7.), særlige klageordninger (afsnit 6.2.8.) og ministerens ansvar (afsnit 6.2.9.). Afslutningsvis drøftes spørgsmålet om ministerens brug af private rådgivere uden for ministeriet (afsnit 6.2.10.).

### **6.2.1. Brugen af særlige rådgivere i almindelighed**

Ministeren er som øverste forvaltningschef i ministeriet berettiget til at ansætte særlige rådgivere, hvis han eller hun skønner dette nødvendigt, jf. afsnit 6.1.1. Som beskrevet i kapitel 3.3.2. har et flertal af regeringens ministre for tiden valgt at benytte sig af denne mulighed.

Som anført i kapitel 3.3.3.5. er regeringens særlige rådgivere for tiden i helt overvejende grad beskæftiget med presserelaterede opgaver. Der er imidlertid grund til at understrege, at der ikke er noget til hinder for, at særlige rådgivere beskæftiges med andet end presseopgaver i deres funktion for ministeren.

Der kan for den enkelte minister således være flere bevæggrunde til at ansætte en særlig rådgiver. I betænkning nr. 1354/1998 peges på bl.a. to fordele, der kan være forbundet med at have en særlig rådgiver. For det første kan det særligt for nye ministre opleves som en fordel at kunne rekruttere en person, som ministeren kender og føler sig tryk ved. For det andet kan ministeren ønske at rekruttere en person, som f.eks. i kraft af

en fælles partimæssig baggrund har særlige forudsætninger for at fungere som rådgiver og sparringspartner for ministeren.

Endvidere har de ministre, som udvalget har interviewet, beskrevet det som en fordel, at de kan have en særlig rådgiver, som bl.a. i kraft af ansættelsesformen kan opnå en særlig tilknytning til ministeren. Den særlige rådgivers specielle ansættelsesmæssige tilknytning til ministeren kan således medføre, at vedkommende kan yde ministeren en anden rådgivning og bistand end de almindelige embedsmænd, hvis rådgivning er begrænset af kravet om partipolitisk neutralitet. Det kan endvidere for ministre opleves som en fordel, at de har mulighed for at rekruttere en medarbejder, som besidder nogle bestemte kvalifikationer, der måske ikke i tilstrækkelig grad er dækket af ministeriets almindelige embedsværk. Eksempler kan være særlige kommunikationsfaglige kvalifikationer og en evne til at skrive taleudkast, der rammer ministerens personlige og politiske udtryksform.

Mulige ulemper forbundet med ansættelsen af særlige rådgivere knytter sig først og fremmest til de uklarheder om kompetencer og funktioner, som kan opstå i ministerierne. Ansættelsen af en særlig rådgiver med nær tilknytning til ministeren kan således risikere i visse situationer at medføre tvivl om ledelsesforholdene i ministeriet, uanset at grænser mv. for den særlige rådgivers funktioner er velbeskrevet ved ansættelsen. Endvidere kan det være en ulempe ved ansættelsen af særlige rådgivere, som rekrutteres uden for ministerierne, at de pågældende kan mangle det fornødne kendskab til centraladministrationens måde at fungere på og regelgrundlaget for dens virke. Det kan i den forstand være risikabelt for ministre at have nære rådgivere tilknyttet, som ikke har den erfaring og grundlæggende skoling, der normalt kendetegner centralt placerede embedsmænd.

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 har fungeret tilfredsstillende.

På baggrund af de gennemførte undersøgelser er det udvalgets konklusion, at en velfungerende integration af særlige rådgivere i ministerierne i høj grad forudsætter, at der etableres et godt samarbejde mellem de særlige rådgivere og ministeriernes almindelige embedsmænd. Det gælder i særdeleshed for de særlige rådgiveres relation til departementscheferne og

ministeriernes øvrige ledelse samt ministersekretariatene. Forudsætningerne for et sådant velfungerende samarbejde er ikke mindst gensidig respekt og forståelse for hinandens funktioner samt en tæt indbyrdes orientering om den rådgivning og bistand, som ministeren ydes. Endvidere er klare og veldefinerede grænser for henholdsvis den særlige rådgiver og det almindelige embedsværks kompetencer og funktioner en væsentlig forudsætning.

Udvalget vurderer desuden, at det er afgørende betydning for de særlige rådgiveres mulighed for at fungere godt i ministerierne, at de har eller hurtigt tilegner sig et vist kendskab til centraladministrationens organisering og politiske placering samt til de grundlæggende regler, der gælder for dets virke.

Udvalget vurderer, at der med retningslinjerne i betænkning nr. 1354/1998 er skabt klare rammer for de særlige rådgiveres ansættelsesform og grænserne for deres virke i ministerierne.

Der er således efter betænkning nr. 1354/1998 skabt klarhed om de særlige rådgiveres ansættelse og deres særlige tilknytning til ministeren og dennes funktionsperiode.

Betænkningens retningslinjer har endvidere medvirket til at klargøre grænserne for de særlige rådgiveres virke og deres indplacering i ministeriernes organisation. Anbefalingen af, at de særlige rådgivere ansættes i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner og uden instruktionsbeføjelser over for det almindelige embedsværk, synes således i praksis at have haft en væsentlig afklarende og afdramatiserende virkning.

Det er af væsentlig betydning at understrege, at de særlige rådgivere skal betragtes som *embedsmænd* med særlige ansættelsesvilkår. De særlige rådgivere indgår således som en del af ministeriernes embedsværk, og de er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd. De almindelige krav om faglighed, lovlighed og sandhed gælder således fuldt ud for de særlige rådgivere, jf. afsnit 6.2.2. nedenfor. Udvalget finder, at dette udgør en væsentlig forudsætning for de særlige rådgiveres funktion i ministerierne og deres samspil med det almindelige embedsværk, og det anbefales at fastholde dette som et grundlæggende princip for de særlige rådgiveres ansættelse.



Som beskrevet i kapitel 3 har anvendelsen af særlige rådgivere ikke været problemfri. Det er udvalgets opfattelse, at flertallet af de problemer, der har været i de rejste ”sager”, synes at kunne tilskrives individuelle forhold, herunder et manglende kendskab til de gældende regler. Der har dog også i debatten været peget på tilfælde, hvor de gældende regler og grænser kan forekomme uklare eller uhensigtsmæssige.

Udvalget har på denne baggrund fundet grund til at overveje en række mere specifikke sider af de særlige rådgiveres virke, herunder deres samspil med det almindelige embedsværk, jf. afsnit 6.2.3.-6.2.9. Forinden drøftes de almindelige krav om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet i relation til de særlige rådgivere.

### **6.2.2. Kravene om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet**

Udvalget lægger, som anført ovenfor, vægt på, at særlige rådgivere for ministrene fortsat ansættes som embedsmænd på særlige vilkår i ministerierne. Som embedsmænd er de særlige rådgivere underlagt de samme krav om lovlighed, sandhed og faglighed, som gælder for de almindelige embedsmænds virke i ministeriet, jf. kapitel 5.1.4., 5.2.1. og afsnit 6.1.2. herom. Alene kravet om partipolitisk neutralitet stiller sig anderledes for embedsmænd ansat på særlige vilkår, jf. afsnit 6.1.

Særlige rådgivere må således, i lighed med det øvrige embedsværk, ikke yde en rådgivning og bistand, der indebærer, at der handles i strid med lovgivningen mv.

Tilsvarende er de særlige rådgivere som ansatte i en offentlig myndighed underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Sandhedspligten gælder helt tilsvarende for særlige rådgivere som for øvrige embedsmænd. Sandhedspligten indebærer, at der ikke må videregives oplysninger, der er urigtige. Tilsvarende gælder for oplysninger, der ikke kan betegnes som urigtige, men som i sammenhængen må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre væsentlige oplysninger. Sandhedspligten indebærer naturligvis ikke en forpligtelse til at videregive oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.

Særlige rådgivere er endvidere underlagt de samme krav om faglighed, som gælder for det øvrige embedsværk. Også særlige rådgiveres rådgivning

og bistand skal ske inden for rammerne af de almindelige faglige normer, som gælder på det pågældende område. Udvalget finder grund til at understrege, at der således ikke gælder særlige faglige normer for særlige rådgivere, f.eks. som følge af, at vedkommende har en anden professionsfaglig baggrund end flertallet af ministeriets øvrige embedsmænd. Kravet om almindelig faglighed er knyttet til det sagsområde, som rådgivningen og bistanden vedrører.

Ganske som de almindelige embedsmænd må den særlige rådgiver ikke lade sine egne politiske holdninger få indflydelse på den bistand, der ydes ministeren. Samtidig stiller kravet om partipolitisk neutralitet sig noget anderledes for de særlige rådgivere end for de almindelige embedsmænd. Dette følger blandt andet af, at et særligt kendskab til ministerens parti kan anses for et sagligt bagvedliggende moment ved ansættelsen af den særlige rådgiver. Det vil være et usagligt hensyn at ansætte en særlig rådgiver, hvis formålet er at belønne dennes partipolitiske fortjenester eller lignende, mens det ikke kan betragtes som et usagligt hensyn ved rekrutteringen til en stilling som særlig rådgiver at tage hensyn til de specielle kvalifikationer, den pågældende kan have erhvervet sig f.eks. i kraft af sit arbejde for ministerens parti, jf. også betænkning nr. 1354/1998 side 217 og side 223 f.

Endvidere er hensynet til genanvendelighed ikke relevant for de særlige rådgivere. De særlige rådgivere er blandt andet særlige netop i kraft af, at deres ansættelse som udgangspunkt forudsættes at ophøre senest, når ministeren forlader ministeriet. Visse af de grænser, der gælder for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til ministeren, vil derfor skulle trækkes anderledes for de særlige rådgivere. Det gælder, som beskrevet nedenfor, særligt i relation til ministerens partiarbejde samt i forbindelse med folketingsvalg og folkeafstemninger.

Udvalget finder dog grund til at understrege, at de særlige rådgiveres ansættelse i ministerierne bør afspejle, at de særlige rådgiveres hovedopgave må være at rådgive og yde bistand til ministrene i funktionen som minister.

### **6.2.3. Antal**

Antallet af særlige rådgivere for regeringens ministre udgør for tiden (pr. 1. maj 2004) 14 fordelt på 14 af de 18 ministerier, jf. kapitel 3.3.2. Fler-

tallet af regeringens ministre har dermed valgt at ansætte en særlig rådgiver, og alle ministrene følger regeringens beslutning om, at der maksimalt bør ansættes én særlig rådgiver pr. minister. Denne grænse blev meddelt af statsministeren ved regeringens tiltræden og er udtryk for et politisk valg. 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. Som anført i betænkning nr. 1354/1998 vil en væsentlig stigning i antallet af særlige rådgivere kunne medføre, at embedsværket i mindre grad bliver i stand til at yde en integreret politisk-taktisk og faglig 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. Det kan således være velbegrundet, hvis en minister ønsker at ansætte nogle få særlige rådgivere med forskellig baggrund og/eller kompetencer med henblik på at dække 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.

Udvalget anbefaler på den baggrund 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 særlige rådgivere skal varetage forskellige funktioner for ministeren.

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 uhenigtsmæssig måde er afkoblet fra ministeriets faglige rådgivning og sagsbehandling. Dette vil dermed kunne underminere de seneste årtiers udvikling i retning af en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning og bistand fra det almindelige embedsværk til regeringen og dens ministre – en udvikling som udvalget vurderer i høj grad er efterspurgt og værdsat af ministrene. En væsentlig forøgelse i antallet af særlige rådgivere vil endvi-

dere kunne skabe tvivl om ledelsesforholdene i departementet og gøre det vanskeligt i praksis at opretholde fraværet af instruktionsbeføjelser for de særlige rådgivere.

### **6.2.4. Indplacering i organisationen**

Anbefalingerne i betænkning nr. 1354/1998 i relation til ansættelsen af særlige rådgivere vedrører to centrale aspekter af de særlige rådgiveres indplacering i de ministerielle organisationer. For det første anbefales det, at særlige rådgivere ansættes i ministersekretariatet eller i dertil knyttede stabsfunktioner. For det andet anbefales det i betænkning nr. 1354/1998, at særlige rådgivere ansættes uden instruktionsbeføjelser over for det almindelige embedsværk i linjen. En særlig rådgiver bør således alene kunne tildeles instruktionsbeføjelser over for ansatte i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner.

Udvalgets undersøgelser af praksis i ministerierne har vist, at disse anbefalinger følges i de ministerier, hvor der er ansat en særlig rådgiver, samt at anbefalingerne angives at have en væsentlig praktisk betydning for de særlige rådgiveres virke i ministerierne. Undersøgelserne viser samtidig, at anbefalingerne fortolkes og i praksis implementeres forskelligt i ministerierne. Dette hænger formentlig sammen med, at anbefalingerne i betænkning nr. 1354/1998 er forholdsvis overordnede. Det er udvalgets opfattelse, at det må anses for en fordel, at retningslinjerne for de særlige rådgiveres indplacering i ministerierne giver plads for en vis fleksibilitet og derved giver mulighed for, at arbejdsgange mv. kan tilpasses forskellige kulturer og praksis i de enkelte ministerier samt ministrenes og de særlige rådgiveres ønsker og behov.

Udvalget finder dog samtidig, bl.a. på baggrund af udvalgets undersøgelser af praksis og de seneste års debat, at der kan være grund til nærmere at præcisere flere forhold vedrørende de særlige rådgiveres indplacering i ministeriernes organisationer. Udvalgets overvejelser i denne henseende anføres i det følgende, idet der inddrages såvel formelle som mere uformelle aspekter af de særlige rådgiveres indplacering i ministerierne.

#### 6.2.4.1. Organisatorisk placering og ledelsesansvaret for den særlige rådgiver

Udvalget finder, at særlige rådgivere skal ansættes i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner. Dermed klargøres den særlige rådgivers særlige tilknytning og rådgivningsfunktion i relation til ministeren, samt at den særlige rådgiver ikke er ansat med henblik på at indgå i ministeriets almindelige forvaltningsvirksomhed.

For de enkelte ministerområder er ministeren den øverste politiske og administrative chef. I praksis har der dog udviklet sig den norm, at ministre har det øverste politiske ansvar for det ressortområde, som er henlagt under ministerierne, mens det personalemæssige ledelsesansvar for ministerierne, herunder den daglige tilrettelæggelse af arbejdet, i meget vid udstrækning er delegeret til departementscheferne. Det er udvalgets vurdering, at denne praksis er hensigtsmæssig.

Udvalgets undersøgelser har vist, jf. kapitel 3.3.3.2., at der forekommer en vis usikkerhed om, hvem der har det ledelsesmæssige ansvar for de særlige rådgivere. Specielt blandt de særlige rådgivere er der forskellige opfattelser af, i hvilket omfang de er underlagt departementschefens ledelseskompetence. Det er udvalgets opfattelse, at det ledelsesansvar for ministeriets ansatte, der almindeligvis ligger hos departementschefen, også bør omfatte særlige rådgivere. De særlige rådgivere bør således på samme måde som alle øvrige embedsmænd i ministeriet, herunder almindelige embedsmænd ansat i stabsfunktioner, være forpligtet til at følge tjenestebefalinger fra departementschefen, ligesom særlige rådgivere ved tjenesteforselser som udgangspunkt må kunne pålægges de samme disciplinære og ansættelsesretlige sanktioner, som gælder for øvrige overenskomstansatte embedsmænd i ministerierne, jf. kapitel 8.

I praksis indebærer den særlige rådgivers særlige ansættelsesvilkår og tilknytning til ministeren dog, at departementschefens ledelsesansvar i relation til den særlige rådgiver i et vist omfang må stille sig anderledes end i forhold til ministeriets øvrige embedsmænd. Udvalget finder det således 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 dette i lyset af den særlige rådgivers kvalifikationer er velbegrundet, eksempelvis i relation til ministerens pressebetjening. Det er i sådanne tilfælde væsentligt at sikre en

tæt indbyrdes orientering mellem den særlige rådgiver og departementschefen om den rådgivning og bistand, som ministeren ydes, jf. også afsnit 6.2.1. herom.

### **6.2.4.2. Instruktionsbeføjelser**

Det er udvalgets vurdering, at særlige rådgivere som hidtil, jf. betænkning nr. 1354/1998, ikke bør have instruktionsbeføjelser over for det almindelige embedsværk i linjen. Udvalget finder, at dette er af afgørende betydning for at kunne sikre, at ansættelsen af særlige rådgivere ikke skaber tvivl om ledelsesforholdene i departementet.

På baggrund af de gennemførte undersøgelser finder udvalget grund til at præcisere to aspekter i relation til anbefalingen vedrørende instruktionsbeføjelser. Det gælder for det første det nærmere materielle indhold af anbefalingen og for det andet spørgsmålet om instruktionsbeføjelser i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner.

Det er udvalgets indtryk, at anbefalingen i betænkning nr. 1354/1998 vedrørende instruktionsbeføjelser i praksis er udmøntet noget forskelligt i de enkelte ministerier, jf. kapitel 3.3.3.3. Udvalget finder det hensigtsmæssigt, at anbefalingen giver mulighed for en fleksibel tilpasning til de forskellige arbejdsformer mv., som eksisterer i ministerierne. Udvalget finder dog samtidig grund til at præcisere, at den manglende instruktionsbeføjelse som et minimum bør indebære,

- at særlige rådgivere ikke over for embedsmænd i linjen (dvs. embedsmænd uden for ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner) kan give instrukser vedrørende det substantielle indhold i noter, tale- og artikeludkast mv.,
- at materiale udarbejdet i ministeriet, uanset at det måtte være udarbejdet efter anmodning fra den særlige rådgiver, som hovedregel skal tilgå ministeren via det departementale hierarki, samt
- at særlige rådgivere ikke over for embedsmænd i linjen kan give instrukser vedrørende disponering og prioritering af arbejdsopgaver, overarbejde mv.

I praksis forekommer udmøntningen af de særlige rådgiveres manglende instruktionsbeføjelser navnlig at variere i relation til de særlige rådgiveres

mulighed for at anmode embedsmænd i linjen om udarbejdelse af materiale til ministeren.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke bør opstilles skarpe generelle grænser for den særlige rådgivers mulighed for at anmode embedsmænd om udarbejdelse af materiale til brug for ministeren. Det kan således være velbegrundet, at den særlige rådgiver, for eksempel i hastende sager, kan viderebringe anmodninger fra ministeren direkte til de relevante embedsmænd i ministeriet. Grænserne bør efter udvalgets opfattelse kunne tilpasses fleksibelt efter de enkelte ministeriers arbejdsform og fastlægges efter aftale mellem ministeren, departementschefen og den særlige rådgiver. Det afgørende er i denne sammenhæng efter udvalgets opfattelse, at det udarbejdede materiale tilgår ministeren på sædvanlig vis via det departementale hierarki. Derved sikres, at der ikke skabes uklarhed om ansvars- og ledelsesforholdene.

Udvalget har endvidere overvejet spørgsmålet om særlige rådgiveres mulige instruktionsbeføjelser over for øvrige ansatte i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner. Udvalget finder, at denne type instruktionsbeføjelser i det enkelte tilfælde bør være nærmere afgrænset efter aftale med departementschefen. Udvalget finder det eksempelvis velbegrundet, at en særlig rådgiver, der fungerer som ministerens pressechef, kan have et fagligt ledelsesansvar i relation til eventuelle øvrige sagsbehandlere eller sekretærer, som er beskæftiget med presseopgaver i ministersekretariatet. Instruktionsbeføjelserne bør dog ikke kunne omfatte et personalemæssigt ledelsesansvar for medarbejdere ansat som almindelige embedsmænd i ministersekretariatet i relation til forhold som løn og videre karriereforløb. Det er udvalgets vurdering, at tildeling af et sådant personaleansvar til særlige rådgivere over for ministeriets almindelige embedsmænd vil kunne virke underminerende for departementschefens personalemæssige ledelsesansvar for ansatte i ministeriet.

Et særskilt spørgsmål i relation til særlige rådgiveres instruktionsbeføjelser, som er blevet rejst over for udvalget, er, om særlige rådgivere kan have instruktionsbeføjelser i forhold til særlige rådgivere ansat i andre ministerier. Det er udvalgets opfattelse, at der ikke formelt kan eksistere noget grundlag for en sådan instruktionsbeføjelse. Dette følger af princippet om ministerstyre, hvorefter de enkelte ministre er øverste ansvarlige for deres ressort. Der er imidlertid intet til hinder for, at de særlige rådgivere kan

søge at koordinere deres ministerrådgivning på tværs af ministerområderne.

### **6.2.4.3. De særlige rådgiveres modtagelse og integration i ministeriet**

Det er efter udvalgets opfattelse særdeles væsentligt, at der etableres et tæt samarbejde mellem de særlige rådgivere og det almindelige embedsværk. Hvis dette samarbejde ikke er velfungerende, øges risikoen for, at ministerrådgivningen bliver usammenhængende og eventuelt baseret på et usikkert fagligt grundlag.

Det er bl.a. på baggrund af de gennemførte undersøgelser udvalgets opfattelse, at integrationen af særlige rådgivere i ministerierne i betydelig grad afhænger af mere uformelle aspekter som tilrettelæggelse af samarbejdet mellem den særlige rådgiver og ministeriets ledende medarbejdere, herunder i særlig grad departementschefen, modtagelsen af den særlige rådgiver i ministeriet og den særlige rådgivers personlige egenskaber og samarbejdsevner.

Udvalget finder det på den baggrund meget betydningsfuldt, at der i de fleste ministerier er udviklet en norm om tæt samarbejde mellem departementschefen og den særlige rådgiver.

En særlig rådgiver kommer i de fleste tilfælde til ministeriet uden forudgående ansættelse i centraladministrationen. Det er i forbindelse med udvalgets undersøgelser adskillige gange blevet fastslået, at en vellykket integration af den særlige rådgiver i ministeriet forudsætter særdeles gode samarbejdsevner fra den særlige rådgivers side og en veludviklet fornemmelse for kultur og arbejdsform i ministeriet samt forståelse af centraladministrationens organisering og politiske placering. 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 de 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. Endvidere bør departementschefen ved tiltrædelsen over for den særlige rådgiver præcisere, hvilke forventninger der stilles til samarbejdet, hvilke grænser der gælder for funktionen mv.



I den forbindelse udgør den særlige rådgivers kendskab til de grundlæggende forvaltningsretlige regler en særlig problemstilling, som udvalget finder grund til at pointere. Det gælder i særlig grad kendskabet til de grænser, som kravet om lovmæssig forvaltning og principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet sætter for embedsmænd ansat i et ministerium. En del af de ”sager”, hvor særlige rådgivere (og deres ministre) er blevet kritiseret i offentligheden, kan formentlig i vid udstrækning tilskrives et mangelfuldt kendskab til de grundlæggende formelle og uformelle regler, som gælder for embedsmænd. Et sådant utilstrækkeligt kendskab er forståeligt, idet de særlige rådgivere i reglen er blevet rekrutteret direkte til centralt placerede stillinger, som normalt kun besættes af embedsmænd med en betydelig erfaring og skoling fra længe-revarende ansættelse i centraladministrationen.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at særlige rådgivere systematisk sikres en oplæring i de grundlæggende forvaltningsretlige principper og i centraladministrationens opbygning og virkemåde. Udvalget finder, at det må påhvile ministerierne at sikre, at der udvikles en sådan systematisk introduktion til de særlige rådgivere, eksempelvis i form af skriftligt materiale suppleret med et introduktionskursus.

### **6.2.5. Grænser for funktionen**

En central del af debatten om de særlige rådgiveres virke i ministerierne har været, om der bør gælde særlige grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand til ministre på bestemte områder og i bestemte situationer.

Udvalget har på denne baggrund vurderet, 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.

Udvalget har ved vurderingen af disse spørgsmål, som præsenteres i det følgende, lagt vægt på, at de særlige rådgivere som udgangspunkt betragtes som embedsmænd på linje med øvrige embedsmænd i ministeriet, men at de særlige ansættelsesvilkår indebærer, at princippet om partipolitisk neutralitet stiller sig anderledes for særlige rådgivere, jf. afsnit 6.2.2. ovenfor.

Udvalget har endvidere lagt til grund, at særlige rådgiveres bistand som udgangspunkt i lighed med det almindelige embedsværks bistand bør vedrøre forhold, der knytter sig til ministerens funktioner som minister. Mens denne begrænsning for det almindelige embedsværk i særlig grad er knyttet til hensynet til, at forskellige regeringer eller ministre kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af det samme embedsværk, er dette hensyn ikke aktuelt for de særlige rådgivere. Hensynet for de særlige rådgiveres vedkommende i denne forbindelse er derimod alene det bevillingsmæssige, der betyder, at deres ansættelse i og aflønning fra ministeriet bør være begrundet i bistand til ministeren i dennes funktioner som minister.

Udvalget finder, at den nævnte forskel vedrørende betydningen af hensynet til partipolitisk neutralitet kan begrunde, at der kan gælde videre grænser for hvilke forhold, den særlige rådgivers bistand kan omfatte. I den forbindelse lægger udvalget vægt på, at det kan være vanskeligt at afgrænse, hvornår ministeren først og fremmest optræder som minister, henholdsvis partipolitiker. Den særlige rådgivers hovedopgaver bør dog, jf. afsnit 6.2.2. ovenfor, være knyttet til ministeren i funktionen som minister.

### **6.2.5.1. Valgkampe i forbindelse med folketingsvalg**

Udvalgets overvejelser i relation til det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, når der er udskrevet valg til Folketinget, er præsenteret i kapitel 5.2.3. Det anbefales i den forbindelse at videreføre den udviklede praksis, hvorefter embedsværket i valgkampperioden begrænser sin bistand vedrørende valgkamprelaterede aktiviteter til at angå, hvad der kan betegnes som praktiske forhold.

Da princippet om partipolitisk neutralitet ikke på samme måde gælder for særlige rådgivere, kan dette princip for så vidt ikke begrunde, at den ovennævnte praksis også bør omfatte særlige rådgivere.

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 valg-

kampen. 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 finder begge hensyn relevante, idet den største vægt dog må lægges 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 er udvalgets opfattelse, at de nævnte hensyn i fremtiden 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. Udvalget anbefaler at videreføre den eksisterende praksis, hvorefter særlige rådgivere opsiges med seks måneders varsel og fritstilles i perioden, jf. afsnit 6.2.6.1. nedenfor.

En særlig rådgiver vil efter valget eventuelt kunne opnå genansættelse i samme ministerium eller ansættelse som særlig rådgiver i et andet ministerium. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis en minister efter valget fortsætter som minister i samme eller et andet ministerium og vedkommende ønsker fortsat at have den samme rådgiver tilknyttet. Det har endvidere i praksis forekommet, at en ny minister ønsker at genansætte den tidligere ministers særlige rådgiver. Det er udvalgets opfattelse, at ansættelsen af særlige rådgivere som hovedregel bør foregå efter de almindelige ansættelsesprocedurer, herunder bl.a. vedrørende opslag af stillingen (jf. også afsnit 6.2.7 nedenfor). I tilfælde, hvor en minister ønsker at genansætte en særlig rådgiver i samme ministerium, som vedkommende er fritstillet, men endnu ikke fratrædt fra, vil dette dog kunne ske ved, at opsigelsen tilbagekaldes efter aftale mellem den særlige rådgiver og ministeriet. Udvalget bemærker endvidere, at en særlig rådgiver, der genansættes i samme ministerium eller i et andet ministerium, i den resterende del af opsigelsesperioden for den tidligere ansættelse efter de almindelige ansættelsesretlige regler vil få modregnet lønnen fra den nye ansættelse.

Udvalget har overvejet den problemstilling, at fritstillede særlige rådgivere, der medvirker til ministerens valgkamp og efter valget genansættes som særlig rådgiver i ministeriet, kan siges de facto at have været i samme situation, som hvis de havde været lønnet af ministeriet i valgkampperioden. Dette vil således kunne udlægges som værende i strid med hensynet til, at særlige rådgivere ikke bør kunne føre valgkamp med løn fra ministeriet.

Udvalget har forståelse for dette synspunkt, men fastholder af særligt tre grunde anbefalingen af den skitserede model. For det første vil problemstillingen kun være aktuel i det tilfælde, hvor en siddende minister fortsætter efter valget og ønsker at genansætte den særlige rådgiver. Hvorvidt dette i det enkelte tilfælde bliver aktuelt vil i sagens natur først være kendt efter valgets afholdelse. For det andet er valgkampperioden i reglen kort, og der vil derfor være tale om en relativt begrænset udgift til løn til de fritstillede særlige rådgivere i valgkampperioden. Endelig er der for det tredje ingen af de alternative modeller, som udvalget har overvejet, der vil kunne løse det nævnte problem tilfredsstillende samtidig med, at det sikres, at det almindelige embedsværk ikke trækkes ind i valgkamprelaterede spørgsmål som følge af den særlige rådgivers virke i ministeriet for ministeren i dennes valgkamp.

Udvalget har overvejet den mulighed, at de særlige rådgivere i valgkampperioden kunne gå på orlov uden løn fra ministeriet. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det hverken ville være rimeligt eller ansættelsesretligt muligt for ministerierne at pålægge medarbejdere at tage orlov uden løn.

Udvalget har endvidere overvejet spørgsmålet, om de *aktuelt* ansatte særlige rådgiveres ansættelsesforhold mv. i forbindelse med et kommende folketingsvalg. Med de gældende ansættelsesvilkår vil de nuværende særlige rådgivere kunne fortsætte i stillingen under valgkampen, med mindre ministeren ønsker at fritstille dem tidligere. Der foreligger ikke for tiden specielle retningslinjer for grænserne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand i forbindelse med valgkampen.

Det er udvalgets opfattelse, at hensynet til at sikre, at det almindelige embedsværk ikke trækkes ind i valgkamprelaterede spørgsmål, bør indebære, at der findes en løsning, hvorefter også de nuværende særlige rådgivere ikke fungerer i ministerierne under en kommende valgkamp.

Dette kan eksempelvis ske ved, at ministerierne genforhandler ansættelseskontrakterne med de nuværende særlige rådgivere med henblik på, at fratrædelsestidspunktet ændres til senest ved udskrivelsen af valg til Folketinget eller ved, at ministerierne fritstiller de nuværende særlige rådgivere i valgkampperioden.

### **6.2.5.2. Folkeafstemninger**

Udvalgets overvejelser i relation til det almindelige embedsværks rådgivning og bistand i forbindelse med folkeafstemninger er præsenteret i kapitel 5.2.4.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om der i relation til folkeafstemninger bør gælde særlige grænser for embedsmænd ansat som særlige rådgivere.

Udvalget finder som udgangspunkt, at særlige rådgivere i lighed med det almindelige embedsværk kan yde bistand til regeringen i forbindelse med 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, jf. kapitel 5.2, 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. Dette skyldes, at de særlige rådgivere som nævnt ikke er begrænset af hensynet til genanvendelighed.

Udvalget finder endvidere ikke, at bevillingsmæssige hensyn på samme måde som ved folketingsvalgkampe kan begrunde, at særlige rådgivere skal udvise en særlig tilbageholdenhed i deres bistand til ministeren i forbindelse med folkeafstemningskampagner, idet folkeafstemninger som nævnt udgør en sag, hvor ministeren først og fremmest optræder i funktionen som minister.

Udvalget finder imidlertid grund til at pointere, at der i forbindelse med særlige rådgiveres medvirken til ministerens kampagne op til en folkeafstemning bør udvises en særlig opmærksomhed om, at dette ikke medfører, at det almindelige embedsværk trækkes ind i kampagnerelaterede

aktiviteter, jf. udvalgets beskrivelse af grænserne for almindelige embedsmænd i kapitel 5.2.4.

### **6.2.5.3. Rådgivning og bistand vedrørende ministerens partiarbejde**

En række konkrete spørgsmål i relation til særlige rådgiveres rådgivning og bistand vedrørende ministerens parti har været rejst i den offentlige debat såvel som over for udvalget.

Det er i forhold til disse spørgsmål udvalgets principielle udgangspunkt, at de særlige rådgivere ikke på samme måde som det almindelige embedsværk er begrænset af hensynet til partipolitisk neutralitet. Den eneste principielle begrænsning i denne henseende er således det bevillingsmæssige hensyn til, at den særlige rådgiver som lønnet af ministeriet bør udføre et arbejde for ministeren i funktionen som minister, der i dets omfang svarer til ansættelsen. Hovedvægten i den særlige rådgivers arbejdsopgaver bør således være lagt på bistand til ministeren i dennes funktion som minister.

Det er i den henseende udvalgets opfattelse, jf. kapitel 5.2.2., at det i praksis kan være vanskeligt at sondre imellem situationer, hvor en minister optræder i funktionen som minister henholdsvis partipolitiker. I en række politiske sammenhænge, herunder også eksempelvis møder i ministerens parti, kan grænserne for ministerens forskellige funktioner være flydende. Udvalget lægger i denne sammenhæng vægt på, at særlige rådgivere ikke på samme måde som almindelige embedsmænd er begrænset af hensynet til genanvendelighed. Samtidig kan de særlige rådgiveres opgaver indebære, at det i særlig grad er relevant for dem at deltage i ministerens møder i partiet mv., hvorved et nært kendskab til ministerens partimæssige baggrund kan erhverves eller opretholdes. Ligeledes kan det efter udvalgets vurdering være en fordel for ministeren, at han eller hun har mulighed for at lade sig rådgive og bistå af den særlige rådgiver i relation til spørgsmål, der ligger i gråzonen mellem ministerens funktioner som minister henholdsvis partipolitiker.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der i relation til ministerens partiarbejde generelt bør gælde vide grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand.

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 debattmøder 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 rådgivers bistand til ministrene i form af udarbejdelse af skriftlige oplæg til taler og artikler mv., som ministeren skal bruge i en partimæssig sammenhæng.

Grænsen for de særlige rådgivers bistand til ministeren i relation til ministerens parti bør efter udvalgets opfattelse trækkes ved opgaver, som kan betragtes som alene vedrørende ministerens rolle som partipolitiker. Eksempler herpå kan være ministerens forhold til den valgkreds, hvori han eller hun er opstillet til Folketinget, eller forhold der alene vedrører ministerens placering og eventuelle opgaver i partiorganisationen. Denne grænse kan og bør dog ikke trækkes skarpt.

#### **6.2.5.4. Deltagelse i samråd i Folketinget**

Et spørgsmål i debatten om særlige rådgivere har været, hvorvidt særlige rådgivere bør kunne ledsage ministeren til lukkede samråd i Folketingets udvalg.

I betænkning nr. 1354/1998 konkluderes om embedsmænds deltagelse i samråd generelt, at det næppe er muligt at opstille noget fast princip for, om embedsmænd bør ledsage deres minister i samråd, og at det må være op til Folketingets udvalg og de enkelte ministre i forening at fastlægge, i hvilket omfang embedsmænd bør ledsage ministeren i samråd. Det anbefales endvidere i betænkning nr. 1354/1998, at embedsmænds besvarelse af spørgsmål fra folketingsudvalgets medlemmer i hovedsagen reserveres tekniske, faktuelle eller specifikt juridiske aspekter.

Udvalget kan tilslutte sig denne anbefaling. Det er ligeledes udvalgets opfattelse, at det fortsat bør være op til Folketingets udvalg og de enkelte ministre at aftale, i hvilket omfang ministeren kan ledsages af embedsmænd i samråd.

I relation til spørgsmålet om, hvorvidt særlige rådgivere bør kunne deltage i samråd, finder udvalget grund til at understrege, at det principielle udgangspunkt bør være, at særlige rådgivere betragtes som embedsmænd ansat i ministeriet. Såfremt et folketingsudvalg er indforstået med, at ministeren lader sig ledsage af embedsmænd til et samråd, bør det således som udgangspunkt være op til ministeren at afgøre, hvilke embedsmænd der skal ledsage ham eller hende.

Det er over for udvalget blevet fremført, at et folketingsudvalg kunne ønske særlige rådgivere afskåret fra at kunne ledsage ministeren i samråd med den begrundelse, at folketingsudvalget kunne være bekymret for, at den særlige rådgiver efter eller umiddelbart før mødets afslutning vil benytte sin viden fra mødet til at udlægge en bestemt vinkling over for pressen, afsløre detaljer fra mødet mv. Udvalget finder heroverfor grund til at præcisere, at særlige rådgivere er underlagt de samme krav om tavshedspligt, sandhedspligt og faglighed, som gælder for det almindelige embedsværk. Udvalget finder på den baggrund ikke, at ansættelsen som særlig rådgiver særskilt kan begrunde, at konkrete embedsmænd afskæres fra at ledsage ministeren i samråd. En aftale mellem et folketingsudvalg og en minister, som afskærer visse embedsmænd fra at deltage i samråd, bør således i alle tilfælde være funderet på generelle principper, som der er enighed om. Det afgørende kriterium bør i denne sammenhæng ikke være embedsmændens ansættelsesvilkår, men derimod hans eller hendes funktioner i relation til ministeren.

Et relevant kriterium for embedsmænds deltagelse i lukkede samråd er 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 skal 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 berettiggere deres deltagelse i samråd i Folketinget. Der er dog grund til - også i denne sammenhæng - at understrege, at der intet formelt er til hinder for, at en minister vælger at ansætte en særlig rådgiver, der - eksempelvis på baggrund af en særlig teknisk ekspertise - vareta-



ger funktioner i ministeriet, der gør det relevant, at han eller hun kan ledsage ministeren til et samråd i Folketinget.

#### **6.2.5.5. Møder med politisk deltagelse**

Det er over for udvalget blevet rejst som en problemstilling, om særlige rådgivere bør kunne deltage i møder med politisk deltagelse, som ministeren afholder i funktionen som minister. Der kan eksempelvis være tale om møder med ordførere fra Folketingets partier, de kommunale parter eller interesseorganisationer.

Udvalget lægger i denne sammenhæng 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.

### **6.2.6. Ansættelsesmæssige forhold**

#### **6.2.6.1. Tidsbegrænsning**

Udvalget finder, at det også fremover bør være et definerende træk ved særlige rådgivere, at deres ansættelse i ministerierne er særligt knyttet til ministeren og dennes funktionsperiode. Det bør således, jf. ovenfor, af ansættelseskontrakten fremgå, at den særlige rådgivers ansættelse ophører samtidig med ministerens fratræden fra ministeriet. Endvidere bør det fremgå, at ansættelsesforholdet ophører ved udskrivelse af folketingsvalg og i øvrigt kan bringes til ophør i ansættelsesperioden. Det anbefales videre, at afskedigelse sker med 6 måneders varsel, og at den særlige rådgiver fritstilles i opsigelsesperioden.

Om tidsbegrænsningen af ansættelsesforholdet anbefales i betænkning nr. 1354/1998, side 223, følgende: ”Dette vil dels kunne ske ved en normal tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet, dels ved at knytte ansættelsesforholdet til ministerens funktionsperiode. Det må bero på en konkret vurdering, hvilken tidsbegrænsning der er mest hensigtsmæssig at knytte til stillingen. Anvendelsen af normal tidsbegrænsning vil især kunne komme på tale i tilfælde, hvor den særlige rådgiver rekrutteres i kraft af særlige faglige kvalifikationer, der må forventes også at kunne være af relevans for kommende ministre.”

Nærværende udvalg anbefaler, at der ved fremtidige ansættelser af særlige rådgivere alene bør anvendes tidsbegrænsede ansættelser, der ophører senest ved afslutningen af ministerens funktionsperiode eller ved udskrivelsen af folketingsvalg. Derved sikres efter udvalgets opfattelse klarere linjer for ansættelsesvilkårene for særlige rådgivere. Endvidere undgås en uhenigtsmæssig sondring mellem særlige rådgivere, der forventes henholdsvis ikke forventes at kunne fortsætte i ansættelsen efter et ministerskifte.

### **6.2.6.2. Bibeskæftigelse**

Det har været fremført som et spørgsmål over for udvalget og i den offentlige debat, hvilke regler der bør gælde for særlige rådgivere i relation til bibeskæftigelse, herunder bibeskæftigelse for ministerens parti.

Udvalget har i sin vurdering af dette spørgsmål lagt vægt på, at særlige rådgivere ansættes som embedsmænd i ministerierne. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der for særlige rådgivere som udgangspunkt bør gælde samme betingelser i relation til bibeskæftigelse, som tilfældet er for almindelige 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, jf. nærmere herom i afsnit 6.1.5.

Inden for rammerne af de generelle regler vil embedsmænd, herunder særlige rådgivere, uden for tjenesten kunne udføre arbejde for et politisk parti.

I forbindelse med udvalgets undersøgelser er det blevet tilkendegivet, at særlige rådgiveres bibeskæftigelse for ministerens parti over for offentligheden vil kunne skabe uklarhed om den særlige rådgivers funktioner, herunder tvivl om, hvornår den særlige rådgiver optræder som ansat i ministeriet henholdsvis i partiet. Indvendinger mod denne form for dobbeltrolle har typisk været begrundet i et ønske om at skabe klare linjer i relation til offentligheden. Tilsvarende opfattelser er tilkendegivet over for udvalget i forbindelse med de gennemførte undersøgelser i andre lande.

Udvalget har forståelse for, at dette hensyn til klarhed kan tale for en begrænsning af de særlige rådgiveres mulighed for bibeskæftigelse i ministerens parti. Udvalget finder dog, at det principielle udgangspunkt bør være, at de særlige rådgivere bør være underlagt samme regler om bibeskæf-

tigelse, som gælder for øvrige embedsmænd. Udvalget lægger endvidere vægt på, at særlige rådgivere ikke i samme omfang som almindelige embedsmænd er begrænset af hensynet til partipolitisk neutralitet.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke bør være noget til hinder for, at særlige rådgivere kan have bibeskæftigelse for ministerens parti under den forudsætning, at bibeskæftigelsen ikke forhindrer den særlige rådgiver i at varetage stillingen i ministeriet på tilfredsstillende måde. Vurderingen heraf bør i det konkrete tilfælde foretages af den særlige rådgivers minister i samråd med departementschefen.

### **6.2.6.3. Karantæneregler**

Det har i den offentlige debat været fremført som et forslag, at der skulle indføres særlige karantæneregler for særlige rådgivere. Sådanne særlige regler kunne eksempelvis indebære, at særlige rådgivere i en nærmere afgrænset periode efter ophør af ansættelse som særlig rådgiver i et ministerium ikke skulle kunne lade sig ansætte i rådgiverstillinger i et andet politisk parti end ministerens eller for politikere fra et andet parti. En sådan klausul kunne f.eks. være begrundet i, at den særlige rådgiver ikke skulle kunne anvende den særlige indsigt i ministerens politik og ministerens parti, som erhverves gennem stillingen som særlig rådgiver.

Det er udvalgets vurdering, at der ikke som et generelt princip bør indføres særlige karantæneregler for særlige rådgivere. Udvalget ser således ikke nogen almindelig offentlig interesse i, at de særlige rådgiveres ansættelsesmuligheder efter ophør af ansættelse i et ministerium begrænses.

### **6.2.6.4. Særlig tavshedspligt**

Det har endvidere været fremsat som et forslag i den offentlige debat, at der skulle indføres skærpede tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere. Dette kunne eksempelvis omfatte oplysninger af personlig karakter om ministeren, som den særlige rådgiver har fået kendskab til gennem sin ansættelse i ministeriet. I debatten er blevet nævnt som eksempel, at særlige rådgivere burde afskæres fra efter ansættelsen at udgive bøger om ansættelsen i ministeriet, herunder biografier om den minister, som den særlige rådgiver har været ansat under.

Særlige tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere kunne f.eks. være begrundet i det forhold, at særlige rådgivere efter ophør af ansættelsen som særlig rådgiver oftest ikke vil have fortsat ansættelse i det pågældende eller andre ministerier. Dette står i modsætning til almindelige embedsmænd ansat i ministerens nærhed, f.eks. som ministersekretær, som i reglen fortsætter en længerevarende karriere i ministeriet efter ministerens fratreden. Særlige rådgivere kan på denne baggrund tænkes i mindre grad end almindelige embedsmænd, der er ansat tæt på ministeren, at have en tilskyndelse til diskretion i henseende til oplysninger, som de har fået kendskab til gennem ansættelsen.

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. Denne tavshedspligt omfatter bl.a. enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige, herunder økonomiske, forhold og visse oplysninger, der er fremkommet i den politiske proces, jf. forvaltningslovens § 27. Tavshedspligten gælder også efter ansættelsens ophør.

Udvalget finder ikke, at almindelige offentlige interesser kan begrunde, at der som et generelt princip bør indføres skærpede tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere.

De generelle bestemmelser om tavshedspligt kan eventuelt præciseres nærmere i det konkrete tilfælde i forbindelse med ansættelsen. I givet fald bør disse præciseringer fremgå af ansættelseskontrakten mellem den særlige rådgiver og ministeriet.

### **6.2.6.5. Særlige regler om sanktionsmuligheder**

Udvalget har overvejet, om der er behov for at indføre særlige regler om sanktionsmuligheder over for særlige rådgivere.

Udvalget har i sine overvejelser om dette spørgsmål lagt vægt på, at særlige rådgivere 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, jf. kapitel 8.

Udvalget skal i den forbindelse endvidere fremhæve, at særlige rådgivere på tilsvarende måde som øvrige embedsmænd bør være omfattet af departementschefens personalemæssige ledelsesansvar, jf. afsnit 6.2.2.

Udvalget finder på den baggrund ikke, at der er behov for at indføre yderligere formelle sanktionsmuligheder med særskilt sigte på embedsmænd ansat som særlige rådgivere.

Endvidere bemærkes, at det efter udvalgets opfattelse er op til Folketinget i praksis at lægge en linje for, i hvilken udstrækning Folketinget vil holde ministrene politisk ansvarlige for deres særlige rådgiveres handlinger mv., jf. også afsnit 6.2.9. nedenfor.

#### **6.2.6.6. Standardkontrakt**

Det er udvalgets opfattelse, at der med fordel kan udarbejdes en standardkontrakt, som anvendes ved alle ansættelser af særlige rådgivere i ministerierne.

En sådan standardkontrakt udarbejdet på baggrund af anbefalingerne i betænkning nr. 1354/1998 anvendes allerede. Standardkontrakten bør ajourføres i lyset af anbefalingerne i denne betænkning.

Af standardkontrakten bør det således fremgå, at ansættelsen sker efter de retningslinjer, der er angivet i nærværende betænkning nr. 1443 fra juni 2004 afgivet af Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, herunder:

- at der ikke til stillingen kan knyttes instruktionsbeføjelser over for det almindelige embedsværk uden for ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner,
- at stillingen som særlig rådgiver er underlagt de almindelige regler om lovlighed, sandhedspligt og faglighed, der er beskrevet i betænkningen,
- at en særlig rådgiver er undergivet straffelovens, forvaltningslovens og anden lovgivnings regler om tavshedspligt for personer, som virker inden for den offentlige forvaltning. Denne tavshedspligt omfatter bl.a. enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske forhold, ligesom hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces efter omstæn-

dighederne kan begrunde tavshedspligt. Tavshedspligten gælder også efter ansættelsens ophør,

- at opsigelse sker med 6 måneders varsel ved ministerens fratreden og senest ved udskrivelse af folketingsvalg. Den særlige rådgiver fritstilles i opsigelsesperioden,
- at afskedigelse i øvrigt kan ske efter overenskomstens almindelige regler, samt
- at den særlige rådgiver er indforstået med, at der offentliggøres oplysninger om vedkommendes navn, ansættelsessted og arbejdsfunktioner samt oplysninger om relevant uddannelses- og beskæftigelsesmæssig baggrund, jf. afsnit 6.2.7. nedenfor.

For ansatte, der rekrutteres fra en anden stilling i centraladministrationen, skal der i ansættelseskontrakten tages stilling til en eventuel tilbagegangsret.

Det anbefales, at standardkontrakten udarbejdes af Finansministeriet i samarbejde med Justitsministeriet.

### **6.2.7. Åbenhed og gennemsigtighed**

Det er udvalgets opfattelse, at åbenhed og gennemsigtighed i relation til ansættelsen af særlige rådgivere er af væsentlig betydning. Det forhold, at særlige rådgivere kan rekrutteres direkte af regeringens ministre til centrale og potentielt indflydelsesrige rådgiverstillinger i ministerierne, gør det efter udvalgets opfattelse velbegrundet, at Folketinget og offentligheden sikres en vis indsigt i disse ansættelser.

Over for dette hensyn står hensynet til, 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 åbenheden og gennemsigtigheden i relation til ansættelsen af særlige rådgivere i særlig grad bør vedrøre spørgsmålet om hvem, der er ansat som særlige rådgivere, samt disses arbejdsfunktioner og ansættelsesvilkår.

Udvalget har på den baggrund overvejet, hvorledes der kan sikres Folketinget og offentligheden en bedre indsigt i ansættelsen af særlige rådgivere i ministerierne.

Udvalget finder, at en egnet metode til at sikre åbenhed og gennemsigtighed om ansættelsen af særlige rådgivere vil være, at regeringen offentliggør en opdateret oversigt over embedsmænd ansat som særlige rådgivere i ministerierne, eksempelvis på Statsministeriets hjemmeside. Oversigten bør indeholde oplysninger om de særlige rådgiveres navne, ansættelsessted og arbejdsfunktioner samt oplysninger om relevant uddannelses- og beskæftigelsesmæssig baggrund.

Udvalget finder endvidere, at de generelle opslagsregler bør følges ved besættelse af stillinger som særlig rådgiver. Almindeligt opslag af stillingerne kan således bidrage til at sikre åbenhed om ansættelserne og deres indhold.

Udvalget har endelig overvejet, om der burde indføres ensartede stillingsbetegnelser for de særlige rådgivere. For tiden er de særlige rådgivere ansat med varierende titler, eksempelvis ”pressechef”, ”kommunikationskonsulent” og ”særlig rådgiver”. Indførelse af ensartede stillingsbetegnelser kunne således bidrage til at gøre det klarere for pressen og offentligheden, hvornår der er tale om en embedsmand, som er ansat som særlig rådgiver. Udvalget finder imidlertid, at det kan være hensigtsmæssigt, at de særlige rådgiveres stillingsbetegnelser kan afspejle den funktion, de er ansat til at varetage i ministeriet. Udvalget finder på den baggrund ikke, at der bør indføres krav om ensartede stillingsbetegnelser for de særlige rådgivere, men udvalget anbefaler, at det af officielle telefonbøger og organisationsdiagrammer for ministerierne fremgår, eksempelvis i parentes efter titlen, såfremt embedsmanden er ansat som særlig rådgiver.

### **6.2.8. Særlige klageordninger**

Det har været fremført som et spørgsmål i den offentlige debat, om der kunne være behov for at oprette en særlig klageordning for de almindelige embedsmænd i relation til eventuelle særlige rådgivere i ministeriet. En sådan klageordning kunne eksempelvis være begrundet i, at den særlige rådgivers særlige tilknytning til ministeren kunne få ministeriets almindelige embedsmænd til at være særligt tilbageholdende med klager efter konflikter med en særlig rådgiver, oplevede overtrædelser af reglerne vedrørende instruktionsbeføjelser etc.

Det er udvalgets vurdering, at der ikke er grundlag for at oprette en sådan særlig klageordning for de almindelige embedsmænd. Denne vurdering

hviler på to forhold. For det første har udvalgets undersøgelser af praksis i ministerierne, herunder de gennemførte interview, ikke dokumenteret, at der eksisterer et behov for en sådan særlig klagemulighed. For det andet vurderer udvalget, at en særlig klageordning vil kunne medvirke til at underminere departementschefens øverste personalemæssige ledelsesansvar for ministeriets ansatte, herunder også for eventuelle særlige rådgivere.

Det vurderes således som værende mest hensigtsmæssigt, at embedsmænds eventuelle klager efter konflikter o.lign. med en særlig rådgiver rettes til ministeriets ledelse på samme måde, som det ville være tilfældet for klager over andre embedsmænd i ministeriet.

### **6.2.9. Ministerens ansvar**

Det har i debatten om særlige rådgivere været rejst som et potentielt problem, at den særlige ansættelsesform kan benyttes af ministrene til at skabe sig et ansvarsmæssigt frirum ved i problematiske sager at skubbe deres særlige rådgiver foran sig, jf. kapitel 3.2.3.

Den mulige problemstilling udspringer af den særlige rådgivers særlige ansættelsesmæssige tilknytning til ministeren. Den særlige rådgivers ansættelse hviler dels på ministerens forbliven i embedet, dels på ministerens fortsatte tilfredshed med den særlige rådgiver. Det er blevet anført, at denne tilknytning kan medføre, at den særlige rådgiver i kritiske situationer for ministeren er parat til at gå videre i sin bistand, end det er tilfældet for almindelige embedsmænd, hvis karriere ikke på samme måde er knyttet til den siddende minister. I særligt kritiske situationer, hvor ministerens politiske liv eller omdømme er på spil, kan der således være en risiko for, at den særlige rådgiver vil være mindre agtpågivende over for gældende regler og normer for embedsværket, herunder sandhedsspligten.

Udvalget finder i denne forbindelse anledning til at anføre, at ministeren som ministeriets øverste ansvarlige 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.

Udvalget skal desuden bemærke, at ministrene har samme retlige ansvar for deres særlige rådgiveres handlinger som for handlinger udført af andre embedsmænd i ministeriet, jf. kapitel 8.



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. Der er ingen retlige grænser for, hvornår Folketinget kan gøre et politisk ansvar gældende over for en minister. Folketinget kan således vedtage et mistillidsvotum eller udtale kritik af en minister på et hvilket som helst grundlag, som Folketinget måtte finde relevant, herunder også på grundlag af forhold, der umiddelbart må tilregnes den særlige rådgiver. I praksis har der dog udviklet sig den norm, at Folketinget ikke udtaler alvorlig kritik af ministre som følge af forhold, de ikke har haft kendskab til eller mulighed for indflydelse på.

### **6.2.10. Private rådgivere uden for ministeriet**

Der er over for udvalget rejst det spørgsmål, om en minister kan lade sig bistå og rådgive af personer, som ikke er ansat i ministeriet (som almindelig embedsmand eller særlig rådgiver), men f.eks. er ansat i sekretariatet for ministerens parti, en interesseorganisation eller et konsulentfirma.

Udvalget skal hertil bemærke, at en minister naturligvis gennem sin kontakt med borgere, organisationer, andre politikere mv. kan modtage råd og anbefalinger om politiske spørgsmål, ligesom en minister – på samme måde som alle andre – selvsagt vil kunne søge råd i sin omgangskreds også om spørgsmål, der kan vedrøre håndteringen af hvervet som minister.

Der vil efter udvalgets opfattelse heller ikke være 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.

I det omfang en minister benytter bistand og rådgivning udefra, vil ministeren være bundet af de samme forvaltningsretlige regler mv., som også i øvrigt gælder for ministeren. En minister kan således ikke ved eksempelvis at benytte en person eller et konsulentfirma uden for ministeriet til at rådgive om forholdet til pressen komme ”uden om” de regler, der som beskrevet i kapitel 7 gælder for pressebetjeningen. Materiale, der udveksles mellem ministeren og en eventuel privat rådgiver, vil, i det omfang materialet indgår i ministeriets administrative sagsbehandling, være underlagt offentlighedslovens regler. Det kan bl.a. indebære, at materialet ved udlevering til en privat rådgiver mister sin interne karakter.

Efter udvalgets opfattelse må det antages, at egentlig bistand og rådgivning fra private rådgivere uden for ministeriet alene kan udgøre en endog meget begrænset del af den samlede bistand og rådgivning til ministeren. Dette skyldes bl.a., at den bistand og rådgivning, der knytter sig til en ministers funktioner, i meget vid udstrækning forudsætter, at rådgiverne er fysisk placeret i ministeriet og indgår som et integreret led i ministeriets organisation og daglige arbejdsgange. Dette vil ikke være muligt for rådgivere, der ikke er ansat i ministeriet. 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.

# Kapitel 7

## Regler for pressebetjening

Dette kapitel omhandler regler for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres - pressebetjening. Det er i udvalgets kommissorium pkt. 4.3. anført, at udvalget skal:

”[...] 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.”

I afsnit 7.1. gennemgås, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen.

I afsnit 7.2. vurderes udviklingen i medie billedet, ministeriernes organisering af pressebetjeningen og pressebetjeningen i praksis.

Afsnit 7.3. indeholder udvalgets overvejelser om, hvorvidt der kan være anledning til yderligere at præcisere, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen.

### 7.1. Gældende regler

I dette afsnit gennemgås, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen.

#### 7.1.1. Forvaltningsretlige regler om lighed og saglighed mv.

Det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at forvaltningsmyndigheder er forpligtet til at behandle væsentligt lige forhold lige i retlig hen-

sende, jf. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 3. udgave (1997), side 211, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 341.

Det almindelige forvaltningsretlige princip om lighed gælder bl.a. med hensyn til offentlige myndigheders behandling af sager om aktindsigt, jf. ombudsmandens udtalelse i en sag gengivet i FOB 1990, side 181 ff. Der skal således som udgangspunkt ske en ligelig behandling af pressen, når repræsentanter fra pressen retter henvendelse til offentlige myndigheder med henblik på informationssøgning.

Den ovennævnte ombudsmandssag vedrørte en klage fra en journalist over, at den pågældende havde fået meddelt aktindsigt i materiale hos Told- og Skattestyrelsen 3 dage senere end en anden journalist, som på næsten samme tidspunkt havde fremsat en tilsvarende begæring om aktindsigt. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

”For behandlingen af en aktindsigtsbegæring er det principielt uden betydning, i hvilken form anmodningen er fremsat. Der er heller ikke i offentlighedsloven (eller i forvaltningsloven) givet bestemmelser om, i hvilken rækkefølge begæring om aktindsigt skal behandles i tilfælde, hvor der foreligger begæring om aktindsigt i det samme materiale fra forskellige personer. Den enkelte borger har således ikke noget krav på, at en henvendelse fra den pågældende til en offentlig myndighed behandles før en bestemt anden henvendelse, men har alene krav på, at afgørelse bliver truffet inden for rimelig tid (herunder inden for eventuelle tidsfrister fastsat i gældende regler), og at prioriteringen af sagerne sker på et sagligt grundlag. Prioriteringen må således ikke medføre en usaglig forskelsbehandling.

Jeg har forståelse for, at pressen af hensyn til konkurrenceforhold inden for nyhedsformidlingen har en interesse i, at afgørelser om aktindsigt med den deraf følgende videregivelse af oplysninger meddeles samtidig, når flere begæring om aktindsigt i samme materiale samtidig er under behandling hos myndighederne. Jeg må anse det for ønskeligt, om myndighederne, i det omfang det er muligt, tager hensyn til disse interesser ved meddelelse af aktindsigt. Hensynet har særlig vægt i et tilfælde som det foreliggende, hvor det drejer sig om en sag, der er genstand for betydelig presseomtale.”

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kan en forvaltningsmyndighed i videre omfang end fastsat i loven give adgang til aktindsigt – såkaldt meroffentlighed. Adgangen til at give meroffentlighed begrænses dog af reglerne om tavshedspligt.

I Justitsministeriets Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen (1986) er det i tilknytning til meroffentlighedsprincippet fremhævet, at offentlighedsordningen er af særlig betydning for pressen.

Offentlighedsloven kan således siges at hvile på en forudsætning om, at myndighederne ikke alene meddeler pressen de oplysninger, som pressen efter reglerne om aktindsigt har krav på, men også i den enkelte situation overvejer at give pressen meroffentlighed.

Det følger endvidere af det almindelige forvaltningsretlige princip om lighed, at en myndighed, som har givet en journalist oplysninger i form af meroffentlighed, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå at udlevere oplysningerne til en anden journalist, der måtte anmode herom.

Den omstændighed, at en bestemt journalist eller et bestemt medie f.eks. som følge af en myndigheds utilfredshed med den dækning, som en bestemt sag har fået i pressen, helt udelukkes fra en formløs adgang til oplysninger eller fra adgang til meroffentlighed, som gives andre dele af pressen, vil kunne have karakter af en ”straffeaktion”. En sådan ”straffeaktion” vil stride mod almindelige forvaltningsretlige principper om lighed og saglighed.

Ved vurderingen af spørgsmålet om muligheden for at begrænse bestemte journalisters adgang til oplysninger må det formentlig i øvrigt indgå, hvilket formål der tilsigtes varetaget ved myndighedens beslutning om at afskære den pågældende journalist eller det pågældende medie fra informationer, jf. ombudsmandens udtalelse gengivet nedenfor.

Ombudsmanden udtalte således i en sag gengivet i FOB 1992, side 141 f., følgende om offentlige myndigheders adgang til at udelukke en bestemt journalist fra formløs adgang til oplysninger eller fra adgangen til meroffentlighed, som indrømmes andre journalister:

”Ministeriet [Justitsministeriet, udvalgets fremhævelse] har i forbindelse med min behandling af sagen overvejet det generelle spørgsmål om offentlige myndigheders adgang til at udelukke en bestemt journalist fra formløs adgang til oplysninger eller fra adgangen til meroffentlighed, som indrømmes andre journalister. Ministeriet mener, at det vil være i strid med den almindelige lighedsgrundsætning, hvis dele af pressen udelukkes fra at modtage sådanne informationer eller udtalelser. Grove brud fra en journalists side på de almindelige presseetiske regler vil efter omstændigheder-

ne kunne begrunde, at en myndighed retter henvendelse til dagbladets ledelse med henblik på at få en anden journalist til at overtage området.

Jeg er enig med ministeriet i, at lighedsbetragtninger fører til, at fast etablerede ordninger for varetagelse af kontakter med pressen må gælde og omfatte alle dele af nyhedsformidlingen, samt at myndighederne som hovedregel ikke kan blande sig i, hvem de forskellige medier ønsker at lade sig repræsentere af.

Den foreliggende sag rejser spørgsmålet, om myndighederne efter omstændighederne kan etablere særordninger for bestemte medievirksomheder eller for bestemte pressemedarbejdere.

Ved vurderingen af dette spørgsmål må der (som påpeget af Journalistforbundet) tages hensyn til, at massemediernes virksomhed er omfattet af en særlig lov, medieansvarsloven (lov nr. 48 af 6. juni 1991). Ved denne lov er oprettet en særlig myndighed, Pressenævnet, der træffer afgørelse om, hvorvidt der er sket offentliggørelse, der er i strid med god presseskik. Loven indeholder desuden hjemmel for straf, mortifikation, erstatning og genmæle som reaktioner i forhold til massemediernes tilsidesættelser af principperne for god presseskik.

Det følger efter min mening af principperne i medieansvarsloven, at en offentlig myndighed ikke vil være berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelse af de presseetiske regler.

Det må på den anden side anses for uholdbart, dersom en myndighed i sin tilrettelæggelse af kontakten med pressen er fuldstændig afskåret fra at tage hensyn til visse forhold vedrørende den enkelte journalist, herunder pådømte og/eller klare krænkelse af de presseetiske regler. Ordensmæssige hensyn og hensynet til at forebygge misbrug samt ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, kan således efter omstændighederne begrunde, at der sker begrænsning i bestemte journalisters adgang til oplysninger. Det må i den forbindelse understreges, at de særlige hensyn, der kan begrunde sådanne begrænsninger, ikke vil kunne omfatte de pågældendes lovhjemlede ret til i henhold til lovgivningen (herunder især offentlighedsloven) at modtage oplysninger. Det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip må endvidere medføre, at sådanne begrænsninger ikke må gå videre end de hensyn, der begrunder begrænsningen, tilsiger; ligeledes skal de hensyn, der kan begrunde en eventuel særordning, påviseligt være overordentlig tungtvæjende. Det forhold, at en journalist selv har en kritisk holdning over for myndigheden – eller repræsenterer et medie med en sådan holdning – kan ikke i sig selv udgøre et lovligt hensyn.”

Ombudsmanden har endvidere senest i en udtalelse af 6. oktober 2003 udtalt sig om aktindsigt i et finanslovsforslag. I den pågældende sag havde Finansministeriet nogle dage før lovforslagets fremsættelse udleveret finanslovsforslaget til bl.a. Finansudvalget og Folketingets presseloge med klausul om, at forslaget ikke måtte offentliggøres inden fremsættelsen. Efter at finanslovsforslaget var blevet udleveret og inden lovforslagets fremsættelse modtog Finansministeriet en aktindsigtsbegæring i lovforslaget fra en journalist, der ikke var medlem af Folketingets Presseloge. Finansministeriet afslog aktindsigtsbegæringen med henvisning til den forøgede

risiko for klausulbrud i forbindelse med udlevering af lovforslaget til journalister, der ikke var medlem af Folketingets Presseloge. Folketingets ombudsmand udtalte bl.a. følgende:

”Det er min opfattelse at Finansministeriet ikke er berettiget til at afslå at udlevere klausulerede finanslovsforslag til andre journalister end dem der er medlem af Folketingets Presseloge, alene med henvisning til det manglende medlemskab af logen. Jeg mener således, at en sådan ordning ikke er sagligt begrundet. Jeg henviser til det som jeg anførte i min foreløbige redegørelse.”

Ombudsmanden anførte, at det ikke er sagligt begrundet i en situation som den foreliggende at forskelsbehandle journalister alene med henvisning til en abstrakt (forøget) risiko for klausulbrud. Ombudsmanden tilføjede i den forbindelse følgende:

”Jeg har ved min vurdering heraf særligt lagt vægt på følgende:

Som det fremgår af afsnit 2.2.1., skal myndighederne som udgangspunkt behandle alle journalister lige når der skal tages stilling til om en begæring om aktindsigt skal imødekommes efter reglen om meroffentlighed. Dette krav om ligebehandling må blandt andet ses i lyset af de konkurrenceforhold der eksisterer inden for nyhedsformidlingen, jf. herved det ovenfor citerede vedrørende sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 181 ff. En ensartet behandling af alle journalister må desuden antages at være bedst stemmende med hensynet bag artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelsen af ytringsfriheden, jf. Peer Lorenzen mfl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (kommentaren)*, 2. udgave (2003), side 470. Forskelsbehandling af journalister indbyrdes kan derfor kun komme på tale hvis der er tungtvejende saglige hensyn der taler herfor.

På det foreliggende grundlag er jeg ikke overbevist om at udlevering af finanslovsforslaget med den nævnte klausulering til andre journalister der anmoder herom, i sig selv indebærer nogen nævneværdig forøgelse af risikoen for klausulbrud i forhold til risikoen ved den eksisterende ordning.

Jeg er således ikke bekendt med om det indgår i vurderingen af om en journalist kan blive medlem af presselogen at den pågældende vil overholde klausuler af den her omhandlede karakter. Under alle omstændigheder er det – som jeg har forstået det – efter den nuværende praksis således at finanslovsforslaget inden fremsættelsen for Folketinget bliver gjort tilgængeligt for en stor kreds af modtagere med deraf følgende risiko for brud på klausulen. Det fremgår som nævnt af Finansministeriets udtalelse at forslaget inden fremsættelsen udleveres (klausuleret) ikke alene til medlemmerne af Finansudvalget og Folketingets Presseloge, men også til Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og Nationalbanken. NN har endvidere anført, at medlemmerne af presselogen videresender de forskellige dele af finanslovsforslaget til deres specialredaktioner.

Der er endvidere ikke oplysninger i sagen som nærmere belyser i hvilket omfang det forekommer at der med den nuværende udleveringsordning alligevel sker brud på klausulen. Jeg har imidlertid noteret mig at det fremgår af en artikel i Illustreret Bunker, september 2002 (5. årgang, nr. 1), at chefredaktøren på Jyllands-Posten er citeret for at have udtalt at 'klausuler er af det onde, og vi bryder dem med vellyst'. Artiklen omhandler den aftale som Folketingets Presseloge har vedrørende finansloven, og nævner denne lov som eksempel på at pressen har brudt klausuler.

Ved min vurdering har jeg også lagt vægt på at Finansministeriets ordning reelt betyder at en journalist skal være medlem af presselogen for den pågældende kan få aktindsigt i finanslovsforslaget med den nævnte klausulering. Dette harmonerer ikke med de hensyn til foreningsfriheden som er beskrevet ovenfor under pkt. 2.2.1. Selv om en journalist måtte ønske det, er det desuden ikke sikkert at den pågældende kan blive medlem af presselogen, idet jeg må lægge til grund at der også gives afslag på ansøgninger om medlemskab med den begrundelse at der ikke (i hvert fald ikke på det pågældende tidspunkt) er et tilstrækkeligt antal ledige pladser."

Der kan endvidere henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3 udgave (1998), side 120, hvor der bl.a. er anført følgende om meroffentlighed og behandling af journalister:

"Når offentlige myndigheder giver pressen oplysninger i form af meroffentlighed, er det vigtigt at være opmærksom på, at myndigheder i så henseende er bundet af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Myndighederne skal således behandle de enkelte journalister ligeligt, herunder også med hensyn til tidspunktet for meddelelse af aktindsigt, jf. *FOB 1990, side 181 ff.* omtalt nedenfor under pkt. 2, a, til § 16, stk. 1. Myndighederne kan heller ikke uden særligt grundlag afskære en eller flere bestemte journalister fra adgangen til de oplysninger, som myndigheden i almindelighed stiller til rådighed for pressen, jf. *FOB 1992, side 141 ff.*"

Endvidere kan der henvises til det, der er anført i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), side 392f:

"Forarbejderne til loven viser i øvrigt at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne, jf. *FOB 1995.244, FOB 1998.92, FOB 1998.299 og FOB 1998.403.*

[...]

En del myndigheder har etableret særlige ordninger med udvidet offentlighed i forhold til pressen, f.eks. afholdelse af pressemøder, besvarelse af spørgsmål, udlevering af anonymiserede enkeltafgørelser osv. Sådanne ordninger må praktiseres ligeligt over for alle dele af pressen, og der kan kun under særlige omstændigheder træffes beslutning om helt eller delvis at udelukke enkelte journalister fra sådanne informationer, jf. *FOB 1992.141 og FOB 1998.299.*"

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, afgør vedkommende myndighed snarest, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Er en begæ-



ring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2.

I forarbejderne til offentlighedsloven (FT 1985-86, tillæg A, sp. 196) er hensynet til pressens funktion i forbindelse med den offentlige meningsdannelse fremhævet som baggrund for kravet om hurtig ekspedition.

Der henvises til ombudsmandens udtalelse i sagen gengivet i FOB 1990, side 181 f., der er omtalt ovenfor.

Der henvises endvidere til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 280 f., hvor der bl.a. er anført følgende:

”Samme spørgsmål om offentliggørelse af materiale opstår typisk i forbindelse med afgivelse af betænkninger fra et sagkyndigt udvalg til vedkommende minister.

I det omfang betænkningen ikke helt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2 for så vidt angår de lovforberedende udvalg, vil det være rigtigst at meddele aktindsigten samtidig til samtlige interesserede.

I praksis anvendes ikke sjældent den fremgangsmåde, at betænkningen afleveres fredag eftermiddag til vedkommende minister. Denne har herefter weekenden til at sætte sig ind i betænkningens redegørelse og konklusioner. Samtlige begæringer om aktindsigt kan herefter imødekommes mandag, typisk samtidig med betænkningens offentliggørelse i øvrigt. En sådan fremgangsmåde kan ikke anses for at være i strid med offentlighedslovens § 16, idet aktindsigten må kunne udsættes i en kortere tid, medens ministeren gør sig bekendt med betænkningens eller redegørelsens indhold.

Med hensyn til lovforberedende udvalgs betænkninger, som i det hele kan undtages fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 2. pkt., bestemmer vedkommende minister selv offentliggørelsestidspunktet og kan derfor tage sig længere tid til at vurdere betænkningen end ovenfor anført. Med hensyn til betænkninger m.v., der ikke er omfattet af § 2, stk. 1, 2. pkt., vil længere tids udsættelse, herunder udsættelse begrundet i hensynet til betjeningen af Folketinget, regeringen eller en eller flere af de øvrige ministre eller til faglige organisationer i almindelighed ikke kunne accepteres [...]

Afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt kan derfor ikke udsættes alene under henvisning til, at det må anses for uhensigtsmæssigt, at sagen gøres til genstand for offentlig omtale på et tidspunkt, hvor begæringen om aktindsigt fremsættes, eventuelt fordi de dokumenter, der foreligger på dette tidspunkt, efter myndighedens skøn vil et give et misvisende billede af sagen [.....]

Længere tids udsættelse begrundet i hensynet til betjeningen af Folketinget, regeringen eller en eller flere af de øvrige ministre eller til faglige organisationer kan i almindelighed heller ikke accepteres, jf. *FOB 1992, side 72 ff.* Heller ikke hensynet til den politiske beslutningsproces i øvrigt kan begrunde en udelukkelse fra aktindsigt i en længere periode. Det gælder, selv om der er indgået aftale med de politiske ordførere om ikke at offentliggøre materialet, se hertil *FOB 1992, side 53 ff.* [...]”

Det følger af almindelige forvaltningsretlige regler mv., at en myndighed – uanset om der er tale om en afgørelsessag eller ej – skal sørge for, at der gøres notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag, såfremt de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. I forbindelse med pressebetjening indebærer det f.eks., at myndigheden skal gøre notat, hvis der gives en journalist et mundtligt afslag på en begæring om aktindsigt.

En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Denne almindelige vejledningspligt omfatter også tilfælde, hvor ministerier betjener pressen, jf. bl.a. afsnit 7.1.2 nedenfor.

### **7.1.2. Særligt om lancering af solohistorier**

Lancering af solohistorier er omtalt nedenfor i afsnit 7.2. om pressebetjeningen i praksis.

Udtrykket solohistorie anvendes i det følgende om tilfælde, hvor et enkelt medie (eventuelt enkelte medier) er alene om at omtale en historie der ved, at det pågældende medie får tildelt historien som det eneste – normalt med henblik på at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af f.eks. et nyt regeringsinitiativ eller af den pågældende ministers synspunkter vedrørende en bestemt sag.

Et centralt spørgsmål er som anført ovenfor, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for spørgsmål med hensyn til brugen af solohistorier.

Fra litteraturen kan nævnes, at professor, dr. jur., Jens Peter Christensen i en artikel i Forvaltningsdebat, 2003, side 13, bl.a. har anført følgende om solohistorier:

”Problemet kan måske være, at de eksisterende – og i vidt omfang uskrevne – regler og normer for embedsmænd ikke i alle henseender er fyldestgørende gennemtænkt med sigte på gruppen af særlige rådgivere. Et væsentligt problem i så henseende er mulighederne og grænserne for selektiv pressebetjening. Det er en fundamental regel for den offentlige forvaltning, at der gælder et krav om lighed og saglighed. Det lige skal behandles lige, og der skal være gode saglige grunde, for at man kan gøre forskel. Men er det i overensstemmelse hermed, at den ministerielle pressemedarbejder i sine bestræbelser på at spindoktorere reserverer solohistorier for visse medier, mens andre fodres af med mager kost? Såfremt fremgangsmåden anvendes som en straffeaktion over for medier, der ikke yder en tilstrækkelig positiv og ukritisk omtale

af regeringens politik, er der ingen tvivl om, at fremgangsmåden er i strid med fundamentale forvaltningsretlige regler. Men vanskeligere bliver det i de tilfælde, hvor det kan tjene et sagligt formål at dosere nyheder som solohistorier for derved at sikre en mere omfattende omtale, end hvis nyhedsmængden blot spredes ud med jævn hånd over alle. Væsentlige spørgsmål om kravene til den offentlige informations sagslighed og pressens muligheder for at varetage rollen som offentlighedens årvågne jagthund står her på spil. I de eksisterende regler og normer er der ikke megen vejledning at hente herom.”

Endvidere har adm. direktør Claes Nilas i en artikel i *Administrativ Debat*, august 2003, bl.a. anført følgende:

”En særlig problemstilling er de særlige rådgiveres forhold til journalister og medierne i øvrigt. De særlige rådgivere, også her i Danmark, har flere gange været beskyldt for at opdele journalister i A- og B-hold, således at de gode historier, godbidder osv. især tildeles de journalister, som er regeringen venligt stemt. Jeg synes, at diskussionen om selektiv pressebetjening er en væsentlig journalistisk debat, som har en række både etiske og fagmæssige vinkler, men jeg ser den sværere at løse i en juridisk sammenhæng. Det juridiske krav om ligebehandling indebærer jo ikke, at alle i alle situationer skal have nøjagtig den samme ydelse, herunder mediemæssigt. Meget ofte vil det være en hel legitim øvelse i et ministerium, at man gør sig overvejelser om, hvorledes ministerens budskab bedst kommer ud. Og her ser man naturligvis ofte, at budskabet bedst kan formidles gennem én kontakt, ét medie i stedet for en generel pressemeddelelse, som ingen noterer sig. Derfor er det formentlig meget vanskeligt nærmere at regulere den tætte relation mellem medierådgiverne og pressen i øvrigt, som også altid vil være meget præget af de personlige kontakter. Det er mennesker, som vi har med at gøre.”

Ombudsmanden har i en udtalelse af 22. april 2004 erklæret sig enig i, at anvendelsen af solohistorier kan være sagligt begrundet.

Den konkrete sag omhandlede udlevering af statsministerens tale om europapolitik til ét enkelt medie med henblik på, at det pågældende medie skulle bringe talen som kronik på dagen for talens afholdelse. Talen blev endvidere stillet til rådighed for det pågældende medie med henblik på journalistisk behandling. Aftenen før talens afholdelse modtog Statsministeriet en aktindsigtsbegæring fra et andet medie, der ligeledes ønskede at bringe en historie om statsministerens tale. Statsministeriet afslog at udlevere talen til medie nr. 2 med den begrundelse, at talen var givet som solohistorie til et andet medie. Statsministeriet modtog dagen inden talens afholdelse ligeledes fra andre journalister en række henvendelser, der blev besvaret mundtligt.

Ombudsmanden udtalte sin kritik af, at Statsministeriet afslog at udlevere talen til andre medier, idet taledokumentet ved udlevering til medie nr. 2 efter ombudsmandens opfattelse havde mistet sin interne karakter, således at Statsministeriet herefter ikke kunne afslå at udlevere dokumentet til andre på grundlag af offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at ministeriet udleverede dokumentet som led i lanceringen af en solohistorie, og at udleveringen således var af administrativ karakter med klar forbindelse til ministeriets sag om statsministerens europapolitiske tale. I tilknytning hertil udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”Den journalist som en myndighed overvejer at tildele en solohistorie, vil normalt have en interesse i så vidt muligt at sikre sig imod at den samme historie bringes af andre før eller samtidig med at han planlægger at bringe den. Myndigheden må på den baggrund påregne at journalisten i givet fald kræver eller forudsætter, evt. stiltiende, at myndigheden indtil da tilbageholder samme historie over for andre, herunder navnlig konkurrerende medier.

Efter min opfattelse kan myndigheden ikke lovligt efterkomme et sådant ønske om tilbageholdelse eller forsinket indsigt såfremt andre retter henvendelse om oplysninger om eller indsigt i samme sag, jf. den almindelige lighedsgrundsætning. Jeg henviser desuden til art. 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelse af ytringsfriheden hvori retten til at modtage informationer er fremhævet. Myndighedens interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft ved at lade dem lancere som solohistorier kan ikke i sig selv frakendes saglighed. Men dette hensyn kan efter min opfattelse ikke tillægges en så afgørende vægt over for det lovfæstede offentlighedsprincip og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at det i almindelighed vil kunne begrunde tilbageholdelse eller forsinket aktindsigt til andre.

Tilbageholdelse eller forsinkelse for at bidrage til at sikre journalisten sin solohistorie vil ikke være et sagligt hensyn som forvaltningsmyndigheden kan tillægge betydning. Det gælder selv om myndigheden måtte have givet journalisten tilsagn eller forventning herom. Jeg henviser herved til at en forvaltningsmyndighed ikke ved aftale, løfter eller anden form for tilkendegivelse uden fornøden saglig grund kan fravige den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Ved senere henvendelser om samme historie bør myndigheden derimod i almindelighed på eget initiativ oplyse om og tilbyde oplysninger svarende til dem der allerede er afgivet.”

I overensstemmelse med det anførte må ministerierne anses for berettiget til at gøre brug af solohistorier, når dette er sagligt begrundet. Brug af solohistorier vil kunne være sagligt begrundet i myndighedens ønske om at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af f.eks. et nyt regeringsinitiativ eller af den pågældende ministers synspunkter vedrørende en

bestemt sag. Der kan også være tale om, at et medie er særligt interesseret i netop den pågældende historie eller besidder særlig indsigt på et bestemt område.

Det almindelige forvaltningsretlige princip om lighed ved behandling af begæringer om aktindsigt gælder også med hensyn til brugen af solohistorier, jf. ovennævnte ombudsmandsudtalelse af 22. april 2004. Det indebærer, at en myndighed, som har givet ét medie en solohistorie, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå også at give historien, f.eks. at udlevere en tale, til et andet medie, der måtte anmode herom. Ministerierne skal således som altovervejende hovedregel behandle alle medier lige, når der skal tages stilling til, om en begæring om aktindsigt skal imødekommes efter reglen om meroffentlighed, og forskelsbehandling af medier indbyrdes kan kun komme på tale, hvis der er tungtvejende saglige hensyn, der taler for det.

Som anført ovenfor i afsnit 7.1.1. vil ”straffeaktioner” ligeledes stride mod almindelige forvaltningsretlige principper om lighed og saglighed. Det vil sige, at et bestemt medie ikke kan udelukkes fra at få en solohistorie, som er tildelt et andet medie, alene som følge af, at myndigheden f.eks. er utilfreds med den dækning, som en bestemt sag har fået.

Ombudsmanden bemærkede i ovennævnte udtalelse af 22. april 2004, at der – når pressen retter henvendelse - bør vejledes om adgangen til aktindsigt, hvis der spørges konkret til en bestemt sag, som er tildelt et andet medie som solohistorie. Ifølge ombudsmandsudtalelsen gælder det dog ikke i tilfælde, hvor f.eks. en journalist overordnet spørger om medieinteressante sager eller på anden måde stiller spørgsmål, som kun har en perifer eller indirekte berøring med den sag, som ministeriet tidligere har lanceret som solohistorie.

I udtalelsen af 22. april 2004 anførte ombudsmanden bl.a. også, at der i forbindelse med udlevering af materiale til et medie som led i lanceringen af en solohistorie bør gøres notat om, hvilke interesser der er lagt vægt på ved udleveringen af materialet til det pågældende medie. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende herom:

Hvis en forvaltningsmyndighed giver en journalist eller andre indsigt i et eller flere dokumenter og/eller afgiver oplysninger, og denne ekspedition ikke fremgår af sagens øvrige akter, skal myndigheden i overensstemmelse med den omtalte notatpligt udarbejde notat herom. Af notatet skal navnlig fremgå hvilke dokumenter og/eller op-

lysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret (eksempelvis bestemte personer eller på et pressemøde), tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af dokumenter eller oplysninger som en myndighed afgiver som led i en solohistorie, vil det efter min opfattelse være ønskeligt at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen.

Ombudsmanden anførte endvidere, at det er tilrådeligt, at myndigheden udarbejder et notat herom, hvis et medie afslår et mundtligt tilbud om at få udleveret de samme oplysninger, som tidligere er udleveret til et andet medie som led i lanceringen af en solohistorie. Ombudsmanden bemærkede, at et sådan notat øger myndighedens mulighed for efterfølgende at kunne dokumentere, at der under samtalen blev givet en fyldestgørende vejledning.

### 7.1.3. Klausuler

Anvendelse af klausuler om offentliggørelse er beskrevet nedenfor i afsnit 7.2. om pressebetjeningen i praksis.

Klausuler om offentliggørelse anvendes i ministeriernes pressebetjening og beskriver det tilfælde, at pressen får udleveret lovforslag, taler og lign. forud for offentliggørelsen under forudsætning af, at indholdet ikke formidles i medierne forud for et nærmere fastsat tidspunkt.

I en udtalelse af 22. april 2004 – der også er omtalt i pkt. 7.1.2. ovenfor – anførte ombudsmanden, at anvendelse af sådanne klausuler på en retlig bindende måde kræver, at betingelserne for pålæg af tavshedspligt er opfyldt, jf. nærmere bestemmelserne i forvaltningslovens § 27. stk. 3. Heraf følger bl.a., at tavshedspligt kun kan pålægges, hvis oplysningerne udleveres, uden at myndigheden er forpligtet til det. Hvis myndigheden har pligt til at udlevere oplysningerne efter f.eks. bestemmelserne i offentlighedsloven, kan en retlig bindende klausul således ikke pålægges. Hvis klausulen har karakter af en ikke retlig bindende henstilling, står det ifølge den nævnte ombudsmandsudtalelse ministeriet frit for at anvende sådanne klausuler, i det omfang det findes ønskeligt og hensigtsmæssigt inden for grænserne af en almindelig lighedsgrundsætning.

Som anført i afsnit 7.1.2 indebærer den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, at andre medier som udgangspunkt vil have krav på

at få udleveret materiale, der i forvejen er udleveret til et bestemt medie som en solohistorie. Hvis der til udleveringen af solohistorien til det første medie er knyttet en klausul om, at materialet først må offentliggøres på et bestemt tidspunkt, må det være berettiget også overfor andre medier at anvende en tilsvarende klausul, jf. herved ombudsmandens udtalelse af 22. april 2004 om, at det står ministeriet frit for at anvende ikke retligt bindende klausuler, i det omfang det findes ønskeligt og hensigtsmæssigt inden for grænserne af en almindelig lighedsgrundsætning.

## **7.2. Pressebetjeningen i praksis**

### **7.2.1. Udviklingen i det generelle medie billede**

Udvalget om forholdet mellem ministre og embedsmænd analyserede i betænkning nr. 1354/1998 udviklingen i medierne i Danmark frem til midten af 1990'erne. Udvalget fokuserede på udviklingen for henholdsvis de trykte og elektroniske medier, ændringer i dækningen af det politiske liv, samt hvordan udviklingen har påvirket ministrenes arbejdsfelt og funktioner. I dette afsnit føres udviklingen op til i dag med udgangspunkt i betænkningens begrebs- og analyseramme. Afsnittet er suppleret med nyere forskning fra blandt andet Folketingets Magtudredning, udvalgets spørgeskemaundersøgelse blandt ministre og embedsmænd samt interview med centrale aktører, herunder journalister, kommunikationsrådgivere mv.

#### **7.2.1.1. Udviklingen i de trykte medier**

I betænkning nr. 1354/1998 anføres, at antallet af trykte medier er faldet støt i hele efterkrigstiden. I perioden fra 1960 til 1995 skete der således mere end en halvering af antallet af dagblade fra 77 til 37. Oplagene faldt tilsvarende i samme periode, hvilket især gik ud over de lokale aviser, mens de landsdækkende morgenaviser øgede deres markedsandel. Samtidig er udviklingen i efterkrigstiden gået i retning af en stadig løsere kobling mellem dagspressen og de politiske partier.

Siden midten af 1990'erne er tendensen til færre dagblade og lavere oplag fortsat. Antallet af dagblade er således faldet fra 37 i 1995 til 32 i 2002. I samme periode er det gennemsnitlige oplag for hverdagsaviserne faldet fra

1,6 mio. til 1,4 mio.<sup>4</sup> De største forandringer inden for de seneste år er lukningen af den sidste landsdækkende partipolitiske avis *Aktuelt* i 2001 og fremkomsten samme år af en række gratis reklamefinansierede hverdagsaviser, primært i hovedstadsområdet.

Dagbladene har på trods af væksten i de elektroniske medier formået at fastholde deres indflydelse med hensyn til at sætte nye temaer på dagsordenen. På baggrund af en empirisk undersøgelse af nyhedsmedierne i Danmark i forbindelse med Folketingets Magtudredning konkluderes det, at dagbladene får ideerne til og lancerer hovedparten af alle nye historier i medierne. Om de nye historier herefter kommer bredt på mediernes dagsorden afgøres især af det dagbladsjede Ritzaus Bureau samt Radioavisen. Dette skyldes, at disse medier er afgørende for, om en nyhed tages op af mere end ét medie.<sup>5</sup>

### 7.2.1.2. Udviklingen i de elektroniske medier

For de elektroniske mediers vedkommende peger betænkning nr. 1354/1998 på en udvikling præget af et voksende udbud inden for radio og tv med en kraftig stigning i antallet af lokalradioer og flere tv-kanaler – både lokale, regionale, landsdækkende og internationale. Samtidig har stadigt flere mennesker fået adgang til et større kanaludbud via satellitmodtagere og kabelnet.

I de seneste år er antallet af landsdækkende tv- og radiokanaler steget yderligere. I 1995 var der således seks landsdækkende dansksprogede tv-kanaler, hvoraf tre kunne ses af mere end halvdelen af befolkningen. I 2002 var antallet steget til ni, hvoraf otte kunne ses af mere end halvdelen af befolkningen. Antallet af radiokanaler er i de seneste år blevet fordoblet fra tre landsdækkende kanaler til seks, hvoraf DR varetager fire af kanalerne, og to kommercielle udbydere står for de resterende to. Hertil kommer et stigende antal digitale og internetbaserede radiokanaler.<sup>6</sup>

Sideløbende med det stigende antal tv- og radiokanaler har det været af betydning, at de eksisterende kanaler har udvidet deres sendetid kraftigt,

---

<sup>4</sup> Kilde: Danmarks Statistik (2003): *Statistisk Tiårsoversigt 2003*, s. 43. Det gennemsnitlige oplag medregner ikke reklamefinansierede hverdagsaviser.

<sup>5</sup> Anker Brink Lund (2002): *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Aarhus Universitetsforlag, s. 22f.

<sup>6</sup> Kilde: Danmarks Statistik: *Statistisk Årbog*, (diverse årgange)



og at dette i særlig grad har ført til flere nyheds-, aktualitets- og debatprogrammer med politisk indhold. Disse programtyper lægger beslag på en stigende del af ministrenes tid og stiller øgede krav om klare politiske udmeldinger fra regeringen. For tv-programmernes vedkommende er antallet af tv-sendetimer på DR og TV2 til nyheds-, aktualitets- og debatprogrammer steget kraftigt. DR brugte således 1104 sendetimer til denne type programmer i 1995 stigende til 1909 timer i 2001, mens stigningen for TV2 var fra 718 timer i 1995 til 1235 timer i 2001. På radioområdet steg antallet af sendetimer til nyheder og aktualitetsprogrammer på DR-kanalerne fra 13.270 timer i 1995 til 35.139 timer i 2001.<sup>7</sup>

I samme periode har internettet fået stigende betydning for nyhedsformidlingen i takt med udbredelsen i befolkningen. I 2003 angav en tredjedel af befolkningen, at de bruger internettet til at læse gratis aviser eller tidsskrifter.<sup>8</sup> Startomkostningerne ved at producere nyheder på internettet er relativt små, hvilket har ført til fremkomsten af en række nye nyhedsmedier. Nyhedsformidlingen på internettet er dog i praksis domineret af en række af de største landsdækkende aviser og radio-/tv-stationer. Fælles for disse aktører er, at deres internetsider i vid udstrækning består af materiale fra deres hovedmedier i form af avisartikler fra morgenaviserne og nyhedsprogrammer fra radio- og tv-kanalerne. Herudover består nyhederne på internettet især af bearbejdede telegrammer fra Ritzaus Bureau og andre nyhedsleverandører.

### **7.2.1.3. Udviklingen i den politiske journalistik**

Betænkning nr. 1354/1998 peger på en række ændringer i journalisternes dækning af det politiske liv, som vurderes at gå i retning af større fokus på enkeltsager og personer. Hertil kommer, at de elektroniske medier muliggør, at informationer og nyheder spredes meget hurtigt og dermed stiller krav om hurtigere reaktionstid fra ministerierne. Disse udviklingstendenser for den politiske journalistik er fortsat op til i dag.

Det er udvalgets vurdering, at journalisternes fokus i stadig højere grad er flyttet fra de politiske initiativers indhold og konsekvenser til analyser af den bagvedliggende politiske proces. Dette har blandt andet givet sig udslag i det stigende antal politiske analyser i medierne, hvor journalister og

---

<sup>7</sup> *Ibid.* (diverse årgange)

<sup>8</sup> Kilde: Danmarks Statistik (2004): *Befolkningens brug af internet 2003*

redaktører beretter om, hvad der angiveligt ligger bag en given politisk handling, og hvad der er sket bag de lukkede døre. Denne form for politiske analyser bygger typisk på baggrundssamtaler med politikere på Christiansborg eller deres pressemedarbejdere. Af de interview, udvalget har gennemført med bl.a. journalister, fremgår det således, at de særlige rådgivere spiller en aktiv rolle i relation til disse typer af nyheder, da de bruger en stor del af deres tid på at ”snakke baggrund” med journalisterne.

Når der fokuseres på indhold, sker det ofte i form af enkeltsager, der fremhæver et aspekt af en sag eller en bestemt vinkel. Dette skyldes blandt andet den journalistiske arbejdsmetode, hvor det tilstræbes at vinkle historier så skarpt som muligt, dvs. at lade udvælgelsen af kildematerialet og fremstillingen præge af et bestemt argument eller en bestemt præmis. En del af pressemedarbejdernes opgave er derfor at forsøge at præge mediernes vinkling i den for ministeren ønskede retning. Det er dog udvalgets klare indtryk, at journalisterne fuldt ud er sig denne problemstilling bevidst og forholder sig kritisk til alle deres kilder – også de særlige rådgivere.

Der er en stigende interesse i pressen for ministeren som privatperson, herunder bl.a. spørgsmål om stil og fremtoning. Ministre er kendte mennesker og får i kraft af denne status henvendelser fra mange forskellige medier. Dette involverer spørgsmål, der ikke er knyttet direkte til funktionen som minister, og som det almindelige embedsværk derfor som regel ikke bistår med. De gennemførte interview tyder på, at en del af de særlige rådgivere bistår ministeren i disse spørgsmål, bl.a. med henblik på at gøre ministeren mere synlig i medierne.

Presset på ministre kommer ikke kun fra det stigende antal elektroniske medier og nyheds-, aktualitets- og debatprogrammer. På trods af det faldende antal dagblade og oplag har ministerierne ikke oplevet et faldende pres fra dagbladene om politiske udmeldinger fra ministeren. En grund kan være, at den stigende konkurrence mellem især de store dagblade om at få solohistorier fører til flere henvendelser til ministerierne. En anden grund kan være, at en del journalister tidligere holdt sig mere tilbage fra at ringe direkte til ministeren, hvis de ikke kom fra et af de store dagblade. I dag ringer alle journalister direkte til ministeren, uanset hvilket medie de repræsenterer.

Det er udvalgets vurdering, at udviklingen i medie billedet har ført til et stigende antal henvendelser til ministrene og dermed et stigende behov for pressebetjening i ministerierne til at håndtere disse henvendelser og sikre koordination i udmeldingerne.

#### **7.2.1.4. Medialiseringen af den politiske kommunikation**

I konklusionerne på Folketingets Magtudredning peges på, at der er sket en stigende "medialisering" af politikken. Hermed menes, at medierne i stadig højere grad sætter rammerne for politikken, hvilket indebærer, at politikere og organisationer indretter sig efter især de elektroniske nyhedsmediernes adgangs- og formkrav.

"Hovedkonklusionen er, at medierne i betydeligt omfang er kommet til at bestemme den politiske kommunikations form. Medierne udgør rammen for den politiske offentlighed, og de politikere, som ønsker at få vælgerne i tale, må tilpasse sig mediernes krav og anvende mediernes egne strategier for at vække mediernes interesse."<sup>9</sup>

Medierne - og især de elektroniske - er blevet den altafgørende arena for politikken. Politiske budskaber kommer ikke mere ud gennem vælgermøder i det lokale forsamlingshus, men må fremføres i medierne på disses betingelser. Interviewundersøgelser blandt Folketingets medlemmer i 1980 og 2000 viser, at både de trykte og elektroniske medier tillægges en stor og stigende betydning. Samtidig optræder politikerne mere i både de nationale og lokale medier end tidligere.<sup>10</sup>

Samtidig med mediernes stigende betydning som arena for politikken er medierne blevet mere uafhængige som politiske aktører. Pressen havde oprindeligt i vid udstrækning forbindelser til de politiske partier, men udviklede sig gradvist i stadig mere selvstændig retning. Selvstændiggørelsen resulterede i en ændring i mediernes selvforståelse, hvor idealet blev at være neutrale formidlingskanaler mellem politikere og befolkning.

Magtudredningen peger på, at der i de seneste år er sket en yderligere selvstændiggørelse, hvor medierne har udviklet sig til en egentlig politisk aktør.

---

<sup>9</sup> Lise Togeby et al. (2003): *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus Universitetsforlag, s. 225.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 213

”Idealet er ikke længere den neutrale beskrivelse af vigtige politiske begivenheder, men medierne som den fjerde statsmagt, der er borgernes advokat over for magthaverne. (...) [Den] kritiske tv-journalistik [har] i de seneste år yderligere udviklet sig i retning af en mere fortolkende tilgang til det politiske. Snarere end ’kun’ at kritisere bidrager medierne i stigende grad med en stadig fortolkning af begivenhederne: Hvor fører disse begivenheder os nu hen i morgen?”<sup>11</sup>

Det er dog ikke de enkelte journalister, men derimod medierne som institution, der fungerer som en stadig mere selvstændig politisk aktør. Medierne redigerer efter principper, hvor der især lægges vægt på aktualitet, væsentlighed, konflikt (gerne med konkrete personer), identifikation og sensation (at historien er usædvanlig eller overraskende).

Det er på baggrund af mediernes stigende betydning som arena for politikken og mediernes selvstændiggørelse, at en lang række andre aktører i samfundslivet i stigende udstrækning anvender professionelle medierådgivere og pressemedarbejdere. Det gælder både politiske partier, ministerier samt større interesseorganisationer og private virksomheder.<sup>12</sup>

Magtudredningen peger også på, at det ikke kun er politikerne, der er afhængige af medierne. Journalisterne har også fået en større afhængighed af politikere og pressemedarbejdere i ministerier og partier som kilder. Afhængighedsforholdet bygger på journalisternes interesse i at få adgang til informationer og politikernes interesse i at blive profileret i tv og radio.<sup>13</sup>

### 7.2.2. Ministeriernes organisering af pressebetjeningen

#### 7.2.2.1. Professionaliseringen af pressebetjeningen

Det er udvalgets vurdering, at der siden betænkning nr. 1354/1998 er sket en stigende professionalisering af ministeriernes kommunikation med offentligheden, herunder pressebetjeningen. Magtudredningen har peget på, at der har været en stigende anvendelse af professionelle pressemedarbejdere i partier, interesseorganisationer og offentlige myndigheder, herunder ministerierne. Hertil kommer, at pressemedarbejdere er blevet me-

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 214

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 214f.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 226f.

re opsøgende i deres forsøg på at sælge historier til medierne og tilpasse dem mediernes nyhedskriterier.<sup>14</sup>

Anvendelsen af professionelle medierådgivere er kun en del af professionaliseringen af pressebetjeningen i ministerierne. Generelt synes ministerierne at have fået flere medarbejdere, hvis primære beskæftigelse er relateret til kommunikation, information og pressebetjening. Hertil kommer, at ministerierne i en vis udstrækning har etableret selvstændige enheder til varetagelse af disse formål. Det må dog understreges, at denne vurdering er behæftet med en vis usikkerhed.<sup>15</sup>

Ifølge Medieudvalgets betænkning nr. 1320 fra 1996 om mediernes rolle i demokratiet har offentlige myndigheder, herunder departementer, typisk to til fire medarbejdere ansat til at varetage informationsopgaver.<sup>16</sup> Udvalget har ikke gennemført tilsvarende undersøgelser i forbindelse med nærværende betænkning, men vurderer, at antallet af denne type medarbejdere er en smule højere i dag.

Udviklingen har ført til, at journalister i stigende udstrækning er blevet ansat i centraladministrationen. I 1995 var 21 medlemmer af Dansk Journalistforbund ansat i departementerne, mens tallet i 2003 var steget til 36. For hele statsadministrationen steg antallet af ansatte, der var medlem af Dansk Journalistforbund, fra 84 til 167. Både for departementerne og statsadministrationen som helhed er der dog stadig tale om et yderst beskedent antal i forhold til den samlede medarbejderstab.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> I en survey blandt 527 journalister om deres kilderelationer angiver 87,5% af respondenterne, at de har oplevet en professionalisering af kildernes medieinteraktion. Samtidig vurderes politikere at være de mest professionaliserede (Nete Nørgaard Kristensen (2003): *Udfordringen af journalistikken i lyset af kildernes professionalisering – slinger i valsen?* Københavns Universitet, s. 266f.).

<sup>15</sup> Kilde: *Ministeriernes telefonbog* (diverse årgange). Vurderingen er baseret på anvendelsen af stillingsbetegnelser og administrative inddelinger i telefonbogen. Hertil kommer de generelle indtryk fra interview med centrale aktører i centraladministrationen mv.

<sup>16</sup> *Betænkning nr. 1320. Betænkning om medierne i demokratiet* (1996). København: Statsministeriet (Medieudvalget), s. 389.

<sup>17</sup> Kilde: Dansk Journalistforbund: særkørsel for udvalget. Der må tages forbehold for, at ikke alle journalister er medlem af Dansk Journalistforbund. Hertil kommer, at ikke alle medlemmer af forbundet har en journalistuddannelse bag sig. Tallene bør derfor alene ses som et fingerpeg om den generelle udvikling.

Den mere udadvendte type af professionelle medierådgivere i ministerier, partier og organisationer betegnes ofte populært som ”spindoktorer” efter amerikansk og britisk forbillede, jf. kapitel 3.3.3.5. Som anført nævnte sted, kan en spindoktor blandt andet varetage den politiske aktørs pressebetjening ud fra sit kendskab til mediernes virkemåde og vilkår. Dette indebærer eksempelvis strategisk anvendelse af kendskab til nyhedsmediernes deadlines og fødekanaler. Hertil kommer anvendelse af kendskab til journalisternes arbejdsform og tænkemåde til at fremme bestemte vinklinger af en sag samt at søge at fremhæve bestemte aspekter af sagen og udelukkelse af andre. Spindoktoren behøver ikke selv at være (parti)politisk, men kan være en professionel rolle, som varetages på baggrund af specifikke journalistiske kompetencer. Funktionen varetages i overensstemmelse hermed i ministerierne af både særlige rådgivere og almindelige embedsmænd, jf. kapitel 3.3.3.5.

På baggrund af de gennemførte interview og spørgeskemaundersøgelsen er det udvalgets opfattelse, at de seneste års debat om ”spindoktorer” har givet indtryk af et mere udbredt fænomen og et højere konfliktniveau mellem ”spindoktorerne” og medierne, end datamaterialet kan underbygge. Professionaliseringen af ministeriernes pressebetjening har givet sig udslag i en mere strategisk medierådgivning, men samme udvikling har også betydet, at medierne har fået lettere adgang til informationer fra ministerierne.

Debatten i Danmark har en række træk til fælles med den tilsvarende i Storbritannien, hvor indførelsen af strategiske pressemedarbejdere i ministerierne har givet anledning til kritik i medierne. I Norge og Sverige har der ikke været en tilsvarende kritik af pressemedarbejderne for ”spin”, hvilket dels kan skyldes, at de i disse lande har været mindre profilerede, dels at der generelt har været en større fortrolighed med eksistensen af politisk ansatte embedsmænd i ministerierne, jf. i øvrigt kapitel 4.

### **7.2.2.2. De særlige rådgiveres presserelaterede opgaver**

Siden betænkning nr. 1354/1998 har ministerierne i en vis udstrækning ansat pressemedarbejdere efter betænkningens retningslinjer for særlige rådgivere, jf. kapitel 3.3. Samtidig er stort set alle de nuværende særlige rådgivere ansat med stillingsbetegnelser knyttet til presse-, informations- og kommunikationsarbejdet. Som nævnt i kapitel 3.3 havde kun én af de 14 særlige rådgivere, der var ansat i departementerne d. 1. maj 2004, såle-

des stillingsbetegnelsen ”særlig rådgiver”. Da antallet af pressemedarbejdere er væsentligt større end antallet af særlige rådgivere, er de fleste pressemedarbejdere ansat som embedsmænd på almindelige vilkår.

Ansættelsesformen har ingen indflydelse på reglerne for pressebetjeningen, der er ens for særlige rådgivere og almindelige embedsmænd, jf. dog afsnit 7.3.6. Om vilkårene for særlige rådgivere i øvrigt henvises til kapitel 3.

Pressebetjeningen i dag er præget af en meget stor variation mellem ministerierne. Spørgeskemaundersøgelserne fra betænkning nr. 1354/1998 og i forbindelse med nærværende betænkning tyder på, at i de ministerier, hvor der er ansat en særlig rådgiver, har denne i vid udstrækning overtaget rådgivning og bistand til ministeren i relation til medier og offentlighed fra pressemedarbejderne og ministersekretærene. Pressemedarbejderne, der er ansat på almindelige vilkår, fungerer i disse ministerier typisk som den særlige rådgivers medarbejdere i ministersekretariatet. Tilsvarende synes der at være en tendens til, at ministersekretærene i mindre grad end tidligere er involveret i denne rådgivning og bistand til ministeren.

For så vidt angår rådgivningen vedrørende præsentationen af ministerens politik over for medier og offentlighed, varetages denne rolle især af den særlige rådgiver, men også i høj grad af departementschefen som led i den integrerede politisk-taktiske og faglige rådgivning. Ifølge ministrene bidrager hovedparten af de særlige rådgivere således ofte med politisk-taktisk rådgivning vedrørende præsentationen af ministerens politik over for medier og offentlighed, mens halvdelen af departementscheferne ofte rådgiver ministeren på dette område.

På baggrund af de gennemførte interview er det udvalgets indtryk, at pressemedarbejderne i ministerierne navnlig spiller en rolle i forbindelse med formidling af mediernes kontakt til ministeren, udarbejdelse af materiale i form af taler, artikler, pressemeddelelser osv. og i en vis grad briefing af journalister om baggrunden for politiske initiativer og lignende. Der har derimod ikke i noget ministerium udviklet sig en egentlig talsmandsinstitution, hvor det i større omfang er pressemedarbejderen, der udtaler sig til medierne på ministerens vegne.

### 7.2.3. Ministeriernes pressebetjening i praksis

#### 7.2.3.1. Ministeriernes anvendelse af solohistorier

I dækningen af ministerens politik går konkurrencen mellem nyhedsmedierne i stigende grad på at få såkaldte solohistorier, dvs. historier som det pågældende medie kan bringe som det eneste. Tiltrækningen ved solohistorierne er for nyhedsmediet, at det giver mulighed for at sætte dagsordenen i samfundsdebatten og sikrer profilering i forhold til konkurrenterne. For den enkelte journalist giver solohistorier mulighed for at få artiklen placeret på en fremtrædende plads i avisen og eventuelt blive citeret i andre medier. Solohistorier fremhæves af journalister som værende karrierefremmende.

Der er to forskellige typer solohistorier afhængig af, om journalisten eller ministeriet er den udfarende part. Den første type solohistorier er den "klassiske", hvor en journalist ved egen kraft har afdækket en større historie, og hvor mediet i sagens natur kan bringe historien som det eneste. Den anden type solohistorier er af den "tildelte" slags, hvor journalisten har fået historien fra et ministerium, ofte med en forventning om en bedre placering i avisen eller en mere dybtgående omtale. Det er disse "tildelte" solohistorier, der er interessante i forbindelse med ministeriernes pressebetjening.

Det er udvalgets vurdering, at den stigende konkurrence om solohistorier er en udvikling, der hovedsagelig er drevet frem af medierne, men med ministerierne som aktive medspillere. Udvalgets spørgeskemaundersøgelse viser, at langt de fleste ministerier i nogen grad gør brug af solohistorier i pressebetjeningen. Det er dog kun få ministerier, der anvender dem i høj grad. De interview, som udvalget har gennemført med centrale aktører, underbygger dette billede.

Årsagen til, at ministerierne i stigende omfang anvender solohistorier, er primært muligheden for større og mere dybtgående omtale i mediet, end de ville få, hvis de udsendte historien til alle medier på lige vilkår. Et resultat af konkurrencen om solohistorier er, at historier af pressen kan blive betragtet som mindre interessante, hvis alle har adgang til dem på samme tidspunkt, som det f.eks. er tilfældet ved udsendelse af traditionelle pressemeddelelser fra ministerierne til alle medier.



Nogle interviewpersoner har peget på, at visse sager eller typer af sager kan være af en så almen interesse for offentligheden, at de ikke bør gives som solohistorie. Der burde således efter disses opfattelse være en særlig forpligtelse til for eksempel at offentliggøre et større lovkompleks til alle medier samtidig i stedet for at uddele forskellige ”lunser” af det som solohistorier til forskellige medier med henblik på maksimal profilering – det der til tider er benævnt ”slicing”.

En særlig situation opstår, hvor en journalist beder om indsigt i en sag, som er givet som solohistorie til et andet medie. I sådanne tilfælde er det udvalgets indtryk, at den pågældende historie efter normal praksis i ministerierne udleveres til den journalist, der af egen drift har gravet historien frem. De gennemførte interview og de i afsnit 7.1 omtalte ombudsmands-sager tyder dog på, at journalister i enkelte tilfælde er blevet forholdt historier, som var ”solgt” til andre medier.

Ved tildelingen af solohistorier indgår en form for ”handel” mellem journalisten og ministeriet. Et spørgsmål, der naturligt rejser sig i denne forbindelse, er, hvilke forhold der forhandles om i forbindelse med ”salget” af solohistorier. På baggrund af de gennemførte interview synes der at ske en forhandling om placeringen og omfanget af behandlingen af historien samt eventuelt tidspunktet for offentliggørelsen i mediet – f.eks. om søndagen, hvor avisernes oplag er størst, og nyhedsudbuddet er begrænset.

Der er imidlertid også tegn på en øget opmærksomhed om disse problemstillinger i medierne og erkendelse af eget medansvar for udviklingen. En større dansk avis har f.eks. opstillet interne retningslinjer for medarbejdernes kontakt med ministeriernes pressemedarbejdere. Heraf fremgår bl.a., at journalisterne ikke må indgå aftale om dato og placering for artikler, de må ikke deltage i ”slicing” af historier, og de bør få udtalelserne direkte fra ministeren – ikke fra en pressemedarbejder.

Spørgsmålet er, om der ud over forhandling om placering, omfang og tidspunkt også indgår en underforstået aftale mellem journalisten og ministeriet om en særlig (positiv) vinkling af historien, eller om at journalisten ikke anvender øvrige (kritiske) kilder. På baggrund af de gennemførte interview med pressen og ministerierne vurderer udvalget, at der som hovedregel ikke bliver indgået aftale om en bestemt vinkel. Denne konklusion støttes af en analyse af nyhedsinstitutionens politiske indflydelse i forbindelse med Magtudredningen.

”Gennem deltagende observation er der registreret enkelte tilfælde, hvor politikere har forsøgt at udnytte [deres] privilegerede kilde-status til at opnå særlige favører. I alle de iagttagede tilfælde er sådanne pressionsforsøg blevet afvist af de involverede mediefolk. Der er heller ikke andre data i [det anvendte kildemateriale], der tyder på, at dækningen af det parlamentariske liv i Danmark domineres af manipulerende kilder eller professionelle spindoktorer.<sup>18</sup>

Enkelte interviewpersoner har dog over for udvalget peget på, at der i visse tilfælde vil være en underforstået forventning om en positiv vinkling, ligesom det kan ligge i luften, at en negativ vinkling kan resultere i sanktioner fra ministeriet i form af, at det pågældende medie eller den pågældende journalist ikke i fremtiden får tilbudt solohistorier. Enkelte svarpersoner har peget på eksempler, hvor journalister eller medier er blevet afskåret fra solohistorier, fordi ministeren eller den særlige rådgiver fandt, at de pågældende forvrængede sagerne. Sådanne tilfælde synes journalisterne imidlertid generelt at være meget opmærksomme på, og forsøg på sanktioner af denne type kan forventes at lede til kritiske historier i medierne. Forsøg på pression angives således ofte at bære straffen i sig selv, da reaktionen fra journalister typisk kunne være at skrive historien om selve forsøget på pression frem for den historie, som henvendelsen oprindeligt gik på.

### 7.2.3.2. Ministeriernes anvendelse af pressebriefinger

Som led i pressebetjeningen anvender ministerierne i et vist omfang pressebriefinger, hvor en snæver kreds af journalister – ofte navngivne - indbydes til en baggrundssnak om et bestemt fagområde, uden at det nødvendigvis skal give sig udslag i en konkret omtale i det pågældende medie dagen efter. Pressebriefinger kan eksempelvis foregå på initiativ af ministeriet eller som følge af en forespørgsel fra en kreds af fagjournalister på et bestemt område. Formålet er som regel at give journalisterne mulighed for at komme dybere ned i sagområdet og finde ud af, hvad der er på vej bl.a. med henblik på ideer til fremtidige artikler.

Pressebriefinger adskiller sig fra pressemøder ved, at ministerierne alene indbyder en snæver kreds af journalister. Pressebriefinger har derfor en række lighedspunkter med den type af solohistorier, hvor ministerierne

---

<sup>18</sup> Anker Brink Lund (2002): *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, s. 119. Med deltagende observation refereres til en del af undersøgelsen, der omfattede deltagerobservationer på 35 tv-, radio- og dagbladsredaktioner i et døgn.

forsøger at skabe opmærksomhed om initiativer ved at tilbyde historierne til bestemte journalister.

På baggrund af de gennemførte interview er det udvalgets indtryk, at der ikke sker en systematisk frasortering af journalister eller nyhedsmedier i forbindelse med pressebriefinger, og at eksempler herpå har været få og enkeltstående.

### **7.2.3.3. Ministeriernes anvendelse af klausuleringer**

I pressebetjeningen gør ministerierne undertiden brug af klausuleringer, hvilket vil sige, at pressen får udleveret lovforslag, taler og lignende forud for offentliggørelsen under forudsætning af, at indholdet ikke formidles i medierne forud for et nærmere fastsat tidspunkt. Formålet med klausuleringen er at give pressen mulighed for en dybere bearbejdning, end det ville være muligt, hvis materialet blev udleveret i forbindelse med offentliggørelsen. For ministerierne har formålet med klausuleringen været at sikre en bredere og mere tilbundsående omtale af initiativet.

Ministerierne har typisk anvendt klausuleringer i forbindelse med initiativer, hvor det skriftlige materiale har været omfangsrigt, og hvor der derfor har været behov for tid til at læse det igennem. Klausuler kan på denne måde anskues som en service til medierne, som giver dem bedre mulighed for at udøve deres kritiske funktion i forbindelse med den formelle offentliggørelse af initiativet.

Klausuleringer har især været brugt i forbindelse med præsentationen af finanslovsforslaget, større lovpakker og andre væsentlige politiske udspil samt vigtige taler mv. I praksis har der ofte været en snæver sammenhæng mellem brugen af klausuleringer og solohistorier i den forstand, at klausuleret materiale i flere tilfælde er blevet givet til udvalgte medier eller journalister i forventning om, at disse vil give en særligt omfattende dækning af lanceringen af initiativet i kraft af deres muligheder for særlig bearbejdning af materialet.

De gennemførte interview viser, at holdningerne til klausuleringer i pressekorpsen er blandede. Det opfattes på den ene side som en service at få mulighed for at bearbejde stoffet uden at have en snarlig deadline hængende over hovedet. På den anden side opfatter en del journalister det som et brud på deres professionelle ære at have kendskab til historier, som

de ikke straks må formidle. Særligt hvis ministerierne kombinerer anvendelsen af klausuler med solohistorier, opfattes det af en del journalister som problematisk. Det er en udbredt opfattelse blandt journalister, at deres muligheder for at sætte dagsordenen bliver svækket ved anvendelsen af klausuleringer.

### **7.3. Udvalgets overvejelser**

Det følger af kommissoriet, at udvalget skal 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.

Med udgangspunkt i den debat, der var været om dette emne, de gældende regler, samt de undersøgelser, som udvalget har foretaget af det almindelige embedsværks og de særlige rådgiveres pressebetjening i praksis, har udvalget fundet anledning til at overveje nedenstående problemstillinger, som behandles i afsnit 7.3.1. – 7.3.5. Det drejer sig om de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed (afsnit 7.3.1.), brug af solohistorier (afsnit 7.3.2.), pressemøder, pressebriefinger og interview (afsnit 7.3.3.) og klausuler (afsnit 7.3.4.) samt spørgsmålet om en særlig klageordning for pressen (afsnit 7.3.5.)

Herudover er der i afsnit 7.3.6. nogle bemærkninger om, hvilken betydning princippet om embedsmænds partipolitiske neutralitet kan have i forbindelse med pressebetjeningen.

#### **7.3.1. De almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed**

De almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed i forbindelse med embedsmænds pressebetjening er beskrevet i afsnit 7.1.

Disse krav gælder i ethvert tilfælde, hvor der er kontakt mellem den pågældende forvaltningsmyndighed og repræsentanter fra pressen. Det vil bl.a. sige, at de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed ikke alene skal iagttages i tilfælde, hvor pressen anmoder om oplysninger, der er omfattet af retten til aktindsigt efter reglerne i offentlig-

hedsloven, men også i tilfælde, hvor myndigheden ikke er forpligtet til at udlevere oplysninger eller materiale, men hvor myndigheden vælger enten på eget initiativ eller efter anmodning at give de pågældende oplysninger til pressen.

Kravene om lighed og saglighed indebærer bl.a., at materiale, der er udleveret til én eller flere journalister, som altovervejende hovedregel ikke kan nægtes udleveret til andre journalister, der anmoder om det samme materiale. Et ministerium vil endvidere ikke være berettiget til som ”straf” at nægte at udlevere materiale til en bestemt journalist, fordi ministeriet synes, at en sag i ministeriet - eller ministeren selv – på urimelig måde har fået en negativ eller fordrejet omtale af den pågældende journalist.

I nogle tilfælde kan der være hensyn, som afhængigt af omstændighederne vil kunne begrunde afskæring eller begrænsning i bestemte journalisters eller mediers adgang til informationer.

Det følger således af ombudsmandens praksis, at ordensmæssige hensyn og hensynet til at forebygge misbrug – og i den forbindelse ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage information - efter omstændighederne kan begrunde, at der sker en begrænsning i bestemte journalisters adgang til oplysninger.

Hvis der skal ske sådanne begrænsninger, fordi det vurderes, at der i relation til en bestemt journalist foreligger en risiko for misbrug, må det dog forudsætte, at 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 (se i afsnit 7.3.3. om mulighederne for at anvende sådanne klausuler om offentliggørelsestidspunktet). Der henvises i øvrigt til afsnit 7.1. med nærmere omtale af ombudsmandspraksis.

Særligt om hensynet til mediernes konkurrenceforhold er det i ombudsmandspraksis fastslået, at myndighederne i videst muligt omfang skal 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 er også underlagt de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed. Disse krav vil derfor have samme betydning, hvad

enten ministeren selv betjener pressen, eller ministeren i stedet i det enkelte tilfælde lader sit embedsværk stå for betjeningen af pressen.

Det er udvalgets opfattelse, at de omtalte krav til lighed og saglighed næppe lader sig præcisere meget mere, end det er sket bl.a. gennem ombudsmandspraksis.

En række sider af ministeriernes pressebetjening kan imidlertid i lyset af ligheds- og saglighedskravet give anledning til overvejelse. I de følgende afsnit vil ligheds- og saglighedskravet derfor blive overvejet og vurderet i relation til nogle særlige aspekter af pressebetjeningen, som har været rejst i debatten.

### **7.3.2. Solohistorier**

Ved udtrykket ”solohistorie” forstås her tilfælde, hvor et enkelt medie (eventuelt enkelte medier) er alene om at omtale en historie derved, at det pågældende medie får tildelt historien som det eneste. Tildeling af solohistorier anvendes normalt med henblik på at sikre en fremtrædende og omfattende formidling af f.eks. et nyt regeringsinitiativ. Der henvises i øvrigt herom til afsnit 7.2.3.1.

På baggrund af udvalgets spørgeskemaundersøgelse må det lægges til grund, at langt de fleste ministerier gør brug af solohistorier i pressebetjeningen. Det er dog kun få ministerier, der i høj grad anvender solohistorier, men det er samtidig på baggrund af de gennemførte interview udvalgets indtryk, at ministeriernes anvendelse af solohistorier har været stigende i de senere år.

Anvendelse af solohistorier kan siges at illustrere et gensidigt afhængighedsforhold mellem pressen og ministerierne (ministrene).

Således er pressens efterspørgsel efter solohistorier stor, bl.a. fordi et medies mulighed for at bringe en solohistorie kan være forbundet med prestige og profilering i forhold til konkurrerende medier. Konkurrencen blandt medierne kan derfor betyde, at solohistorier i nogle tilfælde har større interesse for pressen end historier, der bliver lanceret til en bred kreds via en pressemeddelelse eller anden form for offentliggørelse.

Interessen fra ministeriernes side består primært i muligheden for gennem en solohistorie at få en større og mere dybdegående - og dermed set fra ministerens side bedre - omtale i et medie.

Det er i afsnit 7.2.3.1 om pressebetjeningen i praksis omtalt, at der foregår en vis "handel" mellem ministerierne og pressen om solohistorier. Heri ligger, at et medie eller en journalist kan få tildelt en solohistorie, mod at ministeriet til gengæld får et mere eller mindre uforbindende tilsagn om historiens placering i mediet og omfanget af historien – og eventuelt også tidspunktet for offentliggørelse. Journalistens vinkling af historien - herunder navnlig om historien set fra ministerens standpunkt vil få en positiv omtale - synes derimod normalt ikke at indgå, når der i den nævnte forstand handles om solohistorier.

Det har været anført i debatten, at anvendelsen af solohistorier giver ministerierne for stor mulighed for styring af historiens vinkling. Nogle har fremhævet, at der i et vist omfang finder en systematisk tildeling af solohistorier sted til visse medier, og at en sådan udvikling er uheldig for mediernes fortsatte varetagelse af en alsidig og uafhængig formidling af nyheder.

Heroverfor har det været anført, at en mere strategisk planlagt kommunikation fra ministeriernes side skaber særlige udfordringer for pressen, og at denne udfordring må håndteres ved pressens kritiske tilgang til sine kilder og ved inddragelse af alternative kilder.

Omfanget af anvendelsen af solohistorier begrænses i et vist omfang af selvregulerende kræfter i samspillet mellem ministerier og medier. Et resultat af mediernes rolle som offentlighedens vagthund er, at ministerierne ikke har en interesse i at overspille anvendelsen af mediestrategiske virkemidler som solohistorier. Dette skyldes, at en sådan adfærd i sig selv vil kunne føre til kritik i medierne, jf. i øvrigt afsnit 7.2.3.1.

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

Bl.a. i lyset af de foretagne interview er der efter udvalgets opfattelse grund til at fremhæve, at der til det gensidige afhængighedsforhold mellem pressen og ministerierne, der som nævnt kan bestå i forbindelse med

anvendelsen af solohistorier, samtidig er knyttet en væsentlig selvregulerende rolle for pressen. Medierne har således stor indflydelse på, i hvilket omfang der anvendes solohistorier og på, om der i forbindelse med solohistorier anvendes en kritisk kildetilgang og inddragelse af alternative kilder.

I overensstemmelse hermed har flere repræsentanter for medierne over for udvalget anført, at medierne selv har et væsentligt medansvar for at modvirke, at ministeriernes styring via bl.a. anvendelse af solohistorier tager overhånd.

Udvalget er enig i, at de nævnte selvregulerende kræfter må anses for velegnede til at modvirke, at anvendelsen af solohistorier får en karakter og et omfang, der samlet set vil kunne gå ud over mediernes fortsatte varetagelse af en alsidig, kritisk og uafhængig formidling af nyheder. Udvalget er ligeledes enig i, at medierne selv har et væsentligt ansvar for at modvirke, at ministeriernes styring via bl.a. anvendelse af solohistorier tager overhånd. Der er efter udvalgets opfattelse ikke tale om et spørgsmål, der egner sig til mere detaljeret retlig regulering. Omfanget af solohistoriers anvendelse må således fastlægges af den selvregulering, der består i forholdet mellem pressen og ministerierne. Ved selvregulering forstås bl.a. i denne sammenhæng det enkelte medies mulighed for gennem den journalistiske praksis, understøttet f.eks. af interne redaktionelle retningslinjer, at opfordre til kritisk kildetilgang og inddragelse af alternative kilder. Tilsvarende kan mediets accept af betingelser fra ministeriernes side reguleres af det enkelte medie. Der er således eksempler på, at der inden for pressen er fastlagt mere eller mindre formaliserede retningslinjer om, at man som udgangspunkt ikke accepterer klausuler om offentliggørelse eller placering i det pågældende medie, jf. herom i afsnit 7.2.3.

Når et ministerium gør brug af solohistorier, skal de almindelige forvaltningsretlige ligheds- og saglighedskrav iagttages. Det betyder, at brugen af solohistorier skal være sagligt begrundet i det enkelte tilfælde. Hensynet til en mere indgående omtale af et regeringsinitiativ – f.eks. et lovforslag eller et andet politisk initiativ fra ministeren – må i den forbindelse efter udvalgets opfattelse anses for et sagligt hensyn. Ligeledes er det udvalgets opfattelse, at et medies særlige interesse for en sag eller særlige sagkundskab inden for et område kan være et sagligt hensyn ved tildeling af solohistorier.



Lighedskravet indebærer bl.a., at en myndighed, som har givet ét medie en solohistorie, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå at give historien til et andet medie, der måtte anmode om det. Myndigheden vil endvidere - 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 jf. herom ombudsmandens udtalelse af 22. april 2004 omtalt i afsnit 7.1.2.

Som det fremgår, er det udvalgets overordnede synspunkt, at solohistorier – inden for visse nærmere rammer – må anses for et relevant og sagligt instrument med henblik på formidling af politiske initiativer mv. til offentligheden.

På den baggrund finder udvalget anledning til at bemærke, at de generelle synspunkter om vejledningspligt, som ombudsmanden har anført i den nævnte udtalelse, naturligt må forstås således, at ministeriernes vejledningspligt i de enkelte tilfælde ikke skal række så vidt, at det i lyset af de praktiske forhold i realiteten bliver umuligt – inden for de relevante rammer – at anvende solohistorier som formidlingsinstrument.

I overensstemmelse med det, som ombudsmanden lægger op til, bemærker udvalget derfor, at det må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der er pligt til at vejlede andre journalister, der retter henvendelse til myndigheden, om, at der er givet en solohistorie. Selve det forhold, at en journalist blot overordnet spørger om medieinteressante sager eller på anden måde stiller spørgsmål, som kun har perifer eller indirekte berøring med den sag, som ministeriet tidligere har lanceret som solohistorie, er under alle omstændigheder ikke nok til at udløse en sådan vejledningspligt. Der må fra journalistens side i hvert fald være tale om andet og mere end en "fisketur". Det tilføjes i den forbindelse, at det i sagens natur altid vil stå den pågældende journalist frit for (eventuelt mundtligt) at fremsætte en egentlig begæring om aktindsigt med den virkning, at sagens dokumenter skal udleveres efter de principper og retningslinier, der er anført i ombudsmandens redegørelse.

Det har været rejst i debatten, at solohistorier bør udelukkes for visse typer af nyheder eller oplysninger. Til støtte herfor er der peget på, at f.eks. omfattende redegørelser eller andre centrale regeringsinitiativer - herunder

visse lovforslag - er af en sådan karakter, at de ikke bør kunne tildeles enkelte medier med henblik på en solohistorie.

Udvalget skal i den forbindelse bemærke, at det almindelige saglighedskrav efter udvalgets opfattelse indebærer, at ministerierne ikke har fri adgang til at anvende solohistorier om nyheder eller oplysninger af enhver karakter.

Når anvendelsen af solohistorier kan være berettiget, skyldes det således, at det i det enkelte tilfælde kan være sagligt at varetage hensynet til en hensigtsmæssig formidling af regeringens og ministerens politik. Regeringens politiske initiativer ligger derfor i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie. For nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, vil der derimod næppe i almindelighed foreligge et sagligt hensyn, der berettiger ministeriet til at søge at lancere nyheden gennem en solohistorie. Det gælder f.eks. konkrete forvaltningsakter uden politisk interesse eller for den sags skyld meddelelsen om et kongeligt bryllup.

Udvalget anbefaler, at ministerierne anvender den nævnte målestok ved en saglighedsvurdering, således at der skelnes mellem sager af politisk karakter og andre sager. Kun i de førstnævnte tilfælde kan det normalt anses for sagligt at søge at få bragt en nyhed som en solohistorie.

Udvalget har overvejet, om der herudover kan opstilles en yderligere begrænsning, således at der kan være nyheder, der - selv om de har en politisk karakter - ikke bør forsøges lanceret som en solohistorie.

Hermed sigtes der bl.a. til, at der kan være f.eks. 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.

Som eksempler på det anførte kan nævnes en beslutning om udskrivelse af folketingsvalg, en beslutning om at ville deltage i en militær indsats i udlandet eller en beslutning om at ville afholde en folkeafstemning om et bestemt tema, eller præsentation af en omfattende kommunalreform.

Selv om det næppe er muligt mere præcist og udtømmende at angive, hvilken begrænsning der ud fra de anførte betragtninger vil kunne opstilles for adgangen til at søge et politisk initiativ mv. ”solgt” som en solohistorie, viser de nævnte eksempler efter udvalgets opfattelse, at der vil være visse tilfælde, hvor en historie – uanset dens politiske karakter – ikke bør søges formidlet som en solohistorie.

Udvalget har drøftet, hvorvidt det burde anbefales, at materiale, som måtte være udleveret af et ministerium til et medie som led i lanceringen af en solohistorie, burde offentliggøres ved ministeriets foranstaltning umiddelbart efter solohistoriens publicering. Henset til ombudsmandens udtalelse af 22. april 2004 vedrørende statsministerens europatale, hvoraf det klart fremgår, at sådant udleveret materiale vil have mistet sin interne karakter og derfor være omfattet af retten til aktindsigt, har udvalget ikke fundet en sådan anbefaling om pligtmæssig offentliggørelse påkrævet. Det vil således stå enhver – journalist såvel som offentligheden i øvrigt – frit at kræve et sådant materiale udleveret. Noget andet er, at det ofte vil være hensigtsmæssigt for ministeriet ud fra et administrativt synspunkt at offentliggøre det udleverede materiale, f.eks. på ministeriets hjemmeside hurtigst muligt efter solohistoriens publicering.

I de tilfælde, hvor det må anses for sagligt at søge at få en nyhed lanceret som en solohistorie, opstår det spørgsmål, hvad der kan indgå i en vurdering af, hvilket eller hvilke medier der skal have adgang til at bringe solohistorien.

Det må anses for berettiget bl.a. at lægge vægt på det pågældende medies bredde og målgruppe. Ministerierne må således f.eks. kunne lægge vægt på, om det pågældende medie er landsdækkende eller specialiseret inden for særlige stofområder eller har en særlig interesse på området, og det vil også kunne indgå i den nævnte vurdering, hvor og hvordan historien forventes bragt i det pågældende medie.

Ombudsmanden har som omtalt i afsnit 7.1.1. i forbindelse med spørgsmålet om begrænsning af visse journalisters formløse adgang til oplysninger eller meroffentlighed udtalt, at en journalists kritiske holdning over for myndigheden ikke i sig selv kan udgøre et lovligt hensyn.

Udvalget har overvejet, hvilken betydning denne udtalelse vil have i forbindelse med anvendelsen af solohistorier. Spørgsmålet er således, om

ministeren og ministeriet ved vurderingen af, hvilket medie en solohistorie bør tildeles, vil være afskåret fra at lægge vægt på en eventuel formodning om en mere eller mindre positiv omtale i det pågældende medie ved tildeling af en bestemt solohistorie.

Som anført i afsnit 7.2.3.1. og som beskrevet ovenfor, viser udvalgets undersøgelser, herunder de gennemførte interview, at et eksplicit krav om en positiv omtale som betingelse for en solohistorie ikke vil blive accepteret i pressen. Nærmere bestemt er spørgsmålet derfor, om ministeren eller en pressemedarbejder ved tildeling af solohistorien – uden at gøre det til en del af en handel med vedkommende medie - kan tage hensyn til, om historien formodes at få en positiv eller negativ omtale.

I bekræftende fald behøver det ikke i praksis i alle tilfælde at betyde, at en solohistorie søges tildelt medier, der formodes at ville give historien en positiv omtale. En formodning om en negativ – eller mindre positiv - omtale i et bestemt medie kan således muligvis også i visse tilfælde set fra ministerens side tænkes at gøre det attraktivt netop at gå i dialog med dette medie ved at tildele dette medie en solohistorie.

Som tidligere omtalt kan et medie eller en journalist ikke inden for rammerne af det almindelige saglighedskrav nægtes oplysninger som ”straf” for tidligere negativ omtale af den pågældende minister eller ministerium.

Det kan i den forbindelse umiddelbart være vanskeligt at sondre mellem en situation, hvor et medie som en ”straffeaktion” ikke måtte få tildelt en solohistorie, og en situation, hvor et medie ikke måtte få tildelt en solohistorie, fordi der lægges vægt på en formodning om f.eks. en mere positiv omtale i et andet medie, således at historien derfor gives til det sidstnævnte medie. Sådanne vanskeligheder kan tale for ikke at tillade ministerierne i pressebetjeningen at lægge vægt på, om historien formodes at få en positiv eller negativ omtale. Det noget bredere hensyn til at sikre en uafhængig og alsidig presses funktioner taler ligeledes for, at ministerierne ikke må lægge vægt på formodninger om en mere eller mindre positiv eller negativ omtale.

Heroverfor kan det anføres, at det er et ministeriums opgave at arbejde for at realisere ministerens politik, herunder at arbejde for at denne politik fremstår i det bedst mulige lys, når ministerens politiske initiativer skal lanceres. I den forbindelse må ministerierne, herunder pressemedarbejde-

re, overveje mediestrategiske hensyn. Det vil derfor være meget nærliggende at lægge vægt på en formodning om f.eks. en positiv omtale, når ministerens politik ønskes lanceret som en solohistorie. Netop bistand til at søge ministerens politik præsenteret bedst muligt kan således siges at ligge i kerneområdet for pressemedarbejderens – og andre embedsmænds – opgaver.

Det er over for udvalget blevet anført, at der ligeledes er et hensyn til ministerens konkurrenceposition i forhold til andre politikere, der ikke ud fra forvaltningsretlige betragtninger er underlagt begrænsninger i relation til, hvilke hensyn der kan begrunde tildeling af solohistorier. Det kan således gå ud over ministerens mulighed for en hensigtsmæssig mediestrategi, hvis hun eller han stilles forholdsvis ringere end politikere fra oppositionen i forbindelse med lancering af nye politiske initiativer. Og dette uanset, at der kunne tænkes tilfælde, hvor alternativet til, at en minister søgte at lancere en solohistorie, ville være at lade f.eks. en partifælle, der er folketingsmedlem, men som ikke selv er minister (og dermed ikke selv er underlagt nogen begrænsninger i adgangen til at gøre brug af solohistorier), stå for at få f.eks. et nyt regeringsinitiativ lanceret som en solohistorie.

Det er udvalgets opfattelse, at ministeren - og derfor også ministerens pressemedarbejder - ved 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. En sådan formodning vil være en integreret del af overvejelserne i forbindelse med tilrettelæggelsen af mediestrategien for et politisk initiativ. Det er i øvrigt også et kriterium, der anvendes i en række andre henseender i forbindelse med overvejelser om lanceringen af politiske initiativer. Når f.eks. timingen for lancering af et initiativ overvejes, er det helt legitimt at lægge vægt på at forsøge at ramme et tidspunkt, hvor initiativet må forventes at få den bedste modtagelse set fra ministerens side.

Efter udvalgets opfattelse bør det være udelukket at lade spørgsmål om en positiv omtale af indholdet i en solohistorie indgå som en betingelse for en ”handel” med det pågældende medie, ligesom det som nævnt ikke vil være lovligt at undlade at give et bestemt medie en solohistorie, hvis dette er udslag af en ”straffeaktion” mod et medie, som f.eks. har omtalt ministeren og dennes politik negativt.

Grænsen mellem sådanne ”straffeaktioner” og en lovlig hensyntagen til formodninger om en mere eller mindre positiv eller negativ omtale vil formentlig i praksis i visse tilfælde kunne være vanskelig at trække. Ved en efterfølgende kontrol, f.eks. i forbindelse med en ombudsmandssag, vil det i den forbindelse påhvile ministeriet at redegøre for de saglige hensyn, der har ligget til grund for tildeling af en solohistorie.

Der kan i den forbindelse henvises til ombudsmandens udtalelse af 22. april 2004, der bl.a. er omtalt i afsnit 7.1.2. ovenfor. Denne udtalelse indebærer, at der i forbindelse med udlevering af materiale til et bestemt medie som led i lanceringen af en solohistorie bør gøres notat om, hvilke interesser der er lagt vægt på ved udleveringen af materialet til det pågældende medie, ligesom det ifølge ombudsmandsudtalelsen er tilrådeligt, at der udarbejdes et notat, hvis et andet medie afslår et eventuelt tilbud om at få udleveret de samme oplysninger, som indgår i solohistorien.

I øvrigt bemærkes det, at der også herudover kan være tilfælde, hvor en myndighed – ikke blot i tilknytning til anvendelse af solohistorier, men også ved anden pressebetjening – bør gøre notat om, hvilke dispositioner der er foretaget, jf. afsnit 7.1.1. ovenfor om den forvaltningsretlige notatpligt. Eksempelvis bør der gøres notat, hvis der meddeles et mundtligt afslag på en begæring om aktindsigt. Derimod kan der ikke antages at bestå en pligt til at gøre notat i tilfælde, hvor der er tale om en almindelig mundtlig orientering af pressen, som ofte foregår under omstændigheder, der efter udvalgets opfattelse ville gøre det endog meget vanskeligt i praksis at forestille sig, at ministre og embedsmænd i hvert enkelt tilfælde skulle tage notat om indholdet af den orientering af pressen, der har fundet sted.

I afsnit 7.2.3.1. er begrebet ”slicing” omtalt i forbindelse med anvendelsen af solohistorier. Slicing dækker over tilfælde, hvor et initiativ, f.eks. et større lovforslag, opdeles i flere dele i forbindelse med udlevering til medierne. Formålet med en sådan opdeling af et initiativ vil være at sikre, at hver enkelt del af initiativet opnår en indgående omtale i medierne frem for f.eks. at drukne i én samlet omtale af hele initiativet.

Slicing kan bl.a. indebære, at de enkelte dele af et samlet regeringsinitiativ søges lanceret som separate solohistorier, og de ovenfor nævnte betragtninger om anvendelse af solohistorier vil derfor ligeledes gøre sig gældende i sådanne tilfælde.

Samtidig understreges det, at bl.a. de almindelige principper om faglighed og sandhedspligt indebærer, at slicing ikke må anvendes på en sådan måde i forhold til pressen og offentligheden, at opdelingen af f.eks. et samlet regeringsinitiativ i flere dele med henblik på stykvis udlevering af det samlede initiativ til ét eller flere medier kommer til at 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.

### **7.3.3. Pressemøder, pressebriefinger og interview**

Begreberne pressemøde og pressebriefing samt deres anvendelse i praksis er nærmere omtalt i afsnit 7.2.3.2.

Et pressemøde er et åbent møde for en bred kreds af journalister med henblik på at orientere om f.eks. større nye politiske initiativer eller ministerens syn på en bestemt sag.

Pressebriefinger omfatter tilfælde, hvor en normalt snævrere kreds af journalister indbydes til en baggrundssnak om et bestemt fagområde. Sådanne briefinger kan dermed siges at have visse lighedspunkter med anvendelsen af solohistorier.

Det er udvalgets indtryk, at ministeriernes anvendelse af pressemøder, pressebriefinger og interview i almindelighed ikke rejser spørgsmål eller kritik i praksis.

Der kan dog i det følgende være anledning til nogle bemærkninger navnlig om spørgsmålet om, i hvilket omfang et ministerium kan begrænse møder og briefinger med pressen til bestemte journalister eller medier. Det følger således af ombudsmandens praksis, at fast etablerede ordninger for varetagelse af kontakter med pressen må omfatte alle dele af nyhedsformidlingen, samt at det er de enkelte medier, der bestemmer, hvilken journalist der dækker historien. Ministerierne kan derfor som udgangspunkt ikke blande sig i, hvem et medie ønsker at lade sig repræsentere af ved et pressemøde mv., jf. afsnit 7.1.1.

Om der kan ske begrænsninger med hensyn til, hvilke medier der inviteres til et pressemøde eller en pressebriefing, må efter udvalgets opfattelse

afhænge af, om der foreligger saglige grunde til at foretage en sådan begrænsning.

Myndigheden må i den forbindelse antages at varetage et sagligt hensyn, hvis enkelte medier inviteres særskilt på grund af disse mediers eller journalisters særlige sagkundskab inden for et bestemt fagområde eller på grund af deres særlige interesse for et emne.

Hensynet til et ministeriums ønske om at få en mere dybdegående og omfattende omtale i pressen af f.eks. et politisk initiativ må ligeledes være et sagligt hensyn, der kan begrunde afholdelse af pressebriefinger med enkelte medier/journalister – på samme måde som det er et sagligt hensyn i forbindelse med tildeling af en solohistorie til ét eller enkelte medier.

Afholdelse af interview med pressen kan spænde fra interview i forbindelse med pressemøder, hvor der måske deltager et større antal journalister, til interview med én enkelt eller enkelte journalister.

Et interview vil kunne give den eller de pågældende medier lejlighed til at udsørge ministeren - eller en embedsmand, som taler på ministerens og ministeriets vegne - om en sag eller et emne. Der kan endvidere i sagens natur være tale om oplysninger/udtalelser, der så at sige ikke eksisterede før interviewet.

I øvrigt gælder for interview, at de kan spænde fra at omhandle f.eks. en bestemt sag i ministeriet til i visse tilfælde at dreje sig om forhold, der er knyttet mere til ministeren som privatperson.

Efter udvalgets opfattelse må der antages at være overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview man ønsker at deltage i. Det vil sige, at der må være en meget betydelig frihed med hensyn til, hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes.

Ved stillingtagen til, om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren i den forbindelse også være berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.



### **7.3.4. Klausuler**

Klausuler om offentliggørelse anvendes i ministeriernes pressebetjening og omfatter tilfælde, 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.

De gældende regler om anvendelse af klausuler er nærmere beskrevet i afsnit 7.1.3.

Ombudsmanden har udtalt, at klausuler om offentliggørelsestidspunkt er berettigede, når de er sagligt begrundede.

Klausuler om offentliggørelse tjener flere formål. Fra ministeriernes synspunkt kan det således være nyttigt at udlevere relevant materiale forud for offentliggørelsen af f.eks. et lovforslag. Bl.a. kan der i så fald muligvis forventes en mere omfattende omtale af lovforslaget, idet medierne har fået adgang til i god tid at sætte sig ind i stoffet. Desuden kan der af samme grund være større sikkerhed for en korrekt gengivelse i pressen af til tider svært tilgængeligt og omfattende stof.

Også for pressen kan det være en fordel at have mere tid til bearbejdning af materialet. Flere repræsentanter for pressen har imidlertid peget på, at det kan opfattes som en "midlertidig mundkurv" at ligge inde med viden uden at måtte formidle denne, ligesom flere har peget på, at pressens muligheder for at sætte dagsordenen svækkes, hvis klausuler om offentliggørelse anvendes i videre omfang.

Der er endvidere en tendens til, at klausuler om offentliggørelse anvendes i kombination med solohistorier. Repræsentanter for pressen har over for udvalget peget på denne udvikling som et særligt problem. Dele af pressen har givet udtryk for, at man som udgangspunkt betragter accept af klausuler om offentliggørelse som presseetisk ukorrekt, og der er inden for pressen eksempler på, at man som mere eller mindre formaliseret intern politik ikke accepterer sådanne klausuler.

Udvalget finder, at klausuler om offentliggørelse kan være berettigede, når anvendelsen er sagligt begrundet. På linje med ombudsmandens opfattelse i udtalelsen af 22. april 2004 om statsministerens europatale er det udvalgets opfattelse, at klausuler om offentliggørelse ikke kan have karak-

ter af et retligt bindende pålæg om tavshedspligt, udover hvad der følger af forvaltningslovens § 27, stk. 3. I den forbindelse vil det således i praksis være såkaldt ikke bindende klausuler om offentliggørelse, der vil kunne anvendes af ministerierne i pressebetjeningen. Det betyder dog efter udvalgets opfattelse ikke, at ministerierne ikke ved fremtidig udlevering af materiale i medfør af reglerne om meroffentlighed kan tage hensyn til eventuelle tidligere brud på klausuler om offentliggørelse, jf. også forudsætningsvis ombudsmandens udtalelse af 6. oktober 2003 om aktindsigt i et finanslovsforslag omtalt i afsnit 7.1.3.

Det er udvalgets indtryk, at der foregår en væsentlig selvregulering i forholdet mellem ministerier og presse, når det gælder anvendelsen af klausuler om offentliggørelse. Over for udvalget er der givet udtryk for, at det i høj grad er medierne selv, der bør sikre en hensigtsmæssig anvendelse af klausuler, og at formaliserede regler for bl.a. ministeriernes pressebetjening ikke vurderes at være en praktisk løsning.

På den anførte baggrund finder udvalget ikke, at ministeriernes anvendelse af klausuler om offentliggørelse i praksis nødvendiggør en mere præcis regulering af spørgsmålet. Indtrykket fra udvalgets undersøgelser har således været, at der ikke synes at være ønske om eller behov for yderligere regler, end hvad der følger af det almindelige saglighedskrav mv. Udvalget finder i den forbindelse, at de omhandlede selvregulerende mekanismer er velegnede til at danne en fornuftig ramme og styring med hensyn til ministeriernes anvendelse af klausuler om, hvornår udleverede oplysninger og materiale kan offentliggøres.

### **7.3.5. Særlig klageordning for pressen**

Behovet for en særlig klageordning for pressen i forbindelse med ministeriernes pressebetjening har været rejst i debatten.

Herom skal udvalget bemærke, at der – såvel for pressen som for andre – er adgang til at klage til Folketingets Ombudsmand over et ministeriums behandling af spørgsmål om pressebetjening – herunder spørgsmål om ministeriernes eventuelle overtrædelse af de forvaltningsmæssige principper om saglighed og lighed.

I øvrigt kan der i kraft af almindelige klage- og tilsynsregler være adgang til at indbringe spørgsmål om pressebetjening for den overordnede myn-

dighed (ministeriet), i det omfang pressebetjeningen foregår i underordnede styrelser eller direktorater.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke ved siden af de gældende klageordninger er behov for en særlig klageordning for pressen.

### **7.3.6. Særligt om princippet om partipolitisk neutralitet**

De almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed, der er omtalt i afsnit 7.3.2. ovenfor, gælder både for det almindelige embedsværk og for særlige rådgivere.

Herudover gælder princippet om partipolitisk neutralitet for det almindelige embedsværk. Det vil sige, at det almindelige embedsværk i forbindelse med pressebetjening – ligesom ved udøvelsen af andre funktioner som embedsmand – skal fremstå som partipolitisk neutrale.

Som omtalt i kapitel 6.2.2. er de særlige rådgivere derimod ikke i samme grad underlagt princippet om, at embedsmænd skal fremstå partipolitisk neutrale.

I den forbindelse peger de gennemførte interview på, at pressen opfatter de særlige rådgivere som ”ministerens mand” – det vil sige som en person, der i særlig grad forstår og har som opgave at vinkle sagerne på en for ministeren strategisk hensigtsmæssig måde. Det er også blevet fremhævet, at de særlige rådgivere har en meget udsat position, idet de er meget eksponeret udadtil og særligt i forhold til pressen. Flere af de interviewede personer har endvidere anført, at de særlige rådgivere i deres funktion som pressemedarbejdere bruges som selvstændige kilder, derved at de f.eks. udtaler sig til citat om politiske udlægninger af regeringens eller ministerens politik.

De særlige rådgivere er ofte rekrutteret med en forventning om særlig loyalitet over for ministeren, og deres ansættelse adskiller sig fra de almindelige embedsmænd, idet de går af samtidig med ministeren og senest ved udskrivelse af folketingsvalg. De særlige rådgivere skal således ikke nødvendigvis være genanvendelige efter regerings- eller ministerskifte.

Disse forhold kan betyde, at de særlige rådgivere i praksis muligvis i nogle tilfælde af pressen bliver identificeret med ministerens politiske holdnin-

ger – f.eks. når et af ministerens politiske initiativer skal udlægges over for en journalist.

Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at det anførte også kan have en vis betydning for den retlige vurdering af grænserne for henholdsvis det almindelige embedsværks og de særlige rådgiveres pressebetjening. Princippet om, at det almindelige embedsværk skal fremtræde som partipolitisk neutral, må således antages at sætte visse grænser for, hvilken udtryksform mv. en embedsmand kan anvende ved kontakt med pressen.

Det almindelige embedsværk kan således ikke i forbindelse med sin pressebetjening – f.eks. når ministerens politiske holdning i en sag skal ”sælges” til pressen – anvende en udtryksform mv., der indebærer, at vedkommende fremtræder som personlig politisk engageret i sagen. Noget tilsvarende gælder ikke for særlige rådgivere, der som anført ikke på samme måde er underlagt princippet om partipolitisk neutralitet.

Derimod gælder som tidligere omtalt de almindelige forvaltningsretlige krav om sandhedspflicht, faglighed og lovlighed samt principperne om lighed og saglighed også for særlige rådgivere, herunder også ved deres betjening af pressen.

## Kapitel 8

# Sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne for rådgivning og bistand

Dette kapitel indeholder 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, herunder særlige rådgivere, måtte tilsidesætte reglerne for rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Om dette spørgsmål er i udvalgets kommissorium pkt. 4.4. anført følgende:

”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.”

Som angivet i kommissoriet har udvalget alene til opgave at omtale, 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.

I forbindelse med, at udvalget har skulle vurdere, i hvilket omfang der kan være anledning til yderligere at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand, har udvalget overvejet, om der er behov for at indføre særlige regler om sanktionsmuligheder over for særlige rådgivere. Som anført i kapitel 6.2.6. finder udvalget ikke, at der er et sådant behov.

Embedsmænd, herunder særlige rådgivere, kan ved tilsidesættelse af de pligter, der påhviler dem, pådrage sig forskellige former for ansvar. Embedsmænd er således underlagt regler om disciplinært ansvar, der kan føre til ansættelsesretlige sanktioner mv. Herudover er embedsmænd i deres

virke underlagt regler om strafansvar, jf. navnlig straffelovens §§ 156 og 157.

I den forbindelse bemærkes, at de to former for ansvar i princippet anvendes uafhængigt af hinanden, men disciplinæransvar kan – i modsætning til almindelig straf – ikke ikendes efter tjenstemandsforholdets ophør. Det udelukker således ikke disciplinæransvar for en tjensteforseelse, at en tjenstemand allerede er idømt straf efter straffelovens regler for det samme forhold og omvendt.

Nedenfor i afsnit 8.1. er der en omtale af mulighederne for at pålægge disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner. I forlængelse heraf beskrives i afsnit 8.2. mulige strafferetlige sanktioner. Afsnit 8.3. indeholder en beskrivelse i hovedtræk af ministres ansvar.

### **8.1. Disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner**

Tjenstemænd er i deres virke underlagt tjenstemandslovens regler om disciplinært ansvar, der kan føre til ansættelsesretlige sanktioner, jf. nedenfor i afsnit 8.1.1.

Tjenstemandslovens regler om disciplinære sanktioner omfatter alene tjenstemænd. Med hensyn til overenskomstansatte m.fl. henvises til omtalen i afsnit 8.1.2.

Afsnit 8.1.3. indeholder en omtale af mulighederne for diskretionære, ansættelsesretlige reaktioner.

#### **8.1.1. Disciplinære sanktioner i forhold til tjenstemænd**

##### **8.1.1.1. Decorumkravet**

Tjenstemandslovens kapitel 3 indeholder en række bestemmelser om tjenstemandens pligter.

Den centrale bestemmelse om tjenstemandens pligter er tjenstemandslovens § 10. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 10. Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.”

Tjenestemanden skal således overholde de gældende retsregler, og tilside-sættelse af sådanne regler kan pådrage tjenestemanden disciplinært ansvar.

Decorumkravet i tjenestemandslovens § 10 beror på stillingens art og indhold, men kan også variere efter de omgivelser, hvori hvervet udføres.

Decorumkravets typiske anvendelsesområde angår de ansattes strafbare handlinger, men kravet kan også være tilsidesat, selv om handlingen ikke er strafbar.

### **8.1.1.2. Tjenesteforseelse**

Endvidere er der i tjenestemandslovens kapitel 4 fastsat regler om disciplinærfølgning mod tjenestemænd, som måtte gøre sig skyldig i en tjenstlig forseelse.

Bestemmelserne i tjenestemandsløven om disciplinærfølgning vedrører tjenesteforseelser og strafbare forhold, jf. lovens § 20, stk. 1.

Det er ikke nærmere angivet i tjenestemandsløven, hvilke forhold der kan anses for en tjenstlig forseelse.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvornår der foreligger en tjenesteforseelse, kan siges at gælde, at tjenestemanden objektivt skal have tilsidesat de normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed (den objektive betingelse).

Den centrale bestemmelse i den forbindelse er tjenestemandslovens § 10, stk. 1, der er omtalt ovenfor.

I den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, forhørsledelsens beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse af 14. november 1995, udtalte forhørsledelsen generelt om forudsætningerne for disciplinært ansvar følgende (side 50):

”Et disciplinært ansvar forudsætter et pligtstridigt forhold. Pligtforsømmelser kan bestå i tilsidesættelse af udtrykkelige retsfor skrifter. Dette er imidlertid ingen betin-

gelse for pålæggelse af disciplinært ansvar. Efter gældende ret kan en tjenestemand således utvivlsomt drages disciplinært til ansvar for tilsidesættelse af uskrevne retsgrundsætninger med hensyn til tjenstlige handle- og undladelsespligter, hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed. Et pligtstridigt forhold antages normalt kun at burde give anledning til tjenstlige reaktioner, hvis det er af en vis grovhed.”

Som det fremgår, kan der efter omstændighederne også pålægges disciplinært ansvar for tilsidesættelse af uskrevne retsgrundsætninger.

I Jens Peter Christensen m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 261, er følgende anført:

”I almindelighed kan man formentlig sige, at det forhold, at en embedsmand på grund af manglende dygtighed har begået fejlskøn og udført dårligt arbejde, ikke er tilstrækkeligt til, at der foreligger en tjenstlig forseelse. For at noget sådant skal være tilfældet, skal der, som det rammende er blevet udtrykt, være tale om ’kvalificeret udygtighed’.”

Det er dernæst en grundlæggende betingelse for, at en tjenestemand kan ifalde et disciplinært ansvar efter tjenstemandslovens § 24, at tjensteforseelsen kan tilregnes tjenstemanden som forsætlig eller uagtsom (den subjektive betingelse).

Ved vurderingen af, om der foreligger uagtsomhed, må der anlægges en individuel bedømmelse af, om embedsmanden med den viden og de kvalifikationer, som den pågældende havde, burde have handlet anderledes.

I praksis er der endvidere ved vurderingen af, om der foreligger en tjensteforseelse, stillet krav om, at pligttilsidesættelsen skal være af en vis grovhed for at kunne danne grundlag for et disciplinært ansvar, jf. Jens Peter Christensen m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 262 f. Vurderingen af, om en pligttilsidesættelse har en sådan grovhed, at den må betegnes som en ansvarspådragende tjenstlig forseelse, er forbundet med usikkerhed og beror i nogen grad på et skøn.

I Jens Peter Christensen m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 270, er sammenfattende om kravet om tilregnelse og grovhed anført, at:



”Sammenfattende viser praksis, at der ved vurderingen af, om der foreligger en tjenstlig forseelse, foretages en nuanceret helhedsbedømmelse på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder.

Ved bedømmelsen af, om der foreligger den fornødne subjektive tilregnelser – i form af forsæt eller uagtsomhed – anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende embedsmand – med den viden og kvalifikationer, han havde – burde have handlet anderledes. Denne bedømmelse løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden såvel af den subjektive som den objektive side af de begåede handlinger eller undladelser.

Ved denne helhedsorienterede vurdering kan der – i tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsfor skrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf – inddrages en lang række momenter, herunder f.eks. det arbejdspresset embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, hvorunder han virkede, den politiske interesse der måtte knytte sig til den pågældende sag eller det pågældende sagsaspekt samt karakteren af de hensyn, der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser.”

### **8.1.1.3. Disciplinære sanktioner**

Efter tjenstemandslovens § 24 kan som disciplinær sanktion for tjenstlig forseelse anvendes advarsel eller irettesættelse, bøde, der dog ikke må overstige  $\frac{1}{2}$  måneds løn, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller til anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation – herunder nedrykning med ét eller flere løntrin inden for samme lønramme – eller afsked.

Der er således tale om en række mulige sanktioner, der – efter graden af sanktionens indgriben over for tjenstemanden – kan opstilles således:

- advarsel
- irettesættelse
- bøde på  $\frac{1}{25}$  af månedslønnen
- bøde på  $\frac{1}{2}$  måneds løn
- overførsel til andet arbejde i samme stilling
- overførsel til andet arbejdssted i samme stilling
- overførsel til anden stilling inden for ansættelsesområdet
- overførsel til anden stilling uden for ansættelsesområdet
- degradation uden ændring af lønramme
- degradation med ændring af lønramme
- afskedigelse med sædvanligt varsel

- afskedigelse med kortere – eventuelt uden – varsel

Anvendelsen af de enkelte sanktioner kan ske under nærmere angivne forudsætninger. Advarsel, irettesættelse og bøde på indtil 1/25 månedsløn kan anvendes, uden at der er afholdt tjenstligt forhør. Bøde over 1/25 månedsløn og overførsel til andet arbejde i samme stilling kan kun anvendes, hvis der har været afholdt tjenstligt forhør i overensstemmelse med bestemmelserne i tjenstemandslovens §§ 20-22, medmindre der foreligger en uforbeholden skriftlig tilståelse, i hvilken tjenstemanden vedgår de faktiske omstændigheder i det ham påsigtede forhold og erkender sig skyldig i en tjensteforseelse. Overførsel til andet arbejdssted eller til anden stilling inden for eller uden for ansættelsesområdet, degradation uden eller med ændring i lønramme eller afsked med sædvanligt, forkortet eller uden varsel kan kun finde sted, efter at der er afholdt tjenstligt forhør. Dette gælder dog ikke, hvis forholdet er fastslået ved dom.

Tjenstemandsloven angiver ikke nærmere, hvilke hensyn der er bestemmende for valget mellem de i tjenstemandslovens § 24 opregnede disciplinærsanktioner.

De almindelige forvaltningsretlige grundsætninger finder anvendelse for skønsudøvelsen i det enkelte tilfælde. Afgørelser om disciplinære sanktioner skal således være båret af saglige hensyn, ligesom der i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet skal være et rimeligt forhold mellem den konstaterede tjenstlige forseelse og anvendelsen af den konkrete disciplinærsanktion.

Der er ikke i tjenstemandsloven fastsat regler om det tjenstlige ansvars forældelse. I praksis er forældelseslignende synspunkter dog blevet inddraget ved bedømmelsen af, om der har været det fornødne grundlag for at gøre et tjenstligt ansvar gældende, og/eller ved vurderingen af, hvilken sanktion der i givet fald burde komme på tale.

I bemærkningerne til den daværende justitsministers forslag nr. L 65 af 28. oktober 1998 til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste, jf. Folketingstidende 1998-99, tillæg A, sp. 1754, er det anført, at disciplinært ansvar for gamle forhold ikke bør kunne komme på tale. Dette gælder også, selv om der ikke i tjenstemandsloven er fastsat regler om det tjenstlige ansvars forældelse. Det er endvidere anført, at det ikke kan forventes, at der bliver tale om at afgive udtalelser om tjenstligt an-

svar eller kritik i øvrigt i anledning af forhold, der ligger en længere år-række tilbage, medmindre der foreligger særdeles graverende forhold.

Der kan i øvrigt henvises til professor, dr. jur., Jens Peter Christensens udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansattes chefers retsstilling (1998). Her redegøres for de gældende regler om forældelse, for den historiske begrundelse for det disciplinære ansvars uforældelighed og for, at der – trods det tjenstlige ansvars principielle uforældelighed – i praksis fra kommissionsdomstole mv. og tjenstlige undersøgelser er blevet inddraget forældelseslignende synspunkter ved bedømmelsen af, om der er det fornødne grundlag for at gøre et tjenstligt ansvar gældende, og/eller ved vurderingen af, hvilken sanktion der i givet fald burde komme på tale.

### **8.1.2. Disciplinære sanktioner i forhold til overenskomstansatte m.fl.**

Tjenstemandslovens regler om disciplinære sanktioner omfatter som anført alene tjenstemænd – det vil sige, at reglerne ikke gælder for overenskomstansatte embedsmænd mv.

Som anført ovenfor er decorumkravet for tjenstemænd beskrevet i tjenstemandslovens § 10, hvorefter tjenstemanden samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for hans tjeneste, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

For overenskomstansatte m.fl. antages tilsvarende krav at gælde på ulovbestemt grundlag, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2003), side 195, og Jørgen Mathiasen, *Forvaltningspersonellet*, 2. udgave (2000), side 94.

Overenskomstansatte skal således overholde de regler, der gælder for deres stilling, herunder reglerne for rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, og ansættelsesretlige reaktioner vil kunne anvendes i tilfælde, hvor den ansatte forser sig mod de tjenstlige pligter. I almindelighed kræves det kun, at der foreligger misligholdelse fra den ansattes side, jf. Jørgen Mathiasen, *Forvaltningspersonellet*, 2. udgave (2000), side 224.

For overenskomstansatte m.fl. vil der som ansættelsesretlige sanktioner kunne blive tale om advarsel, ændring af arbejdsopgaver eller afskedigelse

(med overenskomstens, kontraktens eller funktionærlovens almindelige varsel).

Endvidere vil der efter omstændighederne kunne blive tale om bortvisning. Bortvisning forudsætter, at der foreligger grov misligholdelse fra den ansattes side – for funktionærers vedkommende følger dette direkte af funktionærlovens § 4. Ved vurderingen af, om der foreligger grov misligholdelse, vil kunne indgå en række forhold, herunder om den ansatte tidligere har fået en advarsel vedrørende et lignende forhold med en tilkendegivelse om, at gentagelse vil medføre bortvisning, og om misligholdelsen må anses for en forsætlig tilsidesættelse af de pligter, der følger af ansættelsesforholdet.

Med hensyn til overenskomstansatte indeholder de kollektive overenskomster normalt regler om behandling af afskedigelsessager. Finansministeriet og centralorganisationerne har således aftalt et fælles regelsæt om afskedigelsesprocedure, som bl.a. indgår i fællesoverenskomsterne og AC-overenskomsten.

### **8.1.3. Diskretionære reaktioner**

Anvendelse af disciplinære sanktioner forudsætter som anført ovenfor bl.a., at der foreligger en tjenesteforseelse.

Ansættelsesmyndigheden har herudover en række diskretionære (skønsmæssige) beføjelser, herunder navnlig adgang til at træffe afgørelse om ændring i stillingen eller afsked.

Det er i et vist omfang op til ansættelsesmyndigheden at bestemme, om forhold, der giver anledning til kritik, skal forfølges ved at gå frem efter reglerne om disciplinært ansvar, eller ved at gå frem efter reglerne om diskretionær stillingsændring eller afsked, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 283. Forbudet mod såkaldt procesfordrejning – det vil sige, at en myndighed ikke ved mulighed for valg mellem flere procedurer må vælge den enkleste for derved at slippe for den besværligere – sætter dog visse grænser for myndighedens valg af procedure.

Tjenestemandslovens § 12 indeholder en bestemmelse om, at en tjenestemand inden for sit ansættelsesområde har pligt til at underkaste sig

sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham. I samme omfang kan det pålægges ham at overtage en anden stilling.

Efter tjenestemandslovens § 28 kan en tjenestemand afskediges diskretionært (skønsmæssigt) uden ansøgning med 3 måneders varsel til udgangen af en måned.

Det samme gælder for kollektive overenskomster, der henviser til eller indeholder en bestemmelse svarende til funktionærlovens § 2 b. Efter denne bestemmelse må der ikke foretages afskedigelser, som ikke er rimeligt begrundet i funktionærens eller virksomhedens forhold.

Uanset ansættelsesformen er forvaltningsmyndigheders afgørelser om stillingsændring eller afskedigelse undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for skønssudøvelse, herunder principperne om proportionalitet og saglighed.

## **8.2. Strafferetlige sanktioner**

Embedsmænd er i deres virke underlagt regler om strafansvar, jf. navnlig straffelovens kapitel 16, som indeholder en række bestemmelser om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv.

I afsnit 8.2.1. er der en omtale af bestemmelserne i straffelovens §§ 156 og 157 om offentligt ansattes manglende opfyldelse af tjenestepligt og om grov eller oftere gentagen forsømmelse i tjenesten mv. Bestemmelsen i straffelovens § 152 om tavshedspligt er beskrevet i afsnit 8.2.2.

Det strafferetlige ansvar efter de centrale bestemmelser i straffelovens §§, 152, 156 og 157 er undergivet en 2-årig forældelse, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1.

Spørgsmål om strafansvar vil skulle behandles og afgøres af anklagemyndigheden og domstolene efter retsplejelovens almindelige regler herom.

### **8.2.1. Manglende opfyldelse af tjenestepligt, forsømmelse i tjenesten mv.**

De centrale bestemmelser i straffeloven om embedsmænds ansvar er bestemmelserne i straffelovens §§ 156 og 157.

Straffelovens § 156 har følgende ordlyd:

”§ 156. Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.”

Straffelovens § 156 omhandler forsætlig ikke-opfyldelse af tjenestepligt. Ved mindre grove forsætlige pligtforsømmelser vil ansvaret være udtømt med en eventuel disciplinær sanktion, jf. Vagn Greve Kommenteret Straffelov Specielle del, 7. udgave (2001), side 115, og Jens Peter Christensen m.fl, Undersøgelseskommissioner, Embedsmændsansvaret og Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 253.

Bestemmelsen i straffelovens § 157 lyder således:

”§ 157. Samme straf finder anvendelse, når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenesten eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører. Bestemmelsen i § 156, 2. punktum, finder tilsvarende anvendelse.”

Strafansvar efter bestemmelsen i straffelovens § 157 forudsætter, at der er tale om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenesten. Hvis der er mulighed for at gøre et disciplinært ansvar gældende, vil dette i udgangspunktet være en tilstrækkelig reaktion i anledning af tjenstlige forsømmelser, jf. Vagn Greve Kommenteret Straffelov Specielle del, 7. udgave (2001), side 117.

### 8.2.2. Brud på tavshedspligten

Straffeloven indeholder i § 152 en bestemmelse om tavshedspligt, der har følgende ordlyd:

”§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

*Stk. 2.* Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding eller der i øvrigt foreligger særlig skærpende omstændigheder.

*Stk. 3.* En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

Det er ikke nærmere angivet i straffeloven, hvilke offentlige eller private interesser der kan føre til, at en oplysning må anses for at være fortrolig. Spørgsmålet om, hvilke oplysninger der er fortrolige, må derfor besvares på grundlag af normer uden for straffeloven, herunder forvaltningsloven.

Efter den almindelige regel i forvaltningslovens § 27, stk. 1, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til en række i bestemmelsen nærmere opregnede hensyn, der kan føre til tavshedspligt. Opregningen er ikke udtømmende.

Ved siden af de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og forvaltningsloven er der i lovgivningen fastsat en række særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Straffelovens § 152 forudsætter, at der har været forsæt til at bryde tavshedspligten. Hvis tilsidesættelse af tavshedspligten ikke sker med forsæt, men derimod ved grov uagtsomhed, kan der efter omstændighederne blive tale om strafansvar efter straffelovens § 157.

Tilsidesættelse af reglerne om tavshedspligt vil endvidere for tjenestemænd kunne medføre et disciplinært ansvar efter tjenestemandsløven. For overenskomstsansatte vil der kunne blive tale om reaktioner i overens-

stemmelse med de ansættelsesretlige regler, f.eks. advarsel, ændring af arbejdsopgaver eller i grove tilfælde afskedigelse.

### **8.3. Ministeransvar**

Ovenfor er beskrevet, 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.

I dette afsnit beskrives i tilslutning hertil i hovedtræk reglerne om ministeransvar.

En minister kan således efter omstændighederne bl.a. pådrage sig strafansvar i anledning af andres, herunder særlige rådgiveres, handlinger (medvirkensansvar).

Ministre er undergivet både et politisk og et retligt ansvar. Om ministres politiske ansvar henvises til afsnit 8.3.1. I afsnit 8.3.2. er ministres retlige ansvar beskrevet.

#### **8.3.1. Ministres politiske ansvar**

Ministre står politisk til ansvar over for Folketinget. Det følger af grundlovens § 15, stk. 1, hvorefter ingen minister kan forblive i sit embede, hvis Folketinget har udtalt sin mistillid til vedkommende. Det er således i alle tilfælde ministeren, der bærer det politiske ansvar over for Folketinget. Udtales mistilliden til statsministeren, skal regeringen begære sin afsked, medmindre der udskrives nyvalg, jf. grundlovens § 15, stk. 2, 1. pkt.

Der er ingen retlige grænser for, hvornår Folketinget kan gøre det politiske ansvar gældende. Det er således bl.a. ikke en betingelse, at den pågældende minister har handlet retsstridigt. Derimod kan Folketinget vedtage et mistillidsvotum eller udtale kritik af en minister på et hvilket som helst grundlag, som Folketinget måtte finde relevant. I praksis har Folketinget dog i betydeligt omfang været tilbøjelig til at lægge retligt prægede normer til grund for sin politiske stillingtagen til ministrenes embedsførelse. Der har således udviklet sig den norm, at Folketinget ikke udtaler alvorlig



kritik af ministre som følge af forhold, de ikke har haft kendskab til eller mulighed for indflydelse på. I den forstand kan det politiske ministeransvar således i et vist omfang siges at være blevet retliggjort, jf. herom Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 517 ff.

### 8.3.2. Ministres retlige ansvar

Grundlovens § 13, 2. pkt., bestemmer om ministres retlige ansvar, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, og at deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

I overensstemmelse hermed er der i lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed (ministeransvarlighedsloven) fastsat regler om det retlige ansvar for ministres embedsførelse.

Ministeransvarlighedsloven angår efter § 1 ministre ansvar for deres ”embedsførelse”. Dette udtryk omfatter alle anliggender, som de varetager i deres egenskab af ministre.

Ministeransvarlighedslovens centrale bestemmelse vedrørende strafansvaret er § 5, der har følgende ordlyd:

”§ 5. En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketingsret urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.”

Det følger af ministeransvarlighedslovens § 5, at to grundlæggende betingelser skal være opfyldt for, at en minister kan ifalde strafansvar efter denne bestemmelse. For det første skal ministeren have tilsidesat sine pligter som minister (den objektive betingelse). For det andet skal tilsidesættelsen af de pligter, der påhviler ministeren, være sket forsætligt eller af grov uagtsomhed (den subjektive betingelse).

Om det nærmere indhold af de pligter, der påhviler en minister efter hans stillings beskaffenhed, anfører Peter Germer bl.a. følgende i Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 35:

”Når der i ministeransvarlighedslovens § 5 tales om de pligter, der påhviler ministeren efter stillingens beskaffenhed ligger der heri bl.a., at ministeren har en selvstændig pligt til som øverste forvaltningsmyndighed at sikre en sådan tilrettelæggelse af arbejdsgangen, at han bliver orienteret om alle væsentlige spørgsmål inden for sit sagsområde. En tiltrædende minister må dog i almindelighed kunne lægge til grund, at de rutiner, der følges i det pågældende ministerium, er forsvarlige, og kravene til personlig indgriben fra ministerens side er derfor svagere, når det drejer sig om ministeriets faste praksis, end når der er tale om at gennemføre ændringer af hidtidig praksis eller fastlægge administrationen af ny lovgivning”

Om den her omhandlede ”initiativpligt” for en minister som forvaltningschef anfører Jens Peter Christensen bl.a. følgende i Ministeransvar (1997), side 376 f.:

”Ministerens initiativpligt har kun overordentlig upræcise konturer. Som øverste forvaltningschef må der påhvile ministeren en ledelsesmæssig pligt til at påse, at ministeriet fungerer på en nogenlunde hensigtsmæssig og effektiv måde, såvel hvad angår ministeriets egne interne anliggender, som hvad angår ministeriets udadrettede virksomhed.

(...)

I relation til ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, må initiativpligten kunne henføres til, hvad der følger af ministerstillingens beskaffenhed. Efter omstændighederne må manglende opfyldelse af initiativpligten endvidere kunne betragtes som et brud på ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 3, hvorefter der påhviler ministeren et ansvar for medvirken til en underordnet handling, såfremt ministeren har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser (...).”

Jens Peter Christensen anfører endvidere bl.a. følgende om betydningen af den subjektive betingelse for ministeransvaret, jf. a. st., side 383 f.:

”I tilfælde, hvor ministeren ikke er bibragt den fornødne faktuelle viden vedrørende den foreliggende sag, vil ministeren kunne befinde sig i en faktisk vildfarelse. Dette vil være tilfældet, hvis han er ubekendt med det gerningsmoment, der betinger ulovligheden, eller hvis ministeren antager en faktisk sammenhæng, der afviger fra ulovlighedens gerningsindhold. En sådan faktisk vildfarelse vil være forsætsudelukkende, og ministeren vil kun kunne ifalde ansvar efter ministeransvarlighedsloven, såfremt det kan lægges ham til last som groft uagtsomt, at han ikke var bekendt med, hvorledes det reelt stillede sig med de faktiske forhold.”

Spørgsmålet om en ministers pligt til at udspørge sine embedsmænd er behandlet af Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 370, hvor der er anført følgende:

”Det er embedsmændenes pligt at informere og rådgive ministeren om såvel faktuelle som retlige forhold af relevans for ministerens embedsførelse. Der følger ikke umiddelbart af denne pligt for embedsmændene nogen pligt for ministeren til at rådføre sig med sine embedsmænd, endsige til at følge embedsmændenes eventuelle råd. I særlige tilfælde må det imidlertid antages, at der kan foreligge en pligt for ministeren til at udspørge sine embedsmænd.

Sådanne særlige tilfælde vil foreligge, såfremt det står eller burde stå ministeren klart, at embedsmændene sandsynligvis sidder inde med oplysninger af væsentlig betydning for behandlingen af en foreliggende sag. Spørgepligtens begrundelse er, at en minister ikke bør kunne holde sig i bevidst uvidenhed om væsentlige forhold, og spørgepligten knytter sig i almindelighed til det for forvaltningen gældende officialprincip. I relation til ministeransvarlighedsloven må pligten henføres til lovens § 5, stk. 1, om pligter der påhviler ministeren efter 'hans stillings beskaffenhed'. I særlige tilfælde, hvor den foreliggende sag vedrører svar på spørgsmål i Folketinget, knytter spørgepligten sig endvidere til ministerens sandhedspligt efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.”

En minister kan efter omstændighederne også pådrage sig strafansvar i anledning af andres, herunder særlige rådgiveres, handlinger.

Efter ministeransvarlighedslovens § 2 finder straffelovens almindelige del tilsvarende anvendelse. Det indebærer bl.a., at en minister ikke alene kan pådrage sig et strafferetligt ansvar for egne handlinger, men også for medvirken til handlinger foretaget af andre, jf. straffelovens § 23.

Bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 3 præciserer i den forbindelse det objektive gerningsindhold, der skal være realiseret for, at der kan pålægges en minister strafansvar for at have medvirket til en underordnet, f.eks. en særlig rådgivers, handling. Bestemmelsen lyder således:

”§ 3. Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnet handling, når:

- 1) Han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.
- 2) Handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelsen af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.
- 3) Han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

Som det fremgår, skal en minister bl.a. anses for medvirkende til en underordnet handling, når ministeren har fremmet handlingens udførelse

ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser, jf. ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 3.

Også med hensyn til strafansvar for en underordnets handling skal den subjektive betingelse være opfyldt. For at en minister kan ifalde strafansvar for at have medvirket til en underordnets handling, er det således en betingelse, at ministeren har handlet forsætligt eller groft uagtsomt.

Straffen for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven er – medmindre højere straf følger af den øvrige lovgivning – bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. lovens §§ 5 og 6. Ministeransvaret forældes efter straffelovens almindelige regler. Forældelsesfristen er dog aldrig mindre end 5 år, jf. lovens § 8.

## Kapitel 9

### English Summary

#### Civil Service Advice and Assistance to the Government and Its Ministers

In January 2003 the Danish Parliament unanimously passed a resolution asking the government to set up an expert committee on the regulation and organization of ministerial advice and assistance in Denmark.

The background for the resolution was repeated criticism from parts of the opposition and the press for increased use of special advisers, often referred to as “spin doctors”, in the Danish civil service, and alleged misconduct towards the press in a number of cases.

To follow up on the Parliament resolution, the Minister of Finance in April 2003 set up the *Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and Its Ministers*.

By tradition, the relationship between the government and civil service in Denmark is partly regulated by norms that have developed in the interaction between ministers, civil servants and the parties represented in Parliament, and by “soft law”, stated in reports by expert committees that include prominent civil servants, independent experts from universities etc.

In this report the Committee has analyzed recent developments in the Danish civil service and assessed the need for a more explicit formulation of the regulation of three interrelated issues in regard to ministerial and departmental advice and assistance,

- Ministerial advice and assistance from the permanent civil service
- Ministerial advice and assistance from special advisers

- Civil service conduct towards the press, especially with regard to the principles of objectivity and non-discrimination

The committee has included in its considerations experiences from Norway, Sweden and the United Kingdom.

### **9.1. Recent developments in the Danish civil service**

The Expert Committee has carried out a thorough investigation into recent developments in the civil service advice and assistance to the government and its ministers, including the use of special advisers in the ministries, and the relationship between the government and the media. Furthermore, the Committee has compared these issues with experiences in Norway, Sweden and the United Kingdom. This section briefly summarizes the Committee's conclusions.

#### **9.1.1. Ministers and the civil service**

On the basis of empirical investigations, the Committee has the general view that no major changes concerning advice and assistance from the permanent civil service to the government and its ministers have occurred in recent years.

Since the middle of the 20<sup>th</sup> century, a central trend has been an increasing significance of political-tactical advice from the permanent civil service to ministers in addition to the "classical" professional policy advice. To the extent that there have been changes to this trend in recent years, it is the Committee's conviction that the significance of integrated professional policy advice and political-tactical advice has increased. Most ministers demand such integrated advice from the civil service, and civil servants are generally both willing to and capable of delivering it.

The distinction between professional policy advice and political-tactical advice is not well defined and in practice often unclear. This is accentuated by the fact that ministers and civil servants generally emphasize the fact that these elements of advice generally cannot easily and should not be separated.

However, some defining elements of the two concepts can be extracted. *Political-tactical advice* primarily concerns strategic aspects related to the political process that precedes the adoption of the minister's policy initiatives, including negotiations in Parliament, in government or in the minister's party as well as with the opposition and external interest groups etc. An important aspect of the political-tactical advice may also be the minister's presentation of the initiatives in the media.

On the other hand, *professional policy advice* has more to do with the professional or technical aspects of issues within the minister's authority. This may concern technical issues or legal questions as well as economic analyses of the consequences of a particular policy. The vast proportion of advice and assistance provided by civil servants to a minister falls within this category.

The concept of policy advice and political advice will be used in this chapter as abbreviations of professional policy advice and political-tactical advice.

The permanent secretaries (*departementschefer*) have played a key role in the post war trend towards a more integrated policy and political advice from the permanent civil service. The Committee's investigations confirm that the permanent secretaries in 2004 are still the centre of both policy and political ministerial advice in Denmark. Political advice from permanent secretaries in particular concerns the minister's relations to Parliament, the media and interest organizations. A minority of the permanent secretaries also advise on the minister's relations to the party, while none of them advise on questions pertaining to the minister's constituency.

In Denmark, private secretaries (*ministersekretærer*) are usually relatively young permanent civil servants from the ministry. Typical tasks for the private secretaries have been relatively practical services to the minister, e.g., assisting with contacts to Parliament, coordinating briefings of the minister, assisting with press relations, controlling and updating the minister's schedule etc. This is still the case in 2004. Actual policy and political advice from private secretaries to ministers is relatively limited, although the advisory role varies considerably among the private secretaries.

Another significant variance between the ministries is the extent to which civil servants other than the permanent secretary have access to offering

advice directly to the minister. This, in particular, varies with regard to deputy permanent secretaries (*afdelingschef*) and heads of division (*kontorchef*) in the ministries. While these civil servants in all ministries give policy advice, and to some extent political advice, in written notes etc., the extent of their access to giving direct face-to-face advice to the minister varies considerably.

The Committee's investigations confirm a very high level of satisfaction among ministers concerning the advice and assistance offered by the permanent civil service. This includes both professional policy advice and political-tactical advice. As indicated by previous investigations, ministers are not, however, fully satisfied with the assistance provided in the speech drafting. Furthermore, the Committee presumes that the fact that ministers tend to recruit special advisers with media expertise indicates that the permanent civil service has not been able to fully meet expectations in this particular field of advice.

### **9.1.2. Special advisers**

The designation "special advisor" is used for civil servants employed according to the terms outlined in Report no. 1354/1998. The defining character of special advisers is, firstly, that their employment is tied to the minister's term in office. Secondly, special advisers are employed in private secretariats to the minister and cannot have executive powers in relation to civil servants employed outside the private secretariat.

Special advisers for the ministers were first defined as a separate category of employment in the ministries with Report no. 1354 from 1998. It is therefore not possible to precisely assess the extent to which ministers used special advisers before 1998. However, the use of special advisers has historically, as is the case today, been very limited in Denmark compared to other Western democracies. Throughout the 1980's and 1990's, there has been a very limited increase in the use of special advisers, and this trend has continued in recent years. In 2004, 14 of the government's 18 ministers employed a special adviser. No ministers have, due to a government decision, employed more than one single special adviser.

When recruited, almost none of the current special advisers had prior experience from earlier employment in the civil service. About half of the special advisers had a background as journalists at major national news-



papers or electronic news media. The other half can be subdivided into two further groups. One group of special advisers was recruited from positions as communication advisers in other political organizations or interest organizations, while the other group has a background as employees in the ministers' party organization.

The Committee notes that the current special advisers to a higher degree than earlier are recruited on the basis of professional competences, especially in communication, rather than their party-political background.

In this connection, another important tendency is that special advisers in 2004 are predominantly employed to handle press related functions and to a much lesser extent related to the ministers' party. Contrary to earlier, none of the current special advisers are in 2004 employed in actual political-tactical advisory functions.

However, the extent to which special advisers' communication advice spills over into more general political advice to the minister varies significantly. One group of special advisers is mainly occupied with tasks purely related to the press, including contacts with journalists, planning interviews with the minister, producing press releases, contributing to speech drafts and articles etc. This group of special advisers also typically offers advice to the minister on questions related to concrete press stories; however, the assistance is concentrated on questions of form and timing in relation to the press.

Another group of special advisers, probably a bit fewer, also take care of such functions, but they also to a large extent advise the minister on political-tactical questions. Advice on press relations is for this group not as sharply distinguished from substantial ministerial advice. These special advisers are typically "close to the minister", cooperate closely with the permanent secretary, participate in management meetings in the ministry and often also in meetings between the minister, leading civil servants or other politicians, negotiating partners etc. This group of special advisers therefore also typically has a broader foundation for handling press-related functions, including giving background information to the press on the substance in current matters, the minister's political intentions and the development of negotiations etc.

It is the Committee's overall assessment that the special advisers in 2004 are generally well integrated into the ministries and that relatively well defined frames and boundaries exist concerning their functions and cooperation with the permanent civil service.

This conclusion rests upon a number of elements. Most importantly, the guidelines recommended in Report no. 1354/1998 with regard to employment of special advisers seem to have made the roles of special advisers significantly less controversial. This is especially the case with the clarification concerning special advisers' close connection to the ministers and their term of office and with the recommendation that special advisers should be employed in private secretariats for the minister without authority to give instructions to civil servants employed outside the private secretariats.

It is, however, also the Committee's assessment that there is some ambiguity as to who is responsible for the actions of special advisers. It varies between special advisers whether they regard themselves as subject to the managerial responsibility of the permanent secretaries. In general, special advisers tend to believe this is the case to a lesser extent than permanent secretaries. In practice, the cooperation between special advisers and permanent secretaries, however, seems to function well and to be based on mutual respect and recognition of the necessity and value of relatively close cooperation.

There also seems to be some variation between the ministries with regard to the actual implementation of the guidelines concerning the power to give instructions to permanent civil servants. In particular, the extent to which special advisers can request notes etc. for the minister from permanent civil servants varies. In relation to the substantial contents of the notes etc., there is, however, no doubt that only the permanent departmental hierarchy can give instructions. This is, e.g., reflected by the fact that material from the ministry to the minister usually passes through the departmental system before it reaches the minister, also if it is produced at the request of the special adviser.

### **9.1.3. Government and the media**

The Danish media development in recent years has produced an increasing number of television and radio channels, and more news, current

affairs and debate programs have been aired on both new and existing channels. The consequence is more frequent inquiries to the ministries, resulting in increased time pressure on ministers and a rising demand for clear political statements.

At the same time political journalism has gradually changed its focus from the content and consequences of political initiatives to the political process and people behind the initiatives. This type of journalism is frequently built upon background conversations with politicians and their press staff.

A recent analysis of power and democracy in Denmark, commissioned by the Danish Parliament (*Magtudredningen*) points out that the media increasingly determine the conditions of political life. Politicians need to adapt to the demands from the media and adopt the same strategies as the media, if they want to set the agenda. At the same time the media have become more independent as a political actor. The current media ideal is to act as a “fourth political institution”, supplementing the legislative, executive and judiciary powers and acting as the citizens’ advocate vis-à-vis the political power elite.

The ministries have responded by professionalizing communication with the public, including the servicing of the press. More professional press employees have been hired, and in several ministries special units have been set up to service the press. At the same time, the ministries have become more proactive in contacts with the media, and they increasingly adapt their messages to the media’s news criteria.

Most ministries use “news exclusives” to some extent, that is, pieces of information from the ministries that are offered or leaked to a single news medium with the intention of giving the resulting news article or broadcast a better placement in the media and a more thorough coverage than it would otherwise have got, had the initiative been published as a press release to all media at the same time. The ministries also use other means of communication such as press briefings and interviews where the minister addresses select parts of the media.

The public debate on these issues has brought forward examples of information being withheld from journalists because it had been offered as a “news exclusive” to another journalist. There are also examples of jour-

nalists and media being victims of punitive measures from specific ministries after having written critical articles. Finally, some ministries have been criticized for discrimination of certain journalists and media. In light of the interviews with journalists and ministries and other information, the Committee believes, however, that such examples of selective press service are few and isolated.

The Committee has carried out a number of surveys and interviews with key actors in the ministries and the press. On this basis the Committee believes that the debate in recent years on the use of “spin doctors” in the ministries has given the impression of a more widespread phenomenon and a higher level of conflict between the ministries and the press than the data material supports. The professionalization of the press service in the ministries has resulted in a more strategic use of the media, but has also given the press easier access to information from the ministries.

All 14 special advisers currently employed in the departments (as of May 1, 2004) work with issues related to press service, communication and information. Most of the press employees in the ministries, however, are not employed as special advisers, but are permanent civil servants. Advice on the presentation of the minister’s policy in the media and public is handled by the special advisers and other press employees, but the permanent secretaries in the ministries often advise the minister in this area as part of the integrated professional and political-tactical advice.

### **9.1.4. Denmark, Norway, Sweden and the United Kingdom**

The Committee has also studied experiences in Norway, Sweden and the United Kingdom concerning relations between ministers, the permanent civil service and politically appointed advisers. The relevant experiences have contributed to the Committee’s considerations in relation to the Danish context.

The political systems of Norway, Sweden and the United Kingdom share a number of basic characteristics with the Danish system. In all four countries, ministerial advice and assistance are mainly based on a permanent and party-politically neutral civil service. Recruitment and appointments to positions in the civil service are based on the principle of selection by merit and not political affiliations.

There are also significant differences between the systems. The most significant difference between Denmark and the three other countries is that ministers in Norway and Sweden are assisted by politically appointed state secretaries and in the United Kingdom by junior ministers. State secretaries as well as junior minister often have executive powers in the ministry, while in Denmark the only politically appointed person with authority to give instructions is the minister.

The number of politically appointed civil servants (special advisers) is today significantly higher in Norway, Sweden and the United Kingdom than in Denmark. Whereas the number in the first three countries is between 59 and 139, there are, as mentioned, only a total of 14 special advisers in Denmark.

There are also significant differences in the public debate concerning politically appointed civil servants in the four countries. In Norway and Sweden it is thus considered a natural part of the democratic system that the government and its ministers are allowed to have politically appointed assistants. Conversely, this is in Denmark, and partly in the United Kingdom, considered problematic for the party-political neutrality and credibility of the permanent civil service.

The employment of politically appointed civil servants tends to lead to a partial transfer of certain political-tactical advisory functions from the permanent civil service. This is most clearly seen in Sweden and Norway, where state secretaries combine a role as central adviser to the minister with executive functions in the ministry. However, it seems to be a general tendency whenever the number of politically appointed advisers exceeds one or very few persons in the individual ministries.

Compared to the three other countries, the Danish system is characteristic in its highly integrated professional policy and political-tactical advice offered to ministers by the permanent civil service.

In recent years ministries in all four countries have put greater emphasis on servicing the press. Communication with the media and the public is increasingly integrated with the political-tactical advice to the minister, and the press units in the ministries have been professionalized and strengthened.

In Denmark and the United Kingdom there has also been a development towards the press service being handled by politically appointed special advisers. This has long been the case in Sweden, while permanent civil servants still primarily handle the press service in Norway.

There are distinct differences in the debate on the government press service in the four countries. In the United Kingdom and Denmark there have been extensive debates in the media on the use of “spin doctors”, attempts by the ministries to control the media agenda, selective press service and the like. In contrast, Norway and Sweden have hardly had any debate on these issues.

### **9.2. Advice and assistance from the permanent civil service**

The Committee has been asked to assess the need for a more explicit formulation of the regulation of ministerial advice and assistance from the permanent civil service.

The Committee concludes that in light of a report on the issue from the Ministry of Justice in 2001, the need for a more explicit formulation of the regulation is relatively limited. Taking into account the debate in recent years on the boundaries for advice and assistance from permanent civil servants, the existing regulation and the Committee’s analyses of the current state of affairs, the Committee has considered a number of issues, which will be briefly sketched.

#### *Professional standards*

The Committee points to the fact that the advice and assistance from the permanent civil service should be in line with professional standards. This requirement of professional standards covers all forms of judgments and considerations based on professional insight into actual facts and relationships. General professionalism designates adherence to the professional standards that are generally recognized within a given academic field. For example, civil servants who conduct economic analyses must adhere to recognized professional standards for such calculations.

In practice, the Committee admits, it can be difficult to establish clear and unambiguous boundaries between professional standards and political judgments. The decisive point is, however, whether the permanent civil servants in their professional advice are guided by what they professionally believe is right, and not what would be the more convenient result from the minister's point of view.

The Committee points out that permanent civil servants should not be used in the media etc. with the purpose of giving the impression that a political view is solely based on professional considerations, if the permanent civil servants are, in fact, expected to present a distorted picture of their professional considerations. Such use of the permanent civil servants would damage their professional credibility and party-political neutrality.

However, it is unproblematic for the permanent civil service to contribute to the formulation of the minister's wholly political views towards an issue, or to use professional reasons and arguments to support the minister's political view on an issue.

### *Party-political neutrality*

It is a basic principle in the Danish system of government that the civil service be party-politically neutral in its advice and assistance to the government and ministers and appears as such to the public, including the Danish Parliament.

The requirement of party-political neutrality first of all means that the individual civil servant should not let his or her own political opinions influence the advice and assistance to the minister, but should objectively and loyally ensure the best possible implementation of the minister's policy.

Secondly, the requirement implies that the permanent civil service should appear party-politically neutral since this supports the credibility surrounding their professional work and makes certain that future governments and ministers feel confident being advised by the same permanent civil service staff.

It should be added that the requirement of party-political neutrality does not exclude the civil servant from having political opinions as a private

citizen and as such be a member of a political party and participate in the public debate.

### *Legality*

Advice and assistance from the permanent civil service should stay within the framework of existing law. Advice or assistance that presupposes that actions be taken in defiance of existing law must not be given.

### *Obligation to speak the truth*

Civil servants are subject to a general obligation to speak the truth. For this reason civil servants must not as part of their advice and assistance submit information, or assist the minister in submitting information, that is untrue. The same requirement applies to information that is not in itself untrue, but which would in the given context be misleading, for example, by suppressing important information.

The Committee points out that special caution should be observed in the press service in order to avoid submitting information that would in the given context be untrue or misleading. This follows from the higher pace of communication and the fact that the submission of information to journalists is often done verbally.

### *Advice and assistance concerning different functions of the minister*

In order for the civil service to contribute with advice and assistance to the minister there has to be a “case” in the ministry. This requirement implies that the advice and assistance of the civil service must relate to the minister’s function as a minister.

The minister takes care of several functions that are characterized by varying degrees of attachment to the minister’s function as a minister and thus the area where the civil service can contribute with advice and assistance,

- The minister as administrative leader of the department
- The minister as a member of government
- The minister as a party politician



- The minister as a private individual

The minister's function as a minister generally includes the functions as administrative leader of the department and as a member of government. The civil service should generally refrain from advice and assistance that is not connected to these functions. This applies to, among other things, the minister's functions as a party politician and as a private individual.

In practice, the various functions can to some extent be overlapping. For this reason it can be difficult to define clear and unambiguous boundaries for advice and assistance from the permanent civil service.

The Committee is of the opinion that the permanent civil service in connection with the minister's functions as a member of government should abstain from advice and assistance to the minister and the government concerning questions such as citizen support for the government or strategic considerations on election campaigns.

When it comes to the functions as a party politician, the Committee believes that there can be situations with overlaps to the functions as administrative leader of the department or member of government, where the permanent civil service should contribute with advice and assistance. This is the case when the issue in question is related to subjects within the minister's administrative purview or to the minister's function in government. This applies, for instance, in cases where the minister chooses the party general assembly to launch a political initiative.

For the prime minister and other central ministers, e.g. party leaders, the requirement that an issue is related to the minister's administrative purview or function in government may not always be possible, since such ministers might in these matters in practice express the view of the government in general and as such require the advice and assistance of the permanent civil service.

When the issue in question falls within the minister's function as a minister, the permanent civil service can provide advice and assistance on both professional policy and political-tactical aspects of the issue. Political-tactical advice includes evaluations of expected attitudes towards the issue among various political parties and the public, as well as when and how

the issue could most expediently be presented to the media, Parliament and the public.

Within the boundaries described above the civil service should objectively and loyally ensure the best possible implementation of the minister's policy.

### *Advice and assistance during election campaigns*

If Parliament elections are called because of a vote of no confidence, the government, according to the Constitution, becomes a caretaker government. This means that the minister can only do what is absolutely necessary to allow the government to function.

Since the latest revision of the Constitution in 1953, Parliament elections have not been called because of a vote of no confidence. However, a parliamentary practice has evolved according to which the government, when an election has been called, observes a certain reticence in cases where important political decisions are made, even though it is not formally a caretaker government. This government reticence has not, however, applied to cases that must necessarily be expedited as part of the general function of government.

To the extent that the minister is still allowed to carry out his or her functions as leader of the department or member of government, the permanent civil service should contribute with advice and assistance to these functions. However, when elections are called, the principle of party-political neutrality assumes a special importance. For this reason the permanent civil service must convey extra caution to make certain that the advice and assistance both is and appears party-politically neutral.

The Committee recommends that in case of inquiries from the press, the permanent civil service should, more often than usual, refer the journalists to the minister when the inquiry concerns more than entirely factual information.

During the election campaign, the minister will to a large extent be occupied with issues that are not related to his or her function as a minister. The minister will, for instance, be oriented towards convincing voters that the government should stay in power, and ministers who run for

Parliament will be involved in a personal election campaign. The permanent civil service should not advise and assist the minister in such cases.

The Committee recommends that the government and its ministers uphold the established parliamentary practice according to which the civil service assistance in the period after the election is called should be limited to what could be characterized as practical issues, unless the issues cannot be postponed or the issues for some other reason must be carried out by the minister as leader of the department or member of government. This reflects an administrative and parliamentary practice, which helps to maintain a “fair” balance between the government and the opposition during election campaigns. The principle of party-political neutrality in the civil service also supports this practice.

### *Advice and assistance during referenda*

The Committee is of the opinion that the limitations on civil service advice and assistance that exist during election campaigns generally do not apply in connection with referenda. The reason is that referenda are held on the basis of passed legislation, and as a general principle the civil service can contribute with advice and assistance in connection with the preparation and implementation of the government’s propositions.

Nevertheless, the Committee finds that the fact that the citizens are drawn into the legislative process through a referendum does raise certain issues concerning the role of permanent civil servants. This is the case because the issues of credibility and reusability that contribute to defining the boundaries for assistance from the civil service can have a special significance during referenda.

The Committee assesses that the political debate intensifies in the final weeks of the campaign for the referendum proposition, and the permanent civil service should therefore be particularly attentive to the need to be and appear party-politically neutral because of the issues of credibility and reusability. In this connection the permanent civil service should not participate in production of campaign materials or participation in meetings with interest groups etc., which might in the public be perceived as party-political agitation in the campaign for the proposition.

### *Advice and assistance concerning brochures, reports etc.*

The popularization of political initiatives through the use of brochures, reports and the like aims at making the political arguments, attitudes and principles behind political initiatives visible. The popularization can be significant for the minister in establishing support for the bills in Parliament and in the population. It is a natural part of the purpose of the civil service to create the necessary support for the minister's proposals. For this reason it is an important task for the civil service to assist the minister in popularizing initiatives, e.g., by presenting the issue from the minister's political viewpoint, or assist in producing brochures, reports or similar popularization tasks.

In this connection it is important that the popularization of the subject matter conforms to professional standards in the field in question.

### *Civil service negotiations with the opposition and interest groups and participation in Parliament committees*

The majority of the permanent secretaries sometimes negotiate with the opposition or interest groups on behalf of the minister. The Committee finds that this does not in practice raise any doubt about the role and mandate of the permanent secretary. In these situations, the permanent secretary is seen as the mouthpiece for the minister and not as an individual political player. Also in cases where civil servants accompany the minister at committee meetings in Parliament, the Committee finds that uncertainty as to the party-political neutrality of the permanent civil servants does not arise.

The Committee points out that it is important to ensure that civil servants are not placed in situations where they act as politicians, and that there be no doubt that the civil servants act within the mandate they have been granted by the minister. The Committee finds, however, that the risk is not overwhelming simply because the civil servant negotiates with politicians and representatives of interest groups.

### *Civil service negotiations on behalf of the minister in the European Union*

The overall majority of permanent secretaries in varying degrees negotiate on behalf of the minister in European Union meetings. It is the Commit-

tee's impression that there is no doubt in practice about the permanent secretary's mandate. The Committee stresses that it is crucial during negotiations on behalf of the minister that it be perfectly clear that the civil servant acts according to the mandate from the minister, and the mandate of the minister.

### 9.3. Advice and assistance from special advisers

The Committee has considered a number of questions concerning the employment of special advisers in the ministries, their functions, rules and boundaries for their work etc.

#### *The use of special advisers in general*

It is the assessment of the Committee that there can be valid grounds for ministers to employ special advisers, and that the system with a relatively limited number of special advisers in addition to the permanent civil service in the ministries generally works in a satisfactory manner.

A precondition for successful integration of special advisers in the ministries is, to a large extent, that good cooperation is established between special advisers and the permanent civil servants, including in particular the permanent secretaries. If this cooperation does not function well, the risk of incoherent ministerial advice based on a weaker professional foundation increases. Furthermore, it may create uncertainty with regard to the managerial responsibilities in the ministries.

Important preconditions for effective cooperation between the special advisers and the permanent civil service include mutual respect, understanding each others' functions and close mutual coordination. Furthermore, well-defined boundaries for competences and functions for special advisers as well as for the permanent civil service are necessary.

#### *The requirements of legality, obligation to speak the truth, professional standards and party-political neutrality*

The Committee is of the opinion that special advisers also in the future should be employed as civil servants on special terms in the ministries. As a consequence, special advisers are subject to the same requirements of

legality, obligation to speak the truth and professional standards as apply to the work of permanent civil servants in the ministries. When giving advice and assistance to ministers, special advisers must thus observe existing legislation exactly like other civil servants, and they are obliged to speak the truth and to live up to the professional standards in the particular field.

Only the requirement of party-political neutrality is different for special advisers. As any other civil servant, special advisers are not allowed to let their personal political opinions influence their assistance to the minister. But the fact that special advisers are expected to leave the ministry (at the latest) with their minister means that the reusability consideration of the civil service is not relevant to special advisers. Furthermore, a relevant consideration when recruiting a special adviser may be a special acquaintance with the minister's party.

The Committee finds that some of the boundaries that apply for permanent civil servants should be drawn differently when it comes to special advisers. As discussed more elaborately below, this is especially the case when they assist the minister in relation to his or her party and in relation to parliamentary elections and referenda.

### *Number of special advisers*

At the current government's accession to office, the prime minister announced that each minister should employ maximum one special adviser. No formal rules restrict ministers from employing more.

The Committee finds that there are important arguments in favour of keeping a very limited number of special advisers per minister. It is the Committee's opinion that a greater number of special advisers in the ministries, especially if they are political advisers, could lead to a situation where special advisers become a unit of political-tactical advice that in an inexpedient manner is decoupled from the rest of the ministry's policy advice and administrative procedures. A significant increase in the number of special advisers may consequently impede the ability of the permanent civil service to deliver integrated policy and political advice to the ministers, and the coherence of the advice and the implementation of policy could be weakened.

However, the Committee does not find that the number of special advisers should necessarily be limited to one for each minister. On the basis of an overall consideration, the Committee recommends that the number of special advisers per minister should continue to be very limited and should not exceed two or three. Employment of more than one special adviser for each minister should in the particular case normally be grounded in the fact that the special advisers are employed to take care of different functions for the minister. Examples of such functions are press advice, political advice and producing speech drafts.

*Placing special advisers into the ministerial organizations*

In the Committee's opinion, it is very important that employment of special advisers does not create uncertainty about managerial responsibilities in the ministries. The Committee therefore recommends that special advisers continue to be employed in the private secretariats of ministers and without powers to give instructions to permanent civil servants employed outside these private secretariats. These guidelines, which were implemented with Report no. 1354/1998, have in the opinion of the Committee contributed to the fact that special advisers in general are well integrated into the ministries and do not cause uncertainty with regard to the managerial responsibilities in the ministries.

In particular the guidelines for powers to give instructions are implemented differently in the ministries. The Committee finds it expedient that the guidelines leave room for flexible adjustments to the ministries' different procedures etc. However, the Committee finds reason to make clear that the lack of authority to give instructions, as a minimum, should imply that special advisers cannot give instructions to permanent civil servants employed outside private secretariats with regard to substantial aspects of notes, speech drafts and articles etc., that material produced in the ministry as a general rule should go to the minister via the usual departmental hierarchy, and that special advisers cannot give permanent civil servants instructions with regard to prioritizing tasks, overtime etc.

It is furthermore the Committee's opinion that limits for special advisers' access to request civil servants to produce material for the minister should not be defined too narrowly.

The Committee finds that it may be well founded that special advisers are given some professional managerial responsibility in relation to permanent civil servants employed in private secretariats for the minister to deal with the same specific areas as the special adviser. Examples could be civil servants with press related tasks in the private secretariat. Such powers to give instructions should, however, be clearly limited in agreement with the permanent secretary, and they should not include personnel management in questions such as wage levels or issues concerning the careers of individual civil servants.

The Committee has in its investigations noted some uncertainty with regard to the position of the permanent secretaries in relation to the special advisers. In this connection, the Committee finds that the managerial responsibility for the employees of the ministries, which is normally delegated from ministers to permanent secretaries, should also concern special advisers. However, the Committee finds it unproblematic that special advisers, if the minister wishes so, are given some room to manoeuvre independently of permanent secretaries with regard to the advice and assistance they provide for the minister in fields of their competences, e.g., press relations.

In the opinion of the Committee, it is crucial for the ability of special advisers to function well in the ministries that they either have or quickly acquire a certain level of knowledge of the organization of the civil service, its political position and the basic rules of its work. The Committee finds reason to underline that it must be the responsibility of the permanent secretary to ensure that a special adviser is given the best possible basis for a successful integration in the ministry. It should thus be ensured that special advisers at the time of their employment are thoroughly introduced to the permanent civil service, the organization and procedures of the ministry etc. Furthermore, the Committee recommends that special advisers are ensured a systematic schooling in basic legal principles and the organization and principles of operation of the civil service. The Committee finds that it is the responsibility of the ministries to ensure this, for instance in the form of written introduction material in combination with an introduction course.



*Limits to the functions of special advisers*

The Committee has considered whether, and if it is the case which, special boundaries should be defined for special advisers in relation to parliamentary elections, referenda, the minister's party and in relation to attending meetings with the minister in Parliament etc.

The Committee generally finds that the differences mentioned for special advisers when compared with permanent civil servants as far as party-political neutrality can give grounds for wider limits for the advice and assistance from special advisers. It can be difficult to distinguish situations in which the minister acts primarily in the capacity as minister from situations where the minister acts primarily as a party politician or a private person. However, the Committee finds that employment and payment of special advisers as civil servants should be grounded in the fact that their main tasks are related to the ministers' functions as minister.

The Committee does not find that special advisers should be precluded, like permanent civil servants, from assisting their ministers in relation to parliamentary elections. One major reason is that the reusability consideration, as mentioned above, is not relevant in relation to special advisers. The Committee, however, finds that special advisers should not be working in the ministries during the election campaign. Besides the consideration of securing a "fair" balance between government and opposition during the election campaign, there are a number of other considerations that support this view. Firstly, it is important to avoid the risk of drawing the permanent civil service into party-political functions during the campaign. Secondly, the special advisers should not be able to assist in their minister's campaign as publicly paid civil servants.

The Committee particularly emphasizes the consideration to ensure that the permanent civil service is not drawn into the minister's campaign due to special advisers' simultaneous work in the ministry and for their minister's campaign.

The Committee finds that the best way to deal with these considerations would be to determine the conditions of employment for special advisers so that their employment ends (at the latest) at the call of a parliamentary election. It should be included in future employment contracts for special advisers that they are discharged (immediately) when the elections are

called. The discharge due to the call for elections should be on the same conditions that apply when special advisers are discharged due to their minister leaving office.

With the existing terms of employment, the current special advisers could continue in their positions during an election campaign. So far, specific boundaries for advice and assistance from special advisers in relation to election campaigns have not been defined. The Committee recommends that a solution is found to ensure that current special advisers will not function in the ministries during election campaigns.

Concerning referenda, the Committee finds that special advisers should be allowed, like permanent civil servants, to offer assistance to the government. In relation to the final phase before a referendum, where the campaigns may become more party-political, it is the opinion of the Committee that special advisers should be less restrained than permanent civil servants in their assistance to the minister and the government. It is important, however, to ensure that this does not lead to permanent civil servants being drawn into campaign-related activities.

In relation to the ministers' tasks in their party, the Committee finds that there should be wide limits for special advisers' advice and assistance. However, the main part of the tasks of special advisers should, as mentioned above, concentrate on issues related to the minister's functions as a minister.

For instance, the Committee finds no relevant principles to impede special advisers from attending meetings with the minister, such as meetings with the minister's party organization, party-political debates or a party's national congress. On the contrary, it may be a central part of a special adviser's functions to be a link between the minister's party and the ministry and to assist the minister in his or her relations to the party. Correspondingly, the Committee recommends fewer restrictions for special advisers' assistance to ministers in the production of draft speeches and articles etc. to be used in a party-political context.

The limit for the assistance of special advisers to ministers should in the opinion of the Committee be drawn at tasks that are purely related to the minister's role as party politician. This limit can and should not be drawn sharply, however.

The Committee has also considered whether special advisers should be allowed to attend closed consultations between their minister and parliamentary committees. On this question, the Committee recommends continuing the developed practice that it is up to the individual parliamentary committees and ministers to agree whether civil servants can accompany the minister at these consultations.

If a parliamentary committee agrees that civil servants can accompany the minister, it is recommended that the minister chooses which particular civil servants should attend. In the Committee's opinion, the civil servants' terms of employment (temporary civil servant/special adviser or permanent civil servant) do not constitute relevant criteria in this connection. The Committee finds reason to emphasize that special advisers are subject to the same restrictions as other civil servants with regard to professional secrecy, obligations to speak the truth and professional standards.

A relevant criterion would, in the opinion of the Committee, be whether the particular civil servant is expected to contribute to the minister's statements to the parliamentary committee if the minister needs this or in other ways provide assistance to the minister related to the concrete consultations (e.g., note taking). This criterion would in most cases lead to the exclusion of ministers' press officers, regardless of their terms of contract. In the assessment of the Committee, a consequence would be that most current special advisers would not have reasons to attend closed consultations in parliamentary committees.

On the question of whether special advisers may attend political meetings between the minister and politicians or other external parties, the Committee emphasizes that special advisers should be regarded as any other civil servants in the ministry. Thus, the Committee does not find that the terms of employment as special adviser justify exclusion from such meetings.

#### *Conditions of appointment for special advisers*

The Committee recommends that a standard contract be developed and used in all future employments of special advisers in the ministries. The standard contract should specify that the employment terms follow the guidelines set out in this Report no. 1443/2004.

The Committee finds that it should continue to be a defining characteristic for special advisers that their employment be tied to the minister's term in office. It is thus recommended that the standard contract specifies that special advisers are given notice of discharge and immediately suspended at the latest when their minister leaves office. Furthermore, it should be specified that they also will be given notice and suspended at the latest at the call of a parliamentary election. It is recommended that discharge due to election or change of minister is agreed on the current terms with regard to discharge due to change of minister, that is, discharge with six months' notice and suspension of the special adviser for the entire period. Finally, it should be included in the contract that employment can be terminated on the terms in force according to general agreements for civil servants.

The Committee finds that the same rules concerning other paid occupation should apply for special advisers as well as for permanent civil servants. The general rules imply that civil servants can have other paid occupation if and to the extent that this is compatible with a conscientious fulfilment of their position in the ministry. Within the frames of these general rules, civil servants, including special advisers, are not in general prevented from doing paid work for a political party. On this background, the Committee sees no formal impediments to special advisers doing paid work for the minister's party unless it prevents the special adviser from fulfilling the job in the ministry conscientiously. The actual assessment is up to the minister in agreement with the permanent secretary.

A question in the public debate has been whether special rules of quarantine should apply to special advisers after they leave their position in the ministries. This could, for instance, mean limitations on access for special advisers to other political advisory positions for a period of time after working in the ministry. The Committee does not, however, find any general public interests in such limitations, and it is therefore not recommended as a general principle.

The Committee has also considered the question of whether special professional secrecy obligations should apply to special advisers after they leave their position in the ministries. The Committee emphasizes that the same rules apply to special advisers as to all other civil servants. Secrecy obligations for civil servants also apply after the end of employment in a

ministry. The Committee does not find that general public interests can justify that further secrecy obligations for special advisers are implemented as a general rule.

The Committee has considered whether there is a need for special rules of sanctions for special advisers. The Committee emphasizes that special advisers are subject to exactly the same potential sanctions as other civil servants in the ministries. On this background the Committee sees no need for more formal rules of sanctions for special advisers.

### *Openness and transparency*

The Committee finds that openness and transparency in relation to the employment of special advisers in the ministries is of high importance. However, the Committee also emphasizes that special advisers are not public persons in the same way as elected politicians. On this background, the Committee finds that openness and transparency with regard to special advisers should in particular concern who is employed as special advisers to the ministers, what their functions are and what the terms of employment are.

The Committee recommends that the government publish an updated list of special advisers, e.g., on the web site of the Prime Minister's Office. This list should contain information about special advisers' names, place of employment, functions and information on the special advisers' relevant educational and occupational background.

The Committee furthermore recommends that it be indicated in the ministries' official phone directories and organizational charts if a civil servant is employed as a special adviser. Finally, it is recommended that the general rules concerning posting of vacancies should continue to apply also for the employment of special advisers.

### *Special complaints procedures concerning special advisers*

The Committee has considered whether there might be a need for establishing special complaints procedures to be used by permanent civil servants in case of conflicts, a special adviser's violation of boundaries concerning instructions etc. This could, e.g., be justified by an assumed reluctance to present complaints due to the special adviser's special relations

to the minister. The Committee's investigations do not indicate a current need for such special procedures. Furthermore, it might contribute to an undermining of the managerial responsibility of the permanent secretary. The Committee therefore recommends that complaints over special advisers be raised to managers of the permanent civil service and ultimately the permanent secretary as would be the case for complaints about any other civil servant in the ministry.

### *The minister's responsibility*

The Committee has considered whether ministers may use the special terms of employment for special advisers to create a zone where the ministers have freedom from responsibility. This could theoretically happen if ministers push their special advisers before them in the media contact on difficult cases.

The Committee points to the fact that ministers have an obligation to make sure that incorrect or misleading information that may be brought to the public is corrected. This obligation is valid whether permanent civil servants or special advisers provide the incorrect or misleading information.

The Committee furthermore points out that ministers have the same legal responsibility in relation to their special advisers' actions, as is the case in relation to permanent civil servants. The Committee finds that this problem in most practical cases must find its solution in the ministers' political responsibility to Parliament.

### *Private advisers outside the ministries*

A minister can through his or her contact with citizens, organizations or other politicians receive advice on political questions, including questions concerning the minister's functions as minister. The Committee finds that nothing should impede a minister from close cooperation with one or more persons outside the ministry with regard to, e.g., advice on political questions or the minister's relations to the press. The minister will in such situations be bound by the same legal regulation that applies to the minister's work in general, including in the minister's relations to the media. Furthermore, material given to private advisers outside the ministry may lose its status as internal working documents.

It is the Committee's perception that private advisers outside the ministry can only provide a very limited part of the advice and assistance given to the minister. This is due, among other things, to the fact that private advisers cannot be physically placed and integrated in the ministerial organization, and this must to a very wide extent be considered as a precondition for delivering the needed policy and political advice. Furthermore, the general rules concerning secrecy limits the degree to which other staff besides civil servants employed in the ministries can assist and give advice on issues where parts of the information may be confidential.

## 9.4. Government and the media

The Committee has been asked to assess the need for a more explicit formulation of the regulation of civil service conduct towards the press, especially with regard to the principles of objectivity and non-discrimination.

### *Objectivity and non-discrimination in the relationship with the press*

The general administrative principles of objectivity and non-discrimination also apply to civil service conduct towards the press. Among other things, the principles imply that material that has been handed out to one or more journalists generally cannot be refused to other journalists who ask for the same material.

Furthermore, ministries must not as a form of "punishment" refuse to hand out material to a particular journalist because the ministry thinks that a particular issue or the minister personally has received negative or unfair treatment by the journalist.

The Committee stresses that the ministries generally cannot decide which journalists the various media want to represent them. The access of certain journalists to information, to which they do not already have access as a result of existing law, can in special situations be limited if a well-grounded risk of abuse exists, e.g., that a journalist will publish the information before the date set by the ministry on valid grounds.

In cases where several media have requested the same material, the ministry should to the highest possible degree treat the press equally when it

comes to the time that right of access to the information is given. This responsibility is grounded in the competition between the various media.

Ministers and special advisers are subject to the same administrative requirements of objectivity and non-discrimination as permanent civil servants. These requirements therefore have the same meaning no matter whether the minister himself or herself services the press, or whether special advisers or the permanent civil service is responsible for this activity.

### *The use of “news exclusives”*

The ministries have the right to use “news exclusives” if it is founded on valid grounds in the particular case. A valid ground for using news exclusive could be that a government initiative would get more attention and a more comprehensive consideration in the media.

When news exclusives are used, the ministries must observe the general administrative principles of objectivity and non-discrimination. The principle of non-discrimination implies, among other things, that a ministry that has given a news exclusive to a journalist must hand out the same information to other journalists if they request it.

Furthermore, if a journalist shows a particular interest in information that has been offered to another journalist for a news exclusive, the ministry should advise the journalists on the possibilities of obtaining the information.

The use of news exclusives is limited to some extent by self-regulatory forces in the interplay between ministries and the media. The ministries have an interest in not overplaying the use of media-strategic means such as news exclusives, since such behaviour in itself could result in media criticism.

The Committee insists that the media have a share in the responsibility for preventing that the use of news exclusives gets out of hand. This is the case because the media have influence on the extent to which news exclusives are used. Through journalist practice, supported, for example, by internal editorial guidelines, the media can ensure a critical attitude towards the use of sources.



Here, as in other respects, the media as the public watchdog play a key part in ensuring that the ministries observe the rules of conduct towards the press.

It is a general requirement that there are valid grounds for communicating information through the use of news exclusives. This implies that they cannot be used in connection with news stories that are not related to political initiatives or statements. Moreover, there are political initiatives that, because of their content and character, would merit such public interest that the argument about getting more comprehensive coverage would not carry great weight. Finally, there are political initiatives of such general public significance that the communication of information to the public should not come about as a news exclusive. This would, for instance, be the case in the event of a decision to hold a public referendum on a particular topic or the presentation of a major reform of the administrative structure.

If a ministry has a good reason to communicate an initiative to the public in the form of a news exclusive, the next question is what considerations can be used to determine which journalist or media should get the news exclusive. The Committee is of the opinion that it is well-founded to emphasize the scope and target population of the medium, if it is a national medium or is specialized in particular areas. It may also enter into the considerations when and how the news article would be carried in the medium.

Since it is a natural part of the general responsibility of the ministry to work for the implementation of the minister's policy, the Committee finds that the minister is allowed to emphasize a presumption of a positive or negative coverage in the medium in question, when deciding which medium the news exclusive should be given to.

It is, however, unacceptable if the ministry states as a condition for offering a news exclusive to a particular medium that the treatment of the subject matter be positive towards the ministry's position. Furthermore, the ministry must not refuse information to a medium or a particular journalist as a "punishment" for previous negative coverage of the particular minister or ministry.

The ministry must be able to explain the valid grounds that gave reason to the use of a news exclusive. In this connection the ministry should make a note of the interests that were emphasized when information was submitted for use in a news exclusive.

### *“Slicing” of news exclusives*

The Committee has noticed that the ministries sometimes break an initiative into several independent parts with the intention of offering the separate pieces of information as news exclusives to several media. This media technique is sometimes referred to as “slicing”. A well-founded reason for doing this is to make sure that every single part of the initiative receives comprehensive coverage in the media instead of drowning in the general coverage of the full initiative.

When a ministry uses “slicing” in connection with the communication of political initiatives as news exclusives, the communication of parts of the initiative must not be offered in such a way that the information becomes misleading. When information is offered to the press this way, the ministries should inform the journalist that the information is only part of a larger initiative and should as such be seen in the context along with the other elements in the full initiative.

### *Press meetings, press briefings and interviews*

The ministries generally cannot decide which journalists a given medium should use to represent itself at press meetings, press briefings, interviews, etc. However, there can be valid grounds for limiting which journalists or media are invited, for instance that a medium or a journalist has special knowledge within a subject area or a special interest in a particular topic.

The Committee finds that the minister has broad discretionary powers as to which interviews he or she wants to participate in. When considering whether to participate in a given interview with a particular journalist, the minister can emphasize whether he or she through personal knowledge has a special relationship of trust and confidentiality with the journalist.

### *The use of provisos on the time of publication*

The ministries sometimes use provisos on the time of publication of news stories. In such cases the press is given drafts of government bills, other government initiatives, speeches etc. before they are made public with the precondition that the content will not be communicated to the public ahead of a fixed deadline. Provisos on the time of publication are justified to the extent that they are desirable and useful within the framework of the limits set by the principle of non-discrimination.

Provisos with a legally binding requirement of confidentiality require that the conditions for confidentiality in the Public Administration Act be met. For this reason, the provisos that the ministries can use in practice are not legally binding.

Provisos, in any case, must be based on valid grounds. Valid grounds include considerations about allowing the media to get acquainted with the material and hence broader mention in the media of the initiative. Furthermore, the Committee believes that the media have a responsibility for ensuring appropriate use of provisos.

### *Special complaints system for the press*

The press may complain to the Ombudsman about alleged misconduct in their relationship with the ministry press service. In some cases, the general rules of complaint and supervision in government allow press service issues to be brought before superior administrative authorities. The Committee is of the opinion that in light of these complaints systems, no further system of complaint for the press is needed.

### *Party-political neutrality in the press service*

As mentioned, the same regulation of press service applies to ministers, special advisers and permanent civil servants. The considerations concerning party-political neutrality can, however, set up boundaries for the form of expression etc. that permanent civil servants in the opinion of the Committee should use in contacts with the press. The Committee believes that the permanent civil service should not appear personally involved in the issue in question. A similar limitation does not apply to ministers and special advisers.



## Bilag 1

### Deltagere ved udvalgets høring d. 2. december 2003

#### **Hans Engell**

Adm. chefredaktør for Ekstra Bladet siden 2000. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti 1984-2000. Justitsminister 1989-1993. Forsvarsminister 1982-1987. Ansat ved Det Konservative Folkepartis Presse- og Informationstjeneste 1978-1982. Journalist ved Berlingske Tidende 1969-1978.

#### **Aage Frandsen**

Medlem af Folketinget for Socialistisk Folkeparti 1971-75, 1987-90 og siden 1994. Formand for folketingsgruppen fra 2001. Næstformand for folketingsgruppen 1996-2001.

#### **Frank Jensen**

Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet siden 1987. Politisk ordfører siden 2001. Justitsminister 1996-2001. Forskningsminister 1994-1996.

#### **Charlotte Jepsen**

Informationschef (særlig rådgiver) i Beskæftigelsesministeriet siden 2001. Leder af Venstres Politisk Økonomiske Sekretariat på Christiansborg og Venstres Pressetjeneste 2000-2001. Souschef i Venstres Politisk Økonomiske Sekretariat 1996-2000.

#### **Lisbeth Knudsen**

Nyhedsdirektør for Danmarks Radio siden 1998. Ansvarshavende chefredaktør for Aktuelt 1993-1998, Det Fri Aktuelt 1990-1993. Politisk reporter og senere redaktør ved Berlingske Tidende 1975-1990, medlem af chefredaktionen 1986-1990.

### **Morten Langager**

Kommunikationskonsulent (særlig rådgiver) i Justitsministeriet siden 2001. Politisk journalist på Jyllands-Posten 2000-2001. Politisk journalist på De 3 Stiftstidender & Jydske Vestkysten 1999-2000.

### **Carsten Mai-Hvid**

Informationschef (særlig rådgiver) i Finansministeriet siden 2001. Ansat i Københavns Kommune 1991-2001, pressechef (kontorchef) i Overborgmesterens Sekretariat 1997-2001.

### **Jørn Mikkelsen**

Journalistisk chefredaktør på Jyllands-Posten siden 2002. Ansat på Jyllands-Posten siden 1994, som ledende redaktionschef 1997-2002, redaktionschef 1996-1997 og journalist 1994-1996. Journalist på Berlingske Tidende 1982-1994.

### **Claes Nilas**

Formand for Nordisk Administrativt Forbund siden 1996. Administrerende direktør i Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) fra 2000. Afdelingschef i Indenrigsministeriet 1993-1995. Direktør i Udlændingestyrelsen 1995-2000. Ansat i Justitsministeriet 1980-1993.

### **Per Rystrøm**

Kommunikationsrådgiver og indehaver af Koras Kommunikation & Strategi siden 2002. Pressechef (særlig rådgiver) i Socialministeriet 2000-2001. Pressesekretær i Fødevarerministeriet 1997-2000. Informationschef i Kommuneforsikring 1996-1997. Ekstern lektor i politisk kommunikation og strategi ved Københavns Universitet siden 2001.

### **Peter Skaarup**

Folketingsmedlem for Dansk Folkeparti siden 1998. Næstformand for Dansk Folkeparti og for folketingsgruppen fra 1998. Sekretariatschef i Folketinget for Dansk Folkeparti 1995-1998 og for Fremskridtspartiet 1990-1995.

## Bilag 2

### Liste over gennemførte interview

#### **Billy Adamsen**

Mediepolitisk rådgiver og strateg i SID siden 2002. Ansat i Socialdemokratiet som personlig mediepolitisk rådgiver for statsminister Poul Nyrup Rasmussen 1996-2001.

#### **Jesper Beinov**

Særlig rådgiver i Videnskabsministeriet siden 2002. Informationschef samt politisk- og EU-redaktør for DK4 2000-2002. External Affairs Manager i lægemiddelkoncernen Merck, Sharp and Dohme's danske afdeling 1998-2000. Konsulent i Venstres Politisk Økonomiske Sekretariat 1995-1998.

#### **Jens Bekke**

Informationschef i Nordea siden 1999. Chefkonsulent i Communique 1997-1999. Informationschef i AP Pension 1995-1997. Ansat i Bikubens informationsafdeling 1987-1995 og Andelsbankens informationsafdeling 1985-1987.

#### **Bendt Bendtsen**

Økonomi- og erhvervsminister siden 2001. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti siden 1994. Politisk leder og gruppeformand siden 1999. Partiformand fra 2000.

#### **Morten Bergulf**

Kontorchef i Beskæftigelsesministeriets Ledelsessekretariat siden 2002. Kontorchef i Arbejdsministeriet/Beskæftigelsesministeriet 2000-2002 og kontorchef i Arbejdsdirektoratet 1996-2000.

#### **Nils Bernstein**

Departementschef i Statsministeriet siden 1996. Departementschef i Landbrugs- og Fiskeriministeriet 1994-1996. Departementschef i Land-

brugsministeriet 1986-1994. Departementschef i Administrationsdepartementet 1984-1986.

### **Claus Hjort Frederiksen**

Beskæftigelsesminister siden 2001. Partisekretær i Venstre 1985-2001. Administrationschef i Venstres Landsorganisation 1983-1985. Sekretær i Industrifagenes Alm. Arbejdsgiverforening 1979-1983. Fuldmægtig i Landbrugsministeriet 1977-1979. Sekretær i Venstres Folketingsgruppes Sekretariat 1973-1977.

### **Kåre Geil**

Ledende ministersekretær i Indenrigs- og Sundhedsministeriet siden 2002. Ministersekretær i Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2001-2002 og i Sundhedsministeriet 2001. Assisterende ministersekretær i Sundhedsministeriet 1999-2001. Ansat i Sundhedsministeriet/Indenrigs- og Sundhedsministeriet siden 1994.

### **Marie Hansen**

Direktør for Arbejdsmarkedsstyrelsen siden 2003. Afdelingschef i Beskæftigelsesministeriet 2001-2003, fra 2002 med ansvar for Beskæftigelsesministeriets Ledelsessekretariat. Kommitteret i Statsministeriet 1997-2001, kontorchef i Økonomiministeriet 1995-1997. Ansat i Statsministeriet 1991-1995, bl.a. som ministersekretær.

### **Arne Hardis**

Politisk journalist på Weekendavisen siden 1998. Politisk journalist på Aktuelt 1993-1998.

### **Jacob Holbraad**

Ministersekretariatschef i Statsministeriet fra 2003. Ministersekretær i Statsministeriet 2001-2003. Ansat i Finansministeriet 1996-2001.

### **Morten Boje Hviid**

Ansat i Socialdemokratiet som personlig rådgiver for Mogens Lykketoft fra 2003. Pressechef for overborgmesteren i Københavns Kommune 2002. Pressechef (særlig rådgiver) i Udenrigsministeriet 2001. Seniorrådgiver i kommunikationsbureauet Geelmuyden.Kiese A/S 1998-2000. Pressesekretær i Forsvarsministeriet 1996-1998 og Fødevareministeriet 1995.



**Kenneth Bo Jørgensen**

Pressechef i Kulturarvsstyrelsen siden 2001. Pressechef (særlig rådgiver) i Kulturministeriet 1998-2001. Pressesekretær og pressechef i Undervisningsministeriet 1986-1998. Sideløbende hermed tilknyttet Københavns Pressebureau siden 1986.

**Søren Schultz Jørgensen**

Udviklingsdirektør på Ugebrevet Mandag Morgen. Ansat på Mandag Morgen siden 1996 som journalist, analysechef, redaktionschef og udviklingsdirektør.

**Ulrik Vestergaard Knudsen**

Økonomisk rådgiver, ambassaden i London siden 2003. Ministersekretær i Udenrigsministeriet 2000-2003. Ansat i Udenrigsministeriet siden 1994.

**Michael Kristiansen**

Pressechef (særlig rådgiver) i Statsministeriet siden 2001. Pressechef i Venstre 1999-2001. Partner i medie- og kommunikationsfirmaet Cobrus 1998-1999. Informationschef i Den Almindelige Danske Lægeforening 1997-1998. Journalist og redaktør på Weekendavisen, Berlingske Tidende, Politiken og Euroman 1989-1997.

**Rasmus Lindboe**

Politisk reporter på Information siden 2002. Informationsmedarbejder i Mellemfolkeligt Samvirke 2000-2002. Journalist på Berlingske Tidende 1999-2000 og på Aktuelt i 1999.

**Ole Lorenzen**

Politisk journalist på Danmarks Radio, Radioavisen, siden 1994. Journalist på Aktuelt 1983-1994.

**Dorthe Lysdal**

Presserådgiver (særlig rådgiver) i Undervisningsministeriet siden 2003. Konsulent i Venstres Politisk Økonomiske Sekretariat 2002-2003.

**Samuel Magid**

Ministersekretær i Udenrigsministeriet med ansvar for presserelaterede opgaver siden 2003. Embedsmand ved Danmarks faste repræsentation ved EU i Bruxelles 1998-2003, heraf 1999-2003 som pressetalsmand, i

2002 tillige pressetalsmand for det danske EU-formandskab. Ansat i Udenrigsministeriet siden 1995.

### **Jette Elbæk Maressa**

Leder af Jyllands-Postens Christiansborg-redaktion siden 2002. Journalist på Jyllands-Posten siden 1998.

### **Jess Myrthu**

Partner i Jøp, Ove og Myrthu A/S siden 1989. Informationsdirektør i Handelsbanken 1984-1989. Journalist på Danmarks Radio 1973-1984.

### **Erik Bjørn Møller**

Pressechef for Socialdemokratiet siden 2003. Politisk redaktør på Berlingske Tidende 2002-2003. . Tidligere ansat som journalist på Berlingske Tidende.

### **Henrik Nepper-Christensen**

Departementschef i Undervisningsministeriet siden 1997. Kontorchef og afdelingschef i Arbejdsministeriet 1989-1997. Forbundsformand for DJØF 1992-1997.

### **Friis Arne Petersen**

Direktør i Udenrigsministeriet fra 1997. Ansat i Udenrigsministeriet siden 1979, 1995-1997 som viceudenrigsråd og ambassadør, 1990-1995 som kontorchef og 1986-1990 som ministersekretær.

### **Peter Arnfeldt Petersen**

Pressechef (særlig rådgiver) i Økonomi- og Erhvervsministeriet siden 2001. Pressesekretær (særlig rådgiver) i Økonomiministeriet 1999-2001. Pressemedarbejder i Det Radikale Venstre 1997-1999.

### **Anders Fogh Rasmussen**

Statsminister siden 2001. Medlem af Folketinget for Venstre siden 1978. Skatteminister 1987-1992, tillige økonomiminister 1990-1992. Formand for Venstres Landsorganisation og for Folketingsgruppen fra 1998.

### **Lars Løkke Rasmussen**

Indenrigs- og sundhedsminister siden 2001. Medlem af Folketinget for Venstre siden 1994. Næstformand for Venstre siden 1998. Amtsborgme-

ster i Frederiksborg Amtskommune 1998-2001. Medlem af Græsted-Gilleleje Kommunalbestyrelse 1986-1997.

**Karen Ryder**

Specialkonsulent i Beskæftigelsesministeriets Arbejdsretskontor. Ansat i Arbejdsministeriet/Beskæftigelsesministeriet siden 1990.

**Lennart Weber**

Presse- og informationschef i SID. Redaktør på Fagbladet. Ansat i SID siden 1987. Tidligere ansat som journalist på Aktuelt.



## Bilag 3

### Liste over interviewpersoner i Oslo, Stockholm og London

#### Oslo d. 21. januar 2004

- Undervisnings- og forskningsminister Kristin Clemet (Høyre)
- Departementsråd Trond Fevolden, Undervisnings- og Forskningsdepartementet
- Informationschef Egil Knudsen, Undervisnings- og Forskningsdepartementet
- Rådgiver Christen Jordet, Undervisnings- og Forskningsdepartementet
- Udenrigsredaktør Nils Morten Udgaard, Aftenposten
- Statssekretær Kim Traavik, Udenrigsdepartementet (Høyre)
- Informationschef Øivind Østang, Statsministerens Kontor
- Professor Morten Egeberg, samfundsforskningsprojektet ARENA, Universitetet i Oslo
- Professor Tom Christensen, Universitet i Oslo

#### Stockholm d. 22. januar 2004

- Professor Daniel Tarschys, Stockholm Universitet. Tidligere politisk sagkyndig i Budgetdepartementet 1976-1978 og 1979-1983, statssekretær i Statsrådsberedningen 1978-1979 og rigsdagsmedlem for Folkpartiet
- Planeringschef (politisk sagkyndig) Magdalena Andersson, Statsrådsberedningen
- Planeringschef (politisk sagkyndig) Björn Andersson, Statsrådsberedningen
- Pressechef (politisk pressesekretær) Jan Larsson, Statsrådsberedningen

## Embedsmænds rådgivning og bistand

---

- Minister for international økonomi og finansmarkeder Gunnar Lund, Finansdepartementet. Tidligere svensk EU-ambassadør og statssekretær
- Statssekretær Claes Ljungh, Finansdepartementet
- Politisk korrespondent K.G. Bergström, Sveriges Television

### **London d. 26.-27. januar 2004**

- David Hill, Senior Policy Adviser, Propriety and Ethics Team, Cabinet Office
- Sir Andrew Turnbull, Cabinet Secretary and Head of the Home Civil Service, Cabinet Office
- Tom Baldwin, Political Correspondent, The Times
- Matthew Rycroft, Private Secretary to the Prime Minister, For Foreign Affairs (Permanent Civil Servant), No 10 Downing Street
- Roger Liddle, Special Adviser, No 10 Downing Street
- Philip Aylett, Clerk, House of Commons, Public Administration Select Committee
- Sir Nigel Wicks, Chairman of the Committee on Standards in Public Life
- Rob Behrens, Secretary to the Committee on Standards in Public Life

## Bilag 4

### Spørgsmål til ministrene

Med ”ministerium” og ”embedsmænd” skal, hvor ikke andet eksplicit er anført, forstås samtlige ansatte på ministerområdet eksklusiv eventuelle særlige rådgivere. Med ”særlige rådgivere” menes medarbejdere ansat på særlige vilkår efter betænkning nr. 1354 om forholdet mellem minister og embedsmænd.

#### Spørgsmål 1

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

- Mit ministerium udarbejder gerne oplæg, når jeg skal holde tale i partiet.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
- Mine embedsmænd mangler forståelse for min og mit partis politiske linie.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
- Mine embedsmænd rådgiver gerne om, hvordan min politik bedst fremmes i Folketinget.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

4. *Mine embedsmænd rådgiver gerne om, hvordan min politik bedst fremmes i regeringen.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
5. *Mine embedsmænd rådgiver gerne om, hvordan min politik fremmes i forståelse med interesseorganisationer og andre interessenter på mit område.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
6. *Når et oppositionsparti har kritiseret min politik i offentligheden, leverer mine embedsmænd af sig selv et svarudkast.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
7. *Mit ministerium er dårligt til at informere offentligheden om min politik.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig



8. *Embedsmænd bør kun rådgive om det faglige, og ikke det politiske.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
9. *I samspillet mellem minister og embedsmænd er der ikke nogen klar grænse mellem, hvad der er politik, og hvad der er administration.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

## Spørgsmål 2

Hvordan vurderer du følgende spørgsmål?

1. *Beder du selv dine embedsmænd om at udvikle ny politik på områder, du synes er vigtige?*
- Aldrig
  - Sjældent
  - Af og til
  - Ofte
2. *Leverer dine embedsmænd af sig selv forslag til nye store politiske initiativer på dit ressortområde?*
- Aldrig
  - Sjældent
  - Af og til
  - Ofte
3. *Rådgives du af dine embedsmænd ved lancering af politiske tiltag om lanceringens form og timing?*
- Aldrig
  - Sjældent
  - Af og til
  - Ofte

## Embedsmænds rådgivning og bistand

---

4. Rådgives du af dine embedsmænd om, hvad der skal til for at udmanøvrere politiske modstandere, når du fremsætter politiske tiltag?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

### Spørgsmål 3

Modtager du faglig rådgivning fra:

(med faglig rådgivning menes rådgivning om de faglige aspekter af sager)

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Ministersekretæren/ chefen for ministersekretariatet				
Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)				
Eventuel medarbejder ansat som særlig rådgiver				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Fuldmægtige i departementet				
Direktører i styrelser/direktorater				
Øvrige embedsmænd i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

**Spørgsmål 4**

Hvor tilfreds er du med den faglige rådgivning, du modtager?

- Meget utilfreds
- Utilfreds
- Hverken tilfreds eller utilfreds
- Tilfreds
- Meget tilfreds

**Spørgsmål 5**

Modtager du politisk-taktisk rådgivning fra:

(Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende dine relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.)

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Ministersekretæren/ chefen for ministersekretariatet				
Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)				
Evt. medarbejdere ansat som særlig rådgiver				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Fuldmægtige i departementet				
Direktører i styrelser/direktorater				
Øvrige embedsmænd i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

### Spørgsmål 6

Hvor tilfreds er du med den politisk-taktiske rådgivning, du modtager?

- Meget utilfreds
- Utilfreds
- Hverken tilfreds eller utilfreds
- Tilfreds
- Meget tilfreds

### Spørgsmål 7

Specielt om den politisk-taktiske rådgivning vedrørende medierne/offentligheden: Modtager du politisk-taktisk rådgivning vedrørende præsentation af din politik overfor medierne/offentligheden fra:

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Ministersekretæren/ chefen for ministersekretari- atet				
Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)				
Evt. medarbejdere ansat som særlig rådgiver				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departe- mentet				
Kontorchefer i departemen- tet				
Fuldmægtige i departemen- tet				
Direktører i styrel- ser/direktorater				
Øvrige embedsmænd i sty- relser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

**Spørgsmål 8**

I hvilket omfang gør man i dit ministerium brug af ”solohistorier” i forbindelse med pressebetjeningen?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

**Spørgsmål 9**

Oplever du et behov for bedre politisk-taktisk rådgivning i forholdet til:

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Medierne/offentligheden				
Dit parti				
Din valgkreds				
Folketinget				
Regeringen				
Interesseorganisationer				
Andre (skriv hvem)				

### Spørgsmål 10

I hvilken grad henter du inspiration til politiske initiativer fra følgende:

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Partiet				
Folketingsgruppen				
Uformelle netværk og sparringspartnere				
Offentlige møder og høringer				
Medierne				
Interesseorganisationer				
Betænkninger fra udvalgsarbejder				
Embedsværket				
Eventuel medarbejder ansat som særlig rådgiver				
Andre (skriv hvem)				

### Spørgsmål 11

Er der i dit ministerium ansat en medarbejder som særlig rådgiver?

- Ja
- Nej

**Spørgsmål 12 (hvis ja til spørgsmål 11)**

Hvilke opgaver varetager din særlige rådgiver?

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægge pressemøder og interviews				
Viderebringe politiske budskaber til pressen				
Rådgive mig om pressehåndtering				
Rådgive ministeriets øvrige embedsmænd om pressehåndtering				
Videregive politiske budskaber fra mig til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgive mig om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgive mig om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommentere/vurdere indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skrive oplæg til taler, som jeg skal holde i min egen- skab af minister				
Skrive oplæg til taler, som jeg skal holde i forbindelse med møder i mit parti				
Bistå mig i min kontakt med min partiorganisation				
Bistå mig i min kontakt med min valgkreds				
Andre (skriv hvilke)				

### Spørgsmål 13

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn, som vedrører den rådgivning og bistand, du modtager i relation til faglige og politisk-taktiske spørgsmål:

- Jeg oplever ofte, at den rådgivning og bistand, som jeg modtager fra ministeriets embedsmænd begrænses af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på almindelige vilkår.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
- Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg kan forvente fra embedsmændene ansat på almindelige vilkår.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
- (Hvis Ja til spørgsmål 11) Jeg oplever ofte, at den rådgivning og bistand, som jeg modtager fra min særlige rådgiver, begrænses af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på særlige vilkår.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig



4. *(Hvis Ja til spørgsmål 11) Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg kan forvente fra min medarbejder ansat på særlige vilkår.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

### **Spørgsmål 14**

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser ministeriets embedsmænd ansat på almindelige vilkår i deres rådgivning og bistand i forhold til:

1. *Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
2. *Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
3. *Udvikling af ny politik på områder, som jeg finder vigtige.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad

4. *Præsentation af politiske initiativer i forhold til mediernes offentlighed.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

5. *Besvarelse af henvendelser fra medierne.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

### Spørgsmål 15 (hvis *Ja* til spørgsmål 11)

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser din medarbejder ansat som særlig rådgiver i hans/hendes rådgivning og bistand i forhold til:

1. *Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

2. *Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

3. *Udvikling af ny politik på områder, som jeg finder vigtige.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - Meget enig
4. *Præsentation af politiske initiativer i forhold til mediernes offentlighed.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - Meget enig
5. *Besvarelse af henvendelser fra medierne.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - Meget enig
6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - Meget enig

## Spørgsmål 16

Eventuelle kommentarer:

---

---

---

---

---



## Bilag 5

### Spørgsmål til departementscheferne

#### Spørgsmål 1

Rådgiver du ministeren i politisk-taktiske spørgsmål? (Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.).

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

#### Spørgsmål 2 (Hvis *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 1)

Vedrører den politisk-taktiske rådgivning ministerens relationer til:

- Folketinget
- Ministerens parti
- Ministerens valgkreds
- Medier/offentlighed
- Interesseorganisationer
- Andre, skriv hvilke: \_\_\_\_\_

#### Spørgsmål 3 (Hvis *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 1)

Er du alene om at rådgive politisk-taktisk?

- Ja
- Ja, næsten
- Nej

**Spørgsmål 4 (Hvis *Ja*, *næsten* eller *Nej* til spørgsmål 3)**

Hvilke andre personer rådgiver ministeren politisk-taktisk:

(kryds af)

- Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
- Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)
- Eventuel medarbejder ansat som særlig rådgiver
- Afdelingschefer i departementet
- Kontorchefer i departementet
- Fuldmægtige i departementet
- Direktører i styrelser/direktorater
- Afdelingschefer i styrelser/direktorater
- Kontorchefer i styrelser/direktorater
- Fuldmægtige i styrelser/direktorater
- Andre, skriv hvilke: \_\_\_\_\_

**Spørgsmål 5**

Modtager ministeren bistand i relation til sit parti fra ministeriet?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

**Spørgsmål 6 (Hvis *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 5)**

Ydes der bistand til ministeren i forhold til ministerens parti vedrørende:

(Kryds af)

- Udsendelse af materiale, ministeriet har produceret, til partiet
- Taleskrivning i forbindelse med partiaktiviteter
- Udarbejdelse af svar på spørgsmål fra partiet vedrørende ministerens ressort
- Udarbejdelse af svar på spørgsmål fra medlemmer af ministerens folketingsgruppe vedrørende ministerens ressort
- Rådgivning og anden hjælp til ministerens partifæller i forbindelse med politiske forhandlinger
- Valgmateriale
- Andet, skriv hvad: \_\_\_\_\_

## Spørgsmål 7

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Ved lancering af politiske tiltag rådgiver jeg om lanceringens form og timing.*
  - Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
  
2. *Jeg rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i ministerens parti.*
  - Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
  
3. *Jeg rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i Folketinget.*
  - Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
  
4. *Jeg rådgiver om, hvordan min ministers politik bedst kan fremmes i regeringen.*
  - Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

5. *Ministeren og jeg diskuterer, hvordan ministerens langsigtede politik skal udvikles.*
- Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
6. *Før et forslag til ny politik forelægges ministeren, tager jeg uformelle kontakter med interesse-organisationer for at afdække eventuelle barrierer.*
- Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
7. *Hvis en journalist ringer og spørger om min ministers holdning til en sag, svarer jeg gerne, hvis jeg er sikker på ministerens holdning.*
- Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
8. *Jeg tager selv kontakt til journalister for at gøre dem opmærksom på min ministers holdning til verserende sager.*
- Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
9. *Når et forslag til ny politik har fået grønt lys fra ministeren, tager jeg uformel kontakt med de relevante ordførere i partierne.*
- Helt uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig



10. Når ministeren lancerer nye tiltag, sørger jeg for, at ministeren får bedst mulig presse.

- Helt uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

11. Når der skal ansættes en ny ministersekretær, skeler jeg ikke kun til kandidaternes faglige meritter, men også til om kandidaterne deler ministerens politiske anskuelser.

- Helt uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

12. Sammen med ministeren deltager jeg i uformelle møder med ministerens partifæller, hvor ministerens politik diskuteres.

- Helt uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

### Spørgsmål 8

Hvis et medlem af ministerens folketingsgruppe ringer og beder om bistand i en sag, spørger du da ministeren om han eller hun ønsker, at embedsmændene skal bruge ressourcer til dette formål?

- Ja, altid
- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

**Spørgsmål 9**

Har du forhandlet på vegne af ministeren med oppositionspartier? (Med ”på vegne af” menes der uden ministerens tilstedeværelse).

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

**Spørgsmål 10**

Har du forhandlet på vegne af ministeren med interesseorganisationer?

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

**Spørgsmål 11**

Har du forhandlet på vegne af ministeren i EU?

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

**Spørgsmål 12**

Deltager du, når ministeren er kaldt i samråd?

- Ja, altid
- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

**Spørgsmål 13**

Deltager der andre fra ministeriet i samråd?

- Ja, altid
- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

**Spørgsmål 14 (Hvis Ja, altid, Ja ofte, Ja, af og til eller Ja, men meget sjældent til spørgsmål 13)**

Hvem fra ministeriet deltager i samråd?

(Kryds af)

- Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
- Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)
- Eventuel medarbejder ansat som særlig rådgiver
- Afdelingschefer i departementet
- Kontorchefer i departementet
- Fuldmægtige i departementet
- Direktører i styrelser/direktorater
- Afdelingschefer i styrelser/direktorater
- Kontorchefer i styrelser/direktorater
- Fuldmægtige i styrelser/direktorater
- Andre, skriv hvilke: \_\_\_\_\_

**Spørgsmål 15**

Svarer embedsmænd på spørgsmål fra udvalgsmedlemmerne, når ministeren er i samråd?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

**Spørgsmål 16**

I hvilket omfang gør man i dit ministerium brug af ”solohistorier” i forbindelse med pressebetjeningen?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

**Spørgsmål 17**

Er der i dit ministerium ansat en medarbejder som særlig rådgiver?

- Ja
- Nej

**Spørgsmål 18 (hvis /a til spørgsmål 17)**

Hvilke opgaver varetager ministerens særlige rådgiver?

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægge pressemøder og interviews				
Viderebringe politiske budskaber til pressen				
Rådgive ministeren om pressehåndtering				
Rådgive ministeriets øvrige embedsmænd om pressehåndtering				
Videregive politiske budskaber fra ministeren til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgive ministeren om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgive ministeren om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommentere/vurdere ind-				

stillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skrive oplæg til taler, som ministeren skal holde i sin egenskab af minister				
Skrive oplæg til taler, som ministeren skal holde i forb. med møder i sit parti				
Bistå ministeren i hans/hendes kontakt med sin partiorganisation				
Bistå ministeren i hans/hendes kontakt med sin valgkreds				
Andre (skriv hvilke)				

### Spørgsmål 19 (hvis Ja til spørgsmål 17)

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

- Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte ministerens håndtering af konkrete sager i relation til medierne.*

  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
- Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte politisk-taktiske spørgsmål i relation til gennemførelsen af ministerens politik.*

  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

3. *Den særlige rådgiver bør kun rådgive ministeren i spørgsmål, der er relateret til ministerens håndtering af medierne.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
4. *Den særlige rådgiver bør altid orientere mig om hans/hendes rådgivning af ministeren i væsentlige spørgsmål.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
5. *Det er min opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig inden for reglerne.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
6. *Det er ministerens opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig inden for reglerne.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

**Spørgsmål 20 (hvis Ja til spørgsmål 17)**

I hvilken udstrækning oplever du, at den særlige rådgiver begrænser dine muligheder for at rådgive ministeren?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

**Spørgsmål 21**

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Den rådgivning og bistand, som jeg og ministeriets embedsmænd yder ministeren, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på almindelige vilkår.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
2. *Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg og de øvrige embedsmænd ansat på almindelige vilkår kan tilbyde ministeren.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
3. *(Hvis Ja til spørgsmål 17) Den rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra den særlige rådgiver, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på særlige vilkår.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

4. *(Hvis Ja til spørgsmål 17) Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som ministeren kan forvente fra den særlige rådgiver.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

### Spørgsmål 22

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser dig og ministeriets øvrige embedsmænd ansat på almindelige vilkår i jeres rådgivning og bistand i forhold til:

1. *Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
2. *Politisk-taktiske overvejelser i relation til gennemførelsen af politiske initiativer.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
3. *Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
4. *Præsentation af politiske initiativer i forhold til mediernes/offentligheden.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad



5. *Besvarelse af henvendelser fra medierne.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

**Spørgsmål 23 (hvis *Ja* til spørgsmål 17)**

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser medarbejderen ansat som særlig rådgiver i hans/hendes rådgivning og bistand i forhold til:

1. *De faglige aspekter af en sag.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

2. *Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

3. *Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

4. *Præsentation af politiske initiativer i forhold til mediernes offentlighed.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

5. *Besvarelse af henvendelser fra medierne.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

### Spørgsmål 24

Eventuelle kommentarer:

---

---

---

# Bilag 6

## Spørgsmål til de særlige rådgivere

### Spørgsmål 1

Hvilke opgaver løser du?

(Kryds af)

- Fører kalender for ministeren
- Sørger for materiale til møder
- Arrangerer tjenesterejser
- Fører korrespondance for ministeren
- Svarer på borgerhenvendelser
- Skriver udkast til artikler
- Skriver udkast til artikler, ministeren skal bruge i partisammenhænge
- Skriver udkast til taler
- Skriver udkast til taler, ministeren skal holde i partiet
- Skriver ministeriets pressemeddelelser
- Sørger for kontakt til Folketinget på ministerens vegne
- Sørger for kontakt med Folketingets udvalg på ministerens vegne
- Sørger for kontakten til ordførerne på ministeriets område på ministerens vegne
- Sørger for kontakt til ministerens folketingsgruppe på ministerens vegne
- Sørger for kontakt til ministerens parti på ministerens vegne
- Sørger for kontakt til interesseorganisationer på ministerens vegne
- Sørger for kontakt til ministerens valgkreds på ministerens vegne
- Sørger for kontakt til øvrige ministerier på ministerens vegne
- Sørger for kontakt til pressen på ministerens vegne
- Sørger for kontakt til Statsministeriet i forbindelse med lovprogram

## Embedsmænds rådgivning og bistand

---

- Forelægger sager for ministeren
  - Orienterer ministeren om relevante sager i medierne
  - Andet:
- 
- 
- 

### Spørgsmål 2

Rådgiver du ministeren i faglige spørgsmål? (Med faglig rådgivning menes rådgivning om de faglige aspekter af sager).

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

### Spørgsmål 3

Rådgiver du ministeren i politisk-taktiske spørgsmål? (Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.).

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

### Spørgsmål 4 (Hvis *Sjældent*, *Af og til* eller *Ofte* til spørgsmål 3)

Vedrører den politisk-taktiske rådgivning ministerens relationer til:

(Kryds af)

- Folketinget
- Ministerens parti
- Ministerens valgkreds
- Medier/offentlighed
- Interesseorganisationer
- Andre, skriv hvilke: \_\_\_\_\_

**Spørgsmål 5**

I hvilket omfang videreformidler du ministerens afgørelser til departementet og/eller styrelser/direktorater?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

**Spørgsmål 6**

I hvilket omfang videreformidler du ministerens holdninger til sager af relevans for ministeriet til departementet og/eller styrelser/direktorater?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

**Spørgsmål 7**

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Det er departementschefen, som er politisk sparringspartner for ministeren. Jeg løser kun praktiske opgaver.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

2. *Departementschefen og jeg diskuterer ofte sagernes indhold.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

3. *Jeg er meget på afstand af det øvrige ministerium.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

4. *Jeg er det øvrige ministeriums talerør over for ministeren.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

5. *Jeg er ministerens talerør over for ministeriet.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

6. *Jeg tager ofte selv kontakt til medierne for at oplyse om ministerens politik.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

7. *Jeg besvarer ofte spørgsmål fra medierne om ministerens holdninger til sager.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

8. *Jeg besvarer ofte spørgsmål fra andre ministerier om ministerens holdninger til sager.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

9. *Jeg sender ofte materiale til ministerens politiske bagland.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

10. *Jeg giver ofte råd til ministerens bagland om ministerens politiske holdninger til sager.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

### **Spørgsmål 8**

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Min rådgivning og bistand til ministeren bør begrænses til spørgsmål, der har relation til ministerens håndtering af medierne.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

## Embedsmænds rådgivning og bistand

---

2. *Min rådgivning og bistand til ministeren bør også omfatte faglige spørgsmål i relation til ministerens politik.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
3. *Min rådgivning og bistand til ministeren bør også omfatte politisk-taktiske spørgsmål i relation til gennemførelsen af ministerens politik.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
4. *Min rådgivning og bistand bør også omfatte ministerens beslutninger og strategier i relation til konkrete sager i rollen som minister.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
5. *Jeg orienterer altid departementschefen om de råd, som jeg giver ministeren i væsentlige spørgsmål.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig



6. *Jeg bør altid orientere departementschefen om de råd, som jeg giver ministeren i væsentlige spørgsmål.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
7. *Jeg orienterer altid ministersekretariatschefen om de råd, som jeg giver ministeren i væsentlige spørgsmål.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
8. *Jeg bør altid orientere ministersekretariatschefen om de råd, som jeg giver ministeren i væsentlige spørgsmål.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
9. *Det er ministerens opgave at sætte grænserne for min rådgivning og bistand til ministeren.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

10. *Det er departementschefens opgave at sætte grænserne for min rådgivning og bistand til ministeren.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

11. *Det er ministersekretariatschefens opgave at sætte grænserne for min rådgivning og bistand til ministeren.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

12. *Det er først og fremmest op til mig selv at sætte grænserne for min rådgivning og bistand til ministeren.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

### Spørgsmål 9

I hvilken udstrækning oplever du, at departementschefen begrænser dine muligheder for at rådgive ministeren?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

### Spørgsmål 10

I hvilken udstrækning oplever du, at ministersekretariatschefen begrænser dine muligheder for at rådgive ministeren?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

### Spørgsmål 11

I hvilket omfang gør man i dit ministerium brug af ”solohistorier” i forbindelse med pressebetjeningen?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

### Spørgsmål 12

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Den rådgivning og bistand, som jeg yder ministeren, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på almindelige vilkår.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
  
2. *Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg kan tilbyde ministeren.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

### **Spørgsmål 13**

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser dig i din rådgivning og bistand i forhold til:

1. *De faglige aspekter af en sag.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
2. *Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
3. *Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - Hverken eller
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
4. *Præsentation af politiske initiativer i forhold til medierne/offentligheden.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - Hverken eller
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
5. *Besvarelse af henvendelser fra medierne.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - Hverken eller
  - I nogen grad
  - I høj grad

6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- Hverken eller
- I nogen grad
- I høj grad

**Spørgsmål 14**

Eventuelle kommentarer:

---

---

---



## Bilag 7

### Spørgsmål til ministersekretariater

(udfyldes af ministersekretæren, 1. ministersekretær eller chefen for ministersekretariatet)

Hvor ikke andet er anført skal spørgsmålene besvares for ministersekretariatet eksklusiv eventuelle særlige rådgivere, uanset om disse er ansat i ministersekretariatet.

#### Spørgsmål 1

Hvor mange er i alt ansat i ministersekretariatet?

Angiv: \_\_\_\_\_

Heraf medarbejder ansat som særlig rådgiver: \_\_\_\_\_

#### Spørgsmål 2

Er ministersekretariatet i dit ministerium organisatorisk integreret med departementschefens sekretariat?

- Ja
- Nej

Evt. uddybende bemærkninger: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### **Spørgsmål 3**

Hvilke opgaver løser ministersekretariatet?

(Kryds af)

- Fører kalender for ministeren
  - Sørger for materiale til møder
  - Arrangerer tjenesterejser
  - Fører korrespondance for ministeren
  - Svarer på borgerhenvendelser
  - Skriver udkast til artikler
  - Skriver udkast til artikler, ministeren skal bruge i partisammenhænge
  - Skriver udkast til taler
  - Skriver udkast til taler, ministeren skal holde i partiet
  - Skriver ministeriets pressemeddelelser
  - Sørger for kontakt til Folketinget på ministerens vegne
  - Sørger for kontakt med Folketingets udvalg på ministerens vegne
  - Sørger for kontakten til ordførerne på ministeriets område på ministerens vegne
  - Sørger for kontakt til ministerens folketingsgruppe på ministerens vegne
  - Sørger for kontakt til ministerens parti på ministerens vegne
  - Sørger for kontakt til interesseorganisationer på ministerens vegne
  - Sørger for kontakt til ministerens valgkreds på ministerens vegne
  - Sørger for kontakt til øvrige ministerier på ministerens vegne
  - Sørger for kontakt til pressen på ministerens vegne
  - Sørger for kontakt til Statsministeriet i forbindelse med lovprogram
  - Forelægger sager for ministeren
  - Orienterer ministeren om relevante sager i medierne
  - Andet:
- 
- 
-



**Spørgsmål 4**

Rådgiver ministersekretariatet ministeren i faglige spørgsmål? (Med faglig rådgivning menes rådgivning om de faglige aspekter af sager).

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

**Spørgsmål 5**

Rådgiver ministersekretariatet ministeren i politisk-taktiske spørgsmål? (Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.).

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

**Spørgsmål 6 (Hvis *Sjældent*, *Af og til* eller *Ofte* til spørgsmål 4)**

Vedrører den politisk-taktiske rådgivning ministerens relationer til:

(Kryds af)

- Folketinget
- Ministerens parti
- Ministerens valgkreds
- Medier/offentlighed
- Interesseorganisationer
- Andre, skriv hvilke: \_\_\_\_\_

**Spørgsmål 7**

I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens afgørelser til departementet og/eller styrelser/direktorater?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

### Spørgsmål 8

I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens holdninger til sager af relevans for ministeriet til departementet og/eller styrelser/direktorater?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

### Spørgsmål 9

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande om ministersekretariatet?

1. *Det er departementschefen, som er politisk sparringspartner for ministeren. Ministersekretariatet løser kun praktiske opgaver.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

2. *Ministersekretariatet og departementschefen diskuterer ofte sagernes indhold.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

3. *Ministersekretariatet er meget på afstand af det øvrige ministerium.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

4. *Ministersekretærerne er det øvrige ministeriums talerør over for ministeren.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
5. *Ministersekretærerne er ministerens talerør over for ministeriet.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
6. *Ministersekretariatet er det eneste sted i ministeriet, hvor der er direkte kontakt til Folketinget.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
7. *Ministersekretariatet tager ofte selv kontakt til medierne for at oplyse om ministerens politik.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
8. *Ministersekretariatet besvarer ofte spørgsmål fra medierne om ministerens holdninger til sager.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

9. *Ministersekretariatet besvarer ofte spørgsmål fra andre ministerier om ministerens holdninger til sager.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

10. *Ministersekretariatet sender ofte materiale til ministerens politiske bagland.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

11. *Ministersekretariatet giver ofte råd til ministerens bagland om ministerens politiske holdninger til sager.*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

### Spørgsmål 10

I hvilket omfang gør man i dit ministerium brug af ”solohistorier” i forbindelse med pressebetjeningen?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

### Spørgsmål 11

Er der i dit ministerium ansat en medarbejder som særlig rådgiver?

- Ja
- Nej

**Spørgsmål 12 (hvis *ja* til spørgsmål 11)**

Hvilken organisatorisk placering har medarbejderen ansat som særlig rådgiver i dit ministerium?

- Ansat i ministersekretariatet og med chefen for ministersekretariatet som personalechef
  - Ansat i ministersekretariatet men med anden personalechef end ministersekretariatschefen
  - Ansat udenfor ministersekretariatet (uddyb evt. hvilken organisatorisk placering)
- 
- 
- 

**Spørgsmål 13 (hvis *ja* til spørgsmål 11)**

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte ministerens håndtering af konkrete sager i relation til pressen.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
  
2. *Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte politisk-taktiske spørgsmål i relation til vedtagelsen af ministerens politik.*
  - Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

3. *Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte faglige spørgsmål i relation til af ministerens politik.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
4. *Den særlige rådgiver bør kun rådgive ministeren i spørgsmål, der er relateret til ministerens håndtering af medierne.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
5. *Den særlige rådgiver bør altid orientere mig om hans/hendes rådgivning af ministeren i væsentlig spørgsmål.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
6. *Det er min opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig inden for reglerne.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

7. *Det er departementschefens opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig inden for reglerne.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
8. *Det er ministerens opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig inden for reglerne.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

### **Spørgsmål 14 (hvis *Ja* til spørgsmål 11)**

I hvilken udstrækning oplever du, at den særlige rådgiver begrænser dine muligheder for at rådgive ministeren?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

### **Spørgsmål 15**

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Den rådgivning og bistand, som jeg/ministersekretariatet yder ministeren, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på almindelige vilkår.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

2. *Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg/ministersekretariatet kan tilbyde ministeren.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
3. *(Hvis ja til spørgsmål 11) Den rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra den særlige rådgivere, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på særlige vilkår.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig
4. *(Hvis ja til spørgsmål 11) Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som ministeren kan forvente fra den særlige rådgiver.*
- Meget uenig
  - Uenig
  - Hverken enig eller uenig
  - Enig
  - Meget enig

### Spørgsmål 16

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler begrænser dig/ministersekretariatet i jeres rådgivning og bistand i forhold til:

1. *De faglige aspekter af en sag.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad



2. *Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
3. *Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
4. *Præsentation af politiske initiativer i forhold til mediernes offentlighed.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
5. *Besvarelse af henvendelser fra medierne.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere.*
- Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad

### Spørgsmål 17 (hvis *Ja* til spørgsmål 11)

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler begrænser medarbejderen ansat som særlig rådgiver i hans/hendes rådgivning og bistand i forhold til:

1. *De faglige aspekter af en sag.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
2. *Politisk-taktiske overvejelser i relation til gennemførelsen af politiske initiativer.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
3. *Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
4. *Præsentation af politiske initiativer i forhold til mediernes/offentligheden.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad
  
5. *Besvarelse af henvendelser fra medierne.*
  - Slet ikke
  - Næsten ikke
  - I nogen grad
  - I høj grad

6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere.*

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

**Spørgsmål 18**

Eventuelle kommentarer:

---

---

---

---