

Beslutningsforslag nr. B 112. Fremsat den 2. april af Holger K. Nielsen (SF), Margrete Auken (SF), Anne Baastrup (SF), Aage Frandsen (SF) og Steen Gade (SF)

## **Forslag til folketingsbeslutning**

### **om et udredningsarbejde vedrørende ændringer i embedsmændenes rolle i den offentlige forvaltning**

Regeringen pålægges at iværksætte et udredningsarbejde, som skal belyse konsekvenserne af en forvaltningsmæssig udvikling, hvor embedsmænd i stigende omfang spiller en politisk rolle, og hvor de i stigende grad ansættes efter politiske kriterier.

## Bemærkninger til forslaget

Den klassiske embedsmand fungerer i en formel ramme, hvor der er en klar skillelinje mellem det politiske og det forvaltningsmæssige. Han står uden for det politisk-taktiske spil og fungerer i stedet som neutral rådgiver for ministeren. Han skal fremlægge forskellige sagligt begrundede alternativer og være ansvarlig for, at de politiske valg, ministeren træffer, efterfølges føres ud i livet.

Embedsmænd havde tidligere en rolle, hvor de kunne vente, til de blev spurgt. Det forventedes ikke af dem, at de løbende kom med nye initiativer og forslag. De dyrkede selv ideologien om at være neutrale bærere af almenvellet og forestillingen om, at politik og forvaltning kunne adskilles. Det er diskutabelt, om politik og forvaltning kan adskilles. Man overlod det til ministeren at klare det parlamentariske spil. Ministre måtte selv sende politiske prøveballoner og »følere« op.

Ministre skrev i første halvdel af dette århundrede selv deres politiske taler og ofte også mere repræsentative taler.

Embedsmandens rolle var samvittighedsfuldt at redegøre for de retslige og de saglige forhold.

Den klassiske embedsmand arbejder ud fra en norm om *neutralitet* og *saglighed*. Neutraliteten skal sikre, at hans egne politiske opfattelser ikke påvirker hans rådgivning – i forlængelse heraf skal han kunne arbejde for ministre af forskellig politisk observans. Sagligheden skal sikre, at de politiske valg træffes på et juridisk og økonomisk korrekt grundlag.

Den klassiske embedsmand arbejder ud fra en forudsætning om objektivitet. Han er i princippet upolitisk – han deltager ikke i det politisk-taktiske spil, men udelukkende rollen som neutral rådgiver og forvalter af de politiske beslutninger, ministeren træffer.

I modsætning til en række andre lande, som i større og mindre omfang har tradition for politiske embedsmænd, bygger den danske statsforvaltning på en tradition med klassiske embedsmænd i ovennævnte forstand. Embedsmændene skal kunne betjene regeringer af forskellige politiske afskygninger, og de skal principielt ikke deltage i det politisk-taktiske spil.

Man kan diskutere, om idealtypen vedrørende den klassiske embedsmand har været afspejlet i den faktiske virkelighed. Grænsen mellem politik og forvaltning er ikke altid nem at trække, og bag neutraliteten og sagligheden har der med sikkerhed været mulighed for også at udøve politisk indflydelse. Alligevel har det danske system været bygget op på en skillelinje mellem det politiske og det saglige/forvaltningsmæssige, som har givet systemet nogle særlige karakteristika.

I de seneste år er der imidlertid sket en vis ændring af dette system. Skillelinjen mellem det politiske og det saglige er blevet mere uklar.

Troen på, at politik og forvaltning kan adskilles, er dalet, men hele vor forfatning bygger fortsat på den sondring.

Nu forventes det, at embedsmændene løbende analyserer, hvor udviklingen fører hen, og kommer med forslag til initiativer og »policies« (et ord, der slet ikke forekom i tidligere tiders embedsmandsordforråd).

Flere ministerier er omdannet til politikfabrikker. De rådgiver ministeren med henblik på det parlamentariske spil og håndteringen af medierne, de deltager i drøftelser med regeringspartierne folketingsgrupper, de yder til tider service, herunder taleskrivning, for folketingsmedlemmer fra disse partier. De varetager i langt videre udstrækning end tidligere forhandlinger med organisationer, EU, kommuner m.m. De opererer her ofte ganske selvstændigt. Der forventes langt mere information af offentligheden fra ministerierne, men grænsen mellem information og PR-virksomhed med politisk ladning er flydende.

Den tiltagende politisering afspejles også i ansættelsen af embedsmænd. Under de borgerlige regeringer i 80'erne intensiveredes en udvikling, hvor ministre ansatte partifæller med klart politiske opgaver. Dette fortsatte efter regeringsskiftet i 1993 – senest med ansættelsen af en politisk topmedarbejder i Statsministeriet.

Hele denne udvikling er ikke mindst foregået, fordi stadig mere støtte har været efterspurgt af stadig mere overbebyrdede ministre. Der ligger derfor ikke en

kritik af embedsmændene bag ovenstående beskrivelse af udviklingen. Det er hverken muligt eller ønskværdigt blot at ville forsøge at skrue udviklingen tilbage. Men vi må erkende, at der er sket en forrykkelse af balancen mellem dem, der har et demokratisk mandat, politikerne, og dem, der ikke har det, embedsmændene.

Politikernes og det repræsentative demokratis indflydelse er svækket. Embedsmændenes er øget. Ansættelse af politiske embedsmænd er ikke nødvendigvis negativt. I komplicerede teknisk-bureaukratiske systemer kan der hos ministre være et velbegrunnet behov for også at modtage egentlig politisk rådgivning. Og der kan være behov for, at embedsmænd på vegne af ministeren fungerer i roller, der må karakteriseres som politiske.

Det er imidlertid et problem, hvis det finder sted bag ryggen af offentligheden uden nogen egentlig demokratisk debat. Og det må siges at være tilfældet i de seneste års udvikling.

- Problemerne gør sig gældende på flere områder.
- Det er i sig selv et demokratisk problem, at embedsmænd, der er ansat som neutrale (klassiske) embedsmænd, uden nævneværdig offentlig diskussion påtager sig egentlige politiske opgaver.
  - Et særkende ved politiske beslutninger i et demokrati er muligheden for offentlig kontrol. Politik er et offentligt anliggende. Beslutningerne gøres til genstand for en offentlig diskussion, og hvis vælgerne på baggrund heraf er utilfredse med politikerne, kan disse afsættes. I modsætning til politikerne befinder embedsmændene sig i et lukket administrativt system. Lovgivningen om offentlighed i forvaltningen har givet en begrænset åbenhed og dermed også visse kontrolmuligheder, men slet ikke på et niveau, som kan begrunde en egentlig politisering af embedsmændenes arbejde.
  - Der ligger problemer omkring ansvarligheden. Omkring politiske beslutninger er ministre omfattet af et retligt og politisk ansvar, som det er defineret i ministeransvarlighedsloven, og muligheden for, at et flertal i Folketinget kan afsætte en minister. Embedsmændenes ansvar er defineret fuldstændig anderledes. De er ansatte som »neutrale«, »upolitiske« embedsmænd og kan som følge heraf ikke gøres til genstand for noget politisk ansvar. Heraf følger også, at de ikke kan indkaldes som vidner i parlamentariske undersøgelser, som det var tilfældet i undersøgelsen vedrørende Spar Nord-sagen. Embedsmændenes ansvar er defineret af deres ansættelsesvilkår, bl.a. som det kommer til udtryk i tjenestemandreglerne. Men er det

hensigtsmæssigt, at der eksisterer ansvarsregler, som er udformet i relation til den klassiske embedsmandsrolle samtidig med, at denne rolle undergår store forandringer?

- For embedsmændene selv er det u hensigtsmæssigt, at de på den ene side er ansat i den klassiske rolle, samtidig med at de skal påtage sig opgaver, der ligger ud over denne rolle. I Tamil-sagen blev flere embedsmænd klemte i denne konflikt, og det er vel rimeligt, at de har klare retningslinjer: Er de ansatte i den klassiske rolle, eller skal de fungere som politiske embedsmænd?
- Dertil kommer, at det skaber uro i centraladministrationen, når denne udvikling kommer snigende. De pågældendes kompetencer samt løn- og ansættelsesvilkår kan være uafklarede. Karriereembedsmændene ved ikke, hvordan de skal forholde sig. Skal de »fryse« de politiske embedsmænd ud, eller skal de ud i et kapløb om selv at blive meldt ind i et regeringsparti? Så længe der ikke er skabt klare spilleregler, er det også et uafklaret spørgsmål, hvad der skal ske med de pågældende efter et regeringsskifte.
- Der ligger en risiko for, at de klassiske embedsmandsdyder om korrekt forvaltning svækkes, hvis ministerierne i stigende grad forventes at leve sig ind i netop ministrenes politiske tankebaner og handle i forlængelse heraf, samtidig med at embedsmændene i stigende grad risikerer forflyttelse, hvis de ikke følger ministeren. Hvis en sådan udvikling skal undgås, forudsætter det i det mindste en offentlig debat og mere klare retningslinjer.

Som nævnt er udviklingen i embedsmandsrollen ikke nødvendigvis negativ, men det er afgørende, at den finder sted på et åbent grundlag og ikke uden for offentlighedens kontrol. Regeringen pålægges derfor at gennemføre et udredningsarbejde, som belyser fordele og ulemper ved politiske embedsmænd i den offentlige forvaltning. Det vil være naturligt at inddrage erfaringer fra andre lande. I forlængelse heraf skal der opstilles forslag til, hvordan der i givet fald kan opstilles regler omkring politiske embedsmænd, som sikrer demokratisk indsigt og kontrol med den offentlige forvaltning. Desuden bør der udarbejdes forslag til, hvordan et system med politiske embedsmænd i givet fald vil kunne fungere i den danske forvaltning.

Det forudsættes, at udredningsarbejdet færdiggøres i næste folketingssamling, og der bør derfor udarbejdes et præcist kommissorium inden udgangen af denne samling. I udredningsarbejdet bør inddrages uafhængige samfundsforskere, som har beskæftiget sig med problemstillingen.

### *Skriftlig fremsættelse*

**Holger K. Nielsen (SF):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om et udredningsarbejde vedrørende ændringer i embedsmændenes rolle i den offentlige forvaltning.*

(Beslutningsforslag nr. B 112).

Idet jeg henviser til de bemærkninger, der ledsager forslaget, anbefaler jeg det til Tingets velvillige behandling.