



Talepapir

2. februar 2011
UPC/AHY
J. nr. 11/00219

Svar på samrådsspørgsmål A af 12. januar 2011 stillet af PØU efter ønske fra Morten Bødskov (S) (åbent samråd)

Spørgsmål

”Ministeren bedes i forlængelse af betænkning nr. 1443 om ”Embedsmænds rådgivning og bistand” og Ritzaus telegram ”Ministerium mørklægger i strid med loven” den 7. oktober 2010 redegøre for regeringens syn på de såkaldte særlige rådgiveres ansættelsesgrundlag og beføjelser”

Svar:

- Frem til 2001 var der ikke udstukket egentlige retningslinjer fra regeringen om brugen af særlige rådgivere. De enkelte ministerier administrerede hver især brugen af særlige rådgivere, bl.a. på grundlag af betænkning nr. 1354 fra 1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd.
- I forbindelse med regeringsskiftet i 2001 blev anbefalingerne fra betænkning nr. 1354 udmøntet i form af retningslinjer, som statsministeren i november 2001 udmeldte som en regeringsbeslutning. Af retningslinjerne fremgik bl.a., at særlige rådgivere alene bør ansættes i ministersekretariatet eller dertil knyttede pressefunktioner, at særlige rådgivere ikke bør have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk, at særlige rådgivere bør ansættes tidsbegrænset så de fratræder sammen med ministeren, og at opslagsregler skal følges ved ansættelse af særlige rådgivere. Endvidere blev det, udover anbefalingerne i betænkning nr. 1354, fastslået, at det var regeringens holdning, at ministrene hver maksimalt kunne ansætte én særlig rådgiver. Ultimo 2001 fulgte den første standardkontrakt til brug ved ansættelse af særlige rådgivere
- Et enigt Folketing vedtog den 16. januar 2003, at der skulle ned sættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne både for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere.
- Udvalget, der havde Jens Peter Christensen som formand, afgav betænkning 1443 om ”Embedsmænds rådgivning og bistand” den

7. juni 2004. Betænkningens anbefalinger lå i forlængelse af anbefalingerne i betænkning 1354.

- Regeringen har taget betænkningen til efterretning i sin helhed. Den udgør således grundlaget for regeringens brug af særlige rådgivere, og det tilstræbes at efterkomme betænkningens anbefalinger og retningslinjer.
- Statsministeren udsendte den 1. juli 2004 et brev til alle ministerier om at sikre, at regeringens initiativer til opfølgning på betænkningen, blev gennemført i ministerierne. Statsministeren gik på et enkelt punkt videre end betænkningens forslag. Det blev således igen slået fast, at det er regeringens holdning, at der kun bør være ansat én særlig rådgiver i hvert ministerium, typisk med henblik på pressebetjening.
- Det er min opfattelse, at ministeriernes brug af de særlige rådgivere følger anbefalingerne fra Betænkning nr. 1443. Det var også hvad Rigsrevisionen konkluderede i sin beretning fra 2009.
- Rigsrevisionen foretog således i løbet af 2009 en undersøgelse af spørgsmålet bl.a. ved møder og spørgeskemaerne med ministerierne, og afgav i december 2009 beretning 2/2009 til statsrevisorerne om brugen af særlige rådgivere
- Rigsrevisionen konkluderer overordnet følgende: *"Ministeriernes brug af de særlige rådgivere følger regeringens initiativer og dermed også anbefalingerne i betænkning nr. 1443"*

Nærmere om de særlige rådgiveres ansættelsesforhold

- Og hvad indebærer regeringens initiativer på området så ?
- Jo, de særlige rådgivere ansættes, som anbefalet i betænkningen, som embedsmænd på *særlige vilkår* i ministerierne. Ansættelsen sker konkret på grundlag af en fælles standardkontrakt, der er tilpasset anbefalingerne i betænkningen. Seneste version af standardkontrakten er udsendt fra Finansministeriet til ministerierne i februar 2010.

- De særlige rådgivere indgår som en del af ministeriernes embedsværk, og de er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd. Det betyder bl.a. at de særlige rådgivere er underlagt samme krav om lovlighed, sandhed og faglighed som gælder for almindelige embedsmænd.
- Der hvor særlige rådgivere adskiller sig fra almindelige embedsmænd vedrører princippet om partipolitisk neutralitet, der stiller sig noget anderledes for de særlige rådgivere. Det kommer jeg nærmere ind på senere.
- Endvidere er deres ansættelsesforhold særligt derved, at ansættelsesperioden er knyttet til ministerens funktionsperiode. Den særlige rådgiver bliver opsagt og fritstillet i forbindelse med udskrivelse af folketingsvalg og ved udnævnelse af en ny minister.
- Rigsrevisionen konstaterede i sin undersøgelse fra 2009 at ministerierne anvender standardkontrakten, og fandt alene enkelte uklarheder i praksis vedrørende de særlige rådgiveres fritstilling og gensættelse ved Folketingsvalg.
- Rigsrevisionen bemærkede dog, at disse enkelte uklarheder forventedes afklaret når en påtænkt ny vejledning og ny standardkontrakt for ansættelse af særlige rådgivere blev taget i brug primo 2010. Som jeg tidligere har nævnt udsendte Finansministeriet en sådan ny vejledning i februar 2010.
- Rigsrevisor konkluderede herefter i sit afsluttende notat til statsrevisorerne i april 2010, at han fandt det tilfredsstillende, at Finansministeriet og Statsministeriet havde udarbejdet en ny vejledning og en ny standardkontrakt for særlige rådgivere. Ansættelseskontrakten skal anvendes fremover ved nyansættelser. Vejledningen havde til formål at præcisere den gældende retstilstand og særligt de punkter i standardkontrakten, hvor der i praksis er opstået uklarheder, herunder i forhold til personalegoder, minimalerstatning og modregning.
- Det var samlet Rigsrevisorers vurdering af vejledning og standardkontrakt, at disse redskaber suppleret med betænkning nr. 1443 vil

medvirke til en hensigtsmæssig forvaltning vedrørende de særlige rådgivere.

Nærmere om de særlige rådgiveres beføjelser

- For så vidt angår de særlige rådgiveres beføjelser i forhold til det almindelige embedsværk kan jeg oplyse, at rådgiverne er og bør være ansat i ministersekretariatene eller dertil knyttede stabsfunktioner.
- De bør ikke have instruktionsbeføjelser over for almindelige embedsmænd. Dette er også udtrykkeligt skrevet ind i standardkontrakten. De særlige rådgivere kan dog godt have et fagligt ansvar for medarbejdere, der er ansat i ministeriet med samme opgaver som den særlige rådgiver. Her tænker jeg særligt på pressearbejde. De særlige rådgivere bør ikke have egentligt personaleansvar for de pågældende medarbejdere, herunder for disses løn og karriere.
- Som udvalget også lægger til grund i betænkningen, bør der efter min opfattelse dog ikke opstilles skarpe generelle grænser for den særlige rådgivers mulighed for at anmode embedsmænd om at udarbejde materiale til brug for ministeren. Det kan være praktisk velbegrunder, at den særlige rådgiver, fx i hastesager, kan viderebringe anmodninger fra ministeren direkte til de relevante embedsmænd.
- Der bør naturligvis ikke være tvivl eller uklarhed om ansvars- og ledelsesforholdene i ministeriet. Derfor bør materiale som den særlige rådgiver har bestilt hos embedsmændene, når det er udarbejdet, tilgå ministeren på sædvanlig vis via det almindelige ministerielle hierarki.
- I sin undersøgelse fra 2009 konkluderer Rigsrevisionen, at den særlige rådgiver er underlagt departementschefens ledelse og ikke selv har instruktionsbeføjelse over almindelige embedsmænd bortset fra medarbejdere der er ansat med presse- og kommunikationsopgaver.

Nærmere om særlige rådgiveres evt. partiarbejde

- Dette samrådsspørgsmål er af spørgeren knyttet op på et Ritzau telegram fra 7. oktober 2010 med titlen ”Ministerium mørklægger i strid med loven”. Telegrammet omhandler en afgørelse i en konkret aktindsigtssag truffet af Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Det ligger uden for mit ressort både at kommentere på en aktindsigtsafgørelse truffet af et andet ministerium, og at kommentere på fortolkning og anvendelse af offentlighedslovens regler om aktindsigt. For så vidt angår den konkrete afgørelse må jeg derfor henvise til Økonomi- og Erhvervsministeren, mens generelle spørgsmål om aktindsigt og offentlighedsloven må rettes til Justitsministeren.
- For så vidt angår den del af telegrammet, som vedrører den særlige rådgivers mulighed for at varetage opgaver for ministerens parti vil jeg henvise til, at det i betænkning nr. 1443 udtrykkeligt er forudsat, at den særlige rådgiver har adgang til at bistå ministeren med dennes partiarbejde.
- Det fremhæves i betænkning nr. 1443, at visse af de grænser, der gælder for almindelige embedsmænd skal trækkes anderledes for de særlige rådgivere. Dette gælder særligt i relation til ministerens partiarbejde samt i forbindelse med folketingsvalg og folkeafstemninger.
- Det forhold, at princippet om partipolitisk neutralitet stiller sig anderledes for særlige rådgivere indebærer bl.a., at en særlig rådgiver kan varetage specielle opgaver, herunder i forhold til ministerens parti og politiske bagland, som det almindelige embedsværk ikke vil kunne yde bistand til.
- Bistanden kan således også vedrøre ministerens parti. Den særlige rådgiver kan også ledsage ministeren til møder i partiet.
- Hovedvægten i den særlige rådgivers opgaver bør være lagt på bistand til ministeren i dennes funktion som minister. Det kan dog være svært i praksis at skelne mellem situationer hvor en minister optræder i funktionen som minister henholdsvis som partipolitiker. Dette fører også til, at det i betænkningen konkluderes, at der i re-

lation til ministerens partiarbejde generelt bør gælde vide grænser for hvad de særlige rådgiveres rådgivning og bistand kan omfatte.

- Grænsen - som ikke kan trækkes skarpt - må således gå ved opgaver, der alene vedrører ministerens rolle som partipolitiker, fx ministerens forhold til den valgkreds, hvori han eller hun er opstillet til Folketinget, eller forhold der alene vedrører ministerens placering og eventuelle opgaver internt i partiorganisationen.
- Det er min vurdering, at de særlige rådgiveres funktioner og arbejdsopgaver også i praksis ligger inden for de rammer der er opstillet i betænkning 1443.
- Jeg vil til slut nævne, at der bør være åbenhed om hvem de særlige rådgivere er. På Statsministeriets hjemmeside offentliggøres der derfor oplysninger om de særlige rådgivers navn, ansættelsessted og arbejdsfunktioner samt oplysninger om relevant uddannelses- og beskæftigelsesmæssig baggrund.
- Som jeg nævnte før udsendte Finansministeriet i februar 2010 en ny vejledning til ministerierne om ansættelsesforhold for særlige rådgivere. Til vejledningen er knyttet en revideret standardkontrakt samt et standard opsigelsesbrev til den særlige rådgiver i forbindelse med udskrivelse af valg til Folketinget.
- Vejledningen har til formål at tydeliggøre den allerede gældende retstilstand ved at præcisere en række konkrete forhold vedrørende særlige rådgivere og deres ansættelsesforhold, særligt i forbindelse med udskrivelse af folketingsvalg. Desuden fremhæves de netop omtalte regler fra betænkningen om den særlige rådgivers bistand vedrørende ministerens partiarbejde.
- Jeg kan nævne, at Finansministeriet pt. er ved at foretage enkelte justeringer af vejledningen af rent teknisk karakter.