

FUTURIBLERNE

– tidsskrift om samfundsforhold

September 2015, Årgang 43. nr. 2-3 • Udgivet af Selskabet for Fremtidsforskning • info@fremtidsforskning.dk

Foto © Jørn Kildall Folketinget Christiansborg 2006

Tema:

Ondt i embedsmandsetikken?

Om embedsmandsroller, ministeransvar
og kontrol med regeringen.

ISSN 0105 3981

Fremtider kan ikke beregnes. Fremtider kan kun vælges.

Redaktionelt forord



En stribe sager af den art, vi kender som politisk-administrative skandalesager, førte sidste år til nedsættelse af et udvalg under DJØF – Danmarks Jurist- og Økonomforbund, der skal se på samspillet mellem embedsmænd, politikere, befolkning og medier, det såkaldte Bo Smith udvalg, opkaldt efter sin formand, en tidligere højt profileret departementschef i Beskæftigelsesministeriet. Aktualiteten af dette initiativ understregedes af en næsten samtidig udgivelse af to bøger om samme emne, Ansvar der blev væk, af forskerne Pernille Boye Koch og Tim Knudsen, og Mørkelygten af journalisten og Cavlingprisvinderen Jesper Tynell.

For at holde gryden i kog og for om muligt også at pege på nogle konstruktive løsninger på de problemer, som de tilbagevendende skandalesager vidner om, tog en gruppe forskere fra Københavns og Roskilde universiteter initiativ til afholdelse af en konference under medvirken af Jesper Tynell og i samarbejde med Folketingets formand, Mogens Lykketoft. Dette samarbejde muliggjorde, at konferencen kunne afholdes i Landstingssalen på Christiansborg, den

9. april d.å. Det skete under overskriften Ingen over Folketinget? og med et program, som tillige gav udvalgte folketingspolitikere mulighed for at kommentere på de spørgsmål, som blev taget op på konferencen.

Dette temanummer om embedsmandsetik indeholder en bearbejdet udgave af de 5 oplæg, der blev holdt på konferencen af henholdsvis Birgitte Poulsen, Jesper Tynell, Carsten Henriksen, Pernille Boye Koch og Jens Elo Rytter. Derudover er medtaget 3 artikler, hvoraf den ene skyldes Michael Gøtze, som skulle have medvirket på konferencen, men som måtte melde afbud af personlige årsager. De to første artikler i dette temanummer har imidlertid intet med denne konference at gøre, men yder til gengæld hver på deres måde væsentlige bidrag til debatten om embedsmænds stilling i en (central-)administration, der kan opleves som stadig mere politiseret.

Ansvar – det politiske ansvar – for denne misere bliver umisforståeligt placeret i den første artikel af sprogforskeren og samfundsdebattøren **Peter Harder** under en overskrift, der taler for sig selv: "Venstre er en trussel mod danske kerneværdier". Her konfronteres idealet om den gode regeringsførelse, som ingen ringere end den amerikanske politolog Francis Fukuyama har villet se realiseret med særligt held i Danmark, med den nye politiske virkelighed, som opstod med de borgerlige partiers overtagelse af regeringsmagten i starten af 2000-tallet, og som ikke mindst blev tegnet af det parti – Venstre – som gennem en 10-årig periode besatte statsministerposten.

Niels Fenger, selv tidligere embedsmand i ledende stillinger og medlem af det ovennævnte Bo Smith udvalg, sætter fokus på de klassiske værdier, som embedsmændene må værne om – retsstaten og borgernes retssikkerhed – og stiller skarpt på de udfordringer, som møder embedsmanden i nutidens forvaltning. Men samtidig maner han til besindelse: Vi må ikke tro, at det er normen, at embedsmændene træder ved siden af. Omfanget af skandalesager er ikke større end tidligere, snarere tværtimod, og der er ingen grund til at tale problemerne op. Det er et synspunkt, som også er mainstream hos embedsmændene selv såvel som hos deres personaleorganisation, der har givet navn til en af tidens – omstridte – udviklingstendenser, den nok så bekendte djøfisering af de offentlige institutioner.

Embedsmandsrollen er genstand for mere indgående overvejelser i det første indlæg på Christiansborg-konferencen af **Birgitte Poulsen**, som med en historisk tilgang optegner de arkæologiske lag i udviklingen af embedsmandsrollen fra klassisk bureaukrat i 1800-tallets retsstat og frem til den moderne konkurrencestats policy entreprenør, der skal

leve op til et væld af krydsende forventninger om på én gang at kunne levere korrekt sagsbehandling, bidrage til sam-
ordning og planlægning af den offentlige indsats og samtidig levere varen politisk i rollen som politisk idéudvikler med
den til enhver tid siddende regering som alt overskyggende fikspunkt for embedsmandens loyalitet.

Herfra tager **Jesper Tynell** over med en beretning om embedsværkets kalamiteter set i den prisme, som udgøres af
de højt besungne idealer om lovlighed, sandhed, faglighed og politisk neutralitet. Tynells egne undersøgelser viser, at
det er de ønskede resultater, der bestemmer analysen i stedet for omvendt, og at embedsmændene ser det som deres
opgave at hjælpe regeringen til at føre sin politik igennem på en måde, som måske nok kan være på kanten af det lov-
lige, men hvor man ikke kan sige, at den er klart ulovlig. Tynell undersøger i den forbindelse, hvad reglerne for embeds-
mænd i praksis betyder for det, vi normalt kalder for den parlamentariske styringskæde.

Omdrejningspunktet for den efterfølgende analyse er det ansvar, der knytter sig til rollerne som minister og embeds-
mand, og i den forbindelse de retlige og praktiske muligheder for at drage disse til ansvar, når noget går galt. Disse
spørgsmål tages op af **Carsten Henrichsen**, der ser den omsiggribende politisering af embedsværket i nyere tid som et
hovedproblem for forvaltningens troværdighed, og som peger på svagheder ved såvel ansvarsgrundlaget som de sær-
lige efterforskningsorganer, der skal afklare, om der konkret er grundlag for at gøre et ansvar gældende. Der slås til lyd
for større klarhed og gennemskuelse i regelgrundlaget, styrkelse af de ansattes ansættelsesbeskyttelse, normali-
sering af ansvarsvurderingen og indførelse af mindretalsgarantier i forhold til at gøre et ministeransvar gældende.

Forholdet mellem Folketing og regering er genstand for videregående analyser i den næste artikel af **Pernille Boye Koch**,
medforfatter til den ovennævnte bog, "Ansaret der blev væk". Udgangspunktet er her en udbredt antagelse om,
at Folketinget – med de mange mindretalsregeringer – gennemgående står stærkt i billedet i forhold til regering og
forvaltning, og at Danmark også er internationalt førende, når det gælder om at modvirke det demokratiske underskud,
som typisk forbindes med EU-medlemsskabet. Men det er alt sammen blot myter. Forfatteren påviser, at Danmark
ikke lever op til internationale anbefalinger om oppositionens rettigheder og mindretalsbeskyttelse i parlamentet,
og at magtbalancen mellem Folketing og regering for længst har forskudt sig til fordel for sidstnævnte.

I den videre analyse af det parlamentariske demokrati peger **Jens Elo Rytter** – med forbillede i andre nordiske forfat-
ningssystemer – på en række muligheder for at styrke Folketingets stilling, bl.a. ved at instituere et særligt kontrol-
udvalg, øge den sekretariatsmæssige betjening af Folketinget og dets udvalg og styrke den parlamentariske kultur,
bevidstheden om de opgaver, som Folketinget skal varetage med lovgivning og kontrol af den udøvende magt. Det er
ikke ændringer, som bryder med den danske forfatningstradition for ministerstyre, men det kan måske alligevel være
tilstrækkeligt til at dæmme op for de værste vildskud fra ministrene og deres embedsværker.

Går det alligevel galt, er det vigtigt, at systemet har indbyggede sikkerhedsventiler, der kan lukke dampen ud. Dette
er billedlig talt ideen med de whistleblower ordninger, som flere gange har været under overvejelse, senest i et ud-
valg under Justitsministeriet, som blev nedsat i 2013. Resultatet var dog nedslående derved, at de embedsmænd,
der indgik som medlemmer af udvalget, trak deres støtte til væsentlige dele af udvalgets forslag. Den historie for-
tæller **Michael Gøtze** om med den indsigt som følger af, at han selv var medlem af udvalget, hvor han var en af dem,
som argumenterede for en styrket ansættelsesretlig beskyttelse af whistleblowers.

Det er mit håb, at dette temanummer kan skabe fornyet interesse for de problemer, der knytter sig til samspillet mel-
lem embedsmænd, politikere, befolkning og medier, og at ikke mindst de mange konstruktive forslag til systemæn-
dringer, som fremsættes her, må give anledning til debat og overvejelser.

Carsten Henrichsen, redaktør



Indholdsfortegnelse

	Redaktionelt forord	3
Peter Harder:	Venstre er en trussel mod danske kerneværdier	5
Niels Fenger:	Embedsmandsdyder under pres	9
Birgitte Poulsen:	Den moderne embedsmandsrolle	14
Jesper Tynell:	Folkestyre eller topstyre	19
Carsten Henriksen:	Ministeransvar og embedsmænds ansvar	26
Pernille Boye Koch:	Myten om det stærke Folketing	33
Jens Elo Rytter:	Folketingets kontrol med regeringen	39
Michael Gøtze:	Om whistleblowing som sidste nødbremse	44
	Forfatteroversigt	49

Af Peter Harder



Venstre er en trussel mod danske kerneværdier

Der er foruroligende mangel på moral i toppen af Danmarks største parti ¹

Kampen om Troels Lund Poulsens næse er naturligvis en del af valgkampen – men der er mere grundlæggende ting på spil. Hverken næse-afstemningen eller Lars Løkke's fadøller bør stjæle opmærksomheden fra det centrale problem. Venstre-toppens moralske kompas peger mod en national deroute, hvor bilagsrod og rejser på første klasse er småting i sammenligning. Det egentlige problem er undergravningen af en politisk kultur baseret på god regeringsførelse og administrativ praksis. Det hænger sammen med det høje gensidige tillidsniveau og sociale relationer i al almindelighed.

Det værdigrundlag, jeg skriver ud fra, er præget af velfærdsstaten i dansk version, men pointen her er en anden og bredere. Kernen i sagen er beskrevet af den amerikanske politiske teoretiker Francis Fukuyama og handler om idealer, der gælder den vestlige verden som helhed. I sin nye bog om politisk orden og forfald ² bruger Fukuyama Danmark som navn på det ideal, som nationer på vej frem skal sigte efter: »modellen for, hvordan man forener god regeringsførelse, økonomisk velstand og demokratisk gennemsigtighed«. Bogens pointe er, at der er tegn på forfald i de mest avancerede politiske kulturer, herunder ikke mindst USA. Men Danmark giver håb.

Danmarks centrale positive kvalitet, siger Fukuyama, er dets succesrige overgang fra 'patrimonial' til moderne regeringsførelse. Det patrimoniale system er kendetegnet ved, at lederne fungerer som en klan, der bruger magtapparatet til egne formål. Det moderne ideal, som Danmark repræsenterer, er et system hvor magtapparatet tjener det fælles vel inden for rammerne af det politisk fastlagte regeringsgrundlag, og embedsmænd er udvalgt på basis af saglige kvalifikationer til at træffe de rigtige afgørelser på dette grundlag.

Det rent patrimoniale samfund, hvor den vindende klan tager det hele, er globalt set stadig en udfordring, jævnfør situationen i Irak. Vesten handler det især om anvendelsen af de demokratiske institutioner: I hvor høj grad bruger regeringen magten på måder, der går uden om vedtagne spilleregler? På dette punkt har den nuværende Venstre-top sat en ny standard – og det er den, der er problemet.

Forskellen mellem individuelle afvigelser på den ene side og skred i de overordnede spilleregler på den anden side kan eksemplificeres med forskellen på variation og sprogforandring: Sproget ændres ikke, fordi en enkelt person finder på noget nyt, kun når der opstår en ny norm. Ordet 'bil' blev ikke en del af det danske sprog, fordi nogen fik den idé, heller ikke fordi dette forslag vandt Politikens konkurrence i 1902 – kun fordi det blev normen blandt danskere at bruge dette ord.

¹ Denne artikel har været optrykt i Politiken som kronik, den 29. januar 2015.

² Francis Fukuyama: *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar, Strauss, and Giroux, 2014.

Et af eksemplerne på, at der er sket noget nyt i den politiske kultur, er lækagerne. Information omfattet af tavshedspligt blev lækket til medierne på en måde, der tjente Venstres politiske interesser – i det ene tilfælde Jægerkorpsets udsendelse til Irak (som manifesterede Søren Gades handlekraft), i det andet tilfælde information om Thorning-ægteparrets skatteforhold. Sagerne er aldrig blevet opklaret, men i begge tilfælde er det kun en meget begrænset kreds af personer, der har haft adgang til den relevante information. Den utilfredsstillende retlige situation, der her er tale om, kendes fra Blekingegade-sagen: Man ved, hvem der kan være tale om, men man har ikke beviser imod nogen enkelt.

Et af eksemplerne på, at der er sket noget nyt i den politiske kultur, er lækagerne. Denne type udskridning er mig bekendt aldrig sket før i Danmark – men der er et kendt fortilfælde i USA. Bush-regeringen havde baseret sin argumentation for Irak-krigen på oplysninger om, at Saddam Hussein havde forsøgt at købe uran i Afrika, men det blev dementieret offentligt af lederen af den mission, der blev udsendt for at undersøge sagen. Kort efter blev det lækket til pressen, at hans kone var CIA-agent, med de konsekvenser, det havde for ægteparret. Den skyldige blev ikke fundet.

Min påstand er ikke, at Venstrefolk på det individuelle plan er værre end så mange andre. Det særlige ved Venstretoppens rolle er, at den har præsideret over en ændring af den politiske kultur, så ting, man før ville anse for skandaler, nu ikke ses som noget problem. Det er her, Troels Lund Poulsens foredragsplaner kommer ind. Hvis man går ind for traditionelle danske værdier i politisk kultur, bør den være dråben, der får bægeret til at flyde over. I stedet for i det mindste at hykle en vis beklagelse over den lækageskandale, som fandt sted, mens han var ansvarlig minister, tager han på turné med den. Det fremgår af udtalelser til medierne, at han ikke kan se noget problem i det. Måske det klareste eksempel på, at problemet er flyttet fra individniveau til systemniveau – at der er tale om en ny norm – er embedsmandsrollen. I alle de sager, der har været, har man diskuteret indgående, om fejl var politikernes eller embedsmændenes skyld. Men hvis jeg har ret, har dette spørgsmål ikke længere noget godt svar. Problemet er, at der er opstået en organisationskultur (udførligt beskrevet og dokumenteret i Jesper Tynells bog 'Mørkelygten'), hvor det er embedsmændenes første pligt at løse ministerens problemer, uanset om man vildleder offentligheden og Folketinget, og uanset om man risikerer at bryde loven.

Kontrasten er skærende klar i forhold til Fukuyamas beskrivelse af det ideelle system, han kalder Danmark, hvor embedsmænd er tjenere og vogtere for det bredere fælles vel. Michael Lunn, justitsministeriets tidligere departementschef, er citeret for at have kaldt sagen om ulovlig behandling af statsløse for 'uforståelig', og det er den også, hvis embedsmænds første pligt er at forvalte i overensstemmelse med spillereglerne (loven). Hvis vi derimod antager, at der er opstået et normsæt, som går ud på, at det vigtigste er at behage ministeren, bliver det ikke alene forståeligt, men forudsigeligt, at ingen ønsker at være den, der siger i klartekst, at den ønskede praksis er ulovlig. Det er dette, der forklarer 'Ansvaret der forsvandt' (titlen på Tim Knudsens og Pernille Boye Kochs bog om politikere og embedsværket). Heraf følger, at man derfor ikke længere vinder ret meget ved at lede efter individuelle fejltrin – det er systemfejlen, der skal fjernes. 'Ansvaret der forsvandt' nævner en række muligheder for at bedre på miseren, men bogen understreger med rette, at der ikke er nogen simple løsninger, og at man ikke kommer uden den vanskeligt håndterbare problematik, der hedder kulturændring i embedsværket.

Her har Venstre-regeringen vist ret klart, hvad den står for. Jesper Tynell fik Cavling-prisen for at afsløre, hvordan Claus Hjort Frederiksen gang på gang benyttede embedsværket til vildledning af Folketing og offentlighed. Denne pris afspejler de klassiske danske værdier om pressen som vogter af magthaverne, og over for den står Venstres nye normsæt om at bruge magtapparatet efter eget forgodtbefindende. De to normsæt stod anskueligt over for hinanden, da statsminister Anders Fogh Rasmussen som pressens minister overrakte Jesper Tynell prisen – hvorefter Løkke udnævnte Claus Hjort til finansminister. (Ikke blot slap Claus Hjort godt fra det – han blev forfremmet!).

En anden person, der er aktuell i Venstre-toppen, er Søren Gade. Heller ikke han er kommet til at betale nogen pris af betydning for de udskridninger, han præsiderede over som forsvarsminister. Foruden lækken var der sagen om oversættelsen af jægersoldatens erindringer (og man skal lige sammenligne den nidkærhed, hvormed man forfulgte jægersoldatens 'afsløringer' med kulturen omkring ministeriets egen politisk motiverede lækage!). Søren Gade forlod ganske vist regeringen, men først i forbindelse med en senere omdannelse, og rygterne tyder på, at han kan komme til at genindtage en hovedrolle i en ny Venstre-ledet regering.

Og sidst, men ikke mindst, illustrerer den affære, der vedrørte Lars Løkke selv, måske aller klarest, hvordan Venstre-toppens praksis havde systemændrende karakter. Lars Løkke havde i fem år fra 2002 til 2007 som sundhedsminister stået for en praksis, der overbetalte privathospitalerne på det offentliges bekostning. Da Rigsrevisionen opdagede denne praksis og udtalte sin skarpe kritik af den, skete der det, at statsrevisorerne (der er udpeget af partierne) ikke bakkede op om rigsrevisionens kritik – til trods for at det saglige grundlag ikke kunne antastes. Dette er igen noget, der er uden fortilfælde i dansk politik og derved systemændrende. Heller ikke Lars Løkke måtte betale nogen politisk pris for denne kritik imod sin embedsførelse.

Men hvordan kan jeg påstå, at der er sket et kulturskred, når alle bedyrer, at det skam er de samme gode gamle regler, der gælder, og at vi bare skal op på skinnerne igen? Her kan vi igen trække på sprogvidenskabelige erfaringer. Der er to slags normer; den ene er dem, vi godt ved, vi skal støtte, når vi bliver spurgt. Den anden er dem, vi i praksis retter ind efter. I Danmark går alle ind for dialekterne, når de bliver spurgt, men det er den trendy hovedstadsnorm, man retter ind efter.

I organisationskultur taler man om skueværdierne over for de basale antagelser. Det er de basale, styrende antagelser, som der er sket et skred i, mens de fromme principper stadig står fremme på hylden.

For at undgå en nærliggende misforståelse: Jeg tror ikke, der er vandtætte skotter mellem saglighed og politik. Embedsmænd har altid skullet hjælpe regeringen også politisk, det vil sige med at udarbejde forslag og argumentationer, der fremmer regeringens mulighed for at gennemføre sin politik.

Hvis Lars Løkke åbent havde sagt, at hans og dermed regeringens politik var at betale privathospitalerne så mange penge, at der kom en stærk privat sektor op at stå, havde der ikke været noget problem. Det sagde han bare ikke. Det er ikke et spørgsmål om partipolitik. Hvis det var en ældre generation af venstrefolk såsom Uffe Ellemann-Jensen eller Bertel Haarder, der stod for at overtage styret, ville Venstre ikke være problemet.

Man kan også spørge, hvorfor Socialdemokraterne, der jo tydeligvis har overtaget visse embedsmænd, der er villige til at strække sig langt for at behage ministrene, skulle være bedre end Venstre til at forhindre denne moralske deroute. Her er en vigtig faktor, at Socialdemokraterne sjældent slipper godt fra at lave numre (de to ministre i den nuværende regering, der blev taget i vildledning, gik faktisk af). Derfor er de ikke så farlige, når vi taler om risikoen for, at der opstår en ny norm. Når man tænker ikke blot på Thornings, men også Nyrups forhold til medierne, må faren for, at Socialdemokratiet ved sin behændige magtanvendelse etablerer en snigende undergravning af den politiske kultur, forekomme noget fjern.

Detroniseringen af Justitsministeriets departementschef peger også i den samme retning og det bedste bevis er hele personalets reaktion med at klæde sig i sort. Denne solidaritetsaktion må forstås på den måde, at man anså det for en uretfærdighed over for en embedsmand, der jo ikke havde gjort andet end at prøve at hjælpe. Pointen er, at det er berettiget netop ud fra den ny norm om at man skal hjælpe med alt, inklusive at lave numre (og derfor kan embedsmændene med god grund føle sig fredløse, indtil der bliver overensstemmelse mellem den officielle og den reelle norm). Fordi forflyttelsen er et brud med den nu uofficielle norm, er den et muligt vendepunkt. Fremtidige departementschefer vil være nødt til at tænke på, om det er godt for karrieren at hjælpe politikerne ud over grænsen for god forvaltningsskik.

Ud over magtanvendelsen er der også et andet punkt, hvor Venstre-ledere fører an i bevægelsen hen imod at imitere det forfald, som Fukuyama påviser i amerikansk politik: kravet om, at private sponseres bidrag til politikere skal være offentlige. Nogle politikere har slet og ret overtrådt loven, men vigtigere med hensyn til spørgsmålet om, hvilke normer, der skal gælde, er Søren Pinds reaktion: Han har åbent erklæret, at han vil omgå lovens hensigt om åbenhed ved at kanalisere støtten via en såkaldt 'pengeklub', således at kun foreningens navn skal oplyses.

I Amerika har vi netop set, hvordan den voksende afhængighed af sponsorer kan ændre spillereglerne. I forliget om USA's nye budget indgår en afskaffelse af forbuddet mod, at normale banker spekulerer i den slags uigennemskuelige derivater, som udløste finanskrisen (subprime-lån osv.). Denne reform var et af de få resultater, man opnåede i kampen mod finansverdenens udskridning, og den er nu afskaffet igen. Ingen tvivler på, at dette har at gøre med de massive bidrag, som finanssektoren yder til kandidater i begge de amerikanske partier. Er det den vej, vi ønsker at gå?



Den centrale årsag til de politiske systemers forfaldssymptomer i moderne stater er ifølge Fukuyama, at de privilegerede grupper er i gang med at generobre den magt, som de i løbet af det tyvende århundrede har måttet afgive til demokratisk kontrollerede organer. Næppe nogen danske politikere går ind for denne tendens. Men det eneste værn imod denne udvikling er en politisk kultur, hvor magten bliver holdt effektivt i tømme af demokratisk vedtagne spilleregler.

Det er disse spilleregler, som Venstre ustraffet har blæst på i en række tilfælde på en måde, der er uden fortilfælde i Danmark. Og derved bliver de en trussel imod danske kerneværdier på et punkt, hvor

Fukuyama har udnævnt os til ledestjerne for hele verden. Løkke har vi hørt meget om. Men Claus Hjort slap igennem hele den forrige regeringsperiode uden at svare på spørgsmål om sit misbrug af magtapparatet. Bør chefstrategen ikke kræves til regnskab, inden han fortsætter hvor han slap?

Peter Harder

Professor i engelsk sprog ved Københavns Universitet, medl. af Videnskabernes Selskab.



Embedsmandsdyder under pres³

For nyligt viste en meningsmåling, at 48 procent af de adspurgte havde en lille eller ret lille tillid til embedsmænd i de danske ministerier. Det høje tal er for så vidt forståeligt, henset til at medierne i de senere år har svælget i såkaldte skandalesager. Indtrykket er blevet yderligere understøttet af, at der i efteråret udkom to bøger, der tilsyneladende afdækkede en overpolitisering i ministerierne.

Det er bekymrende, hvis billedet af den sandfærdige og saglige embedsmand er under opløsning. Folketinget skal kunne have tillid til forvaltningen, når den udøver kontrol med regeringen. Borgerne skal have tillid, at de behandles lovligt. Og ministre skal have tillid til, at den forvaltning, der sker i deres navn, foregår ordentligt.

Derfor er det godt, at der for tiden kører en debat om embedsværkets kvalitet og arbejdsbetingelser. Det er også fint, at DJØF har nedsat et udvalg til at undersøge udviklingen i forholdet mellem embedsmænd og politikere. Men det er lige så vigtigt at bevare proportionerne. De fleste borgere har ikke selv kontakt med centraladministrationen. Derfor præger mediernes dækning af emnet uundgåeligt offentlighedens opfattelse. Den dækning har i det væsentlige angået nogle få uheldige sager, der på ingen måde kan siges at være repræsentative for ministeriernes generelle virke. Måske derfor har den offentlige debat udviklet sig på en sådan måde, at man helt kan glemme, at den danske forvaltning faktisk fungerer glimrende. Dels er embedsværket bundet af pligter til at handle lovligt, sagligt, fagligt og sandfærdigt, således at der eksisterer de nødvendige grænser for embedsværkets loyalitet og lydighed i forhold til den politiske ledelse. Dels er der efter min opfattelse ikke belæg for at hævde, at der et sket grundlæggende skred i overholdelsen af normerne. Langt de fleste danske embedsmænd arbejder med en høj bevidsthed om deres rolle som samfundets tjenere. Endvidere skyldes hovedparten af de uheldige sager ikke et politiseret embedsværk. Man må heller ikke glemme, at der bl.a. 1980-90 var flere skandalesager, end vi i dag kan opdrive. Problemstillingen er således ikke blot aktuel, men evigt aktuel. Endelig bør vi ikke tale systemet ned under gulvbrædderne. For da vil selvværket og arbejdsglæden forsvinde og tillidskrisen for alvor vokse.

Medierne

Når det er sagt, må det samtidig erkendes, at en række udviklingstendenser i vilkårene for det politisk-administrative system indebærer en øget risiko for, at normerne for saglig og ærlig forvaltning kommer under pres.

For det første er mediepresset på ministre steget voldsomt. Tidligere havde medierne en deadline, og de tog sig tid til research og have en dialog med politikerne. I dag er den traditionelle nyhedscyklus accelereret væsentligt. Samtidig kommunikerer vi på en anden måde. To timer efter en Facebook-opdatering kan tusind vælgere have kommenteret på ministerens udsagn.

³ Denne artikel har været optrykt i Politiken som kronik, den 30. marts 2015.

Der er i dag et krav om, at ministrene er tilgængelige døgnet rundt. Svarene på de stillede spørgsmål skal findes, før ministerierne selv har nået at formulere de spørgsmål, der egentligt er de mest relevante for den rejste problemstilling. Samtidig skal budskaberne være korte og knivskarpe. Det øgede tempo vanskeliggør grundighed og øger risikoen for fejl. Udfordringen med at sikre de faglige argumenter den fornødne plads bliver stadig større. Ministeriet skal næsten have en mediestrategi klar, inden policy-delen er på plads.

At tidspreset øger risikoen for fejl, betyder imidlertid ikke, at medierne er parate til at tilgive de fejl, der uafværgeligt begås. Tværtimod understøtter den stigende kamp om mediedagsordenen tendensen til at fokusere på personsager og fejl og ikke på politik – en udvikling, der yderligere bæres af, at journalisterne bl.a. på grund af ministeriernes spin i stigende grad synes at nære mistillid til sandhedsværdien af den information, der kommer fra ministerierne.

Det udgør et stort pres på systemet, at det til alle tider og i alle dele af processen skal kunne tåle at blive kigget i sømmene og bestå med et 12-tal. For hvor en minister kun yderst sjældent fældes af oppositionen på grund af dennes politiske initiativer, er det som led i kampen om magten blevet almindeligt at grille ministeren for fejltrin i enkeltssager, uanset om fejlen blev begået af en embedsmand, og uanset om fejlen på ingen måde var et forsøg på at begå eller dække over magtfordrejning. Det gør det heller ikke bedre, at risikoen for fejl er blevet øget af, at regelværket er blevet både større og mere komplekst.

Endelig medvirker det øgede tempo til, at politikerne i stigende grad fristes til at gå efter de kortsigtede gevinster og hoppe på de dagsordener, der kører. Embedsværket har ikke andet valg end at følge trop og bliver optaget af at lave kortsigtede løsninger for at redde ministeren nu og her. Hverken minister eller embedsværk finder den fornødne tid til det langsigtede udviklingsarbejde og få igangsat og fastholde fornuftige beslutningsprocesser. Samlet set kommer de politiske historier i stigende omfang til at give indtryk af, at politik i første række er et magtspil præget af dril, spin og fokus på processer frem for substans. At tilliden da falder, kan vanskeligt overraske.

Ministrene

Også når man ser bort fra kravene til medie håndtering, stiller politikerne stadig større krav til embedsmændene. I hvert fald indtil det er gået galt, er idealet en embedsmand, der lige så meget excellerer i politisk indlevelse og gefühl som i juridisk og faglig korrekthed. En, der går efter den politisk set rigtige løsning og først derpå checker, om løsningen er i overensstemmelse med lov og ret. En som kan skrive sig ud af problemerne i stedet for at fremhæve dem. En der ikke blot kan gennemføre, hvad den politiske ledelse finder på, men hjælpe med til at udvikle ideerne.

Ministrene og embedsmændene er næppe altid enige om, i hvilket omfang embedsværket leverer på den front. Men det er i hvert fald sikkert, at der i de senere år er sket en forøgelse af de ressourcer, departementscheferne – og med dem også en betydelig del af ministerierne i øvrigt – bruger på de politiske processer. Ressourcer som må tages fra det faglige.

Samtidig begrænser den stigende mængde international ret, som Danmark er bundet af, embedsværkets mulighed for at finde juridisk holdbare virkemidler til at nå ministrenes ønsker. Og når det politiske manøvrerum indsnævres, bliver juraen næsten per definition mere udfordret.

Værdisætning

For det tredje kan det diskuteres, om centraladministrationen har undergået en ændring i prioriteringen af værdier for god embedsmandsperformance. Økonomi, effektivitet og reformer er trådt i forgrunden. Chefkontorerne fyldes mere

af økonomer og scient. pol'er end af jurister. Det har været en naturlig udvikling. Men måske er der med udviklingen i professionel baggrund også sket en ændret værdisætning i det daglige, som indebærer en risiko for, at retsstatsprincipper og juridisk faglighed ikke sikres en tilstrækkeligt integreret plads i rådgivningen.

De såkaldte skandalesager kan ikke alene forklares med juristernes tilbagetog i centraladministrationen. I f.eks. Kinnock-sagen, statsløse-sagen og Christiania-sagen var næsten alle de involverede højere embedsmænd jurister. Alligevel er det min fornemmelse, at fokus på de klassiske retsstatsprincipper ikke fylder helt så meget, som de før har gjort.

Sandhedspilten

Sandhedspilten er en af de centrale normer i vores forfatningsretlige system. Bl.a. Jesper Tynells bog "Mørke-lykten" tegner et billede af, at der her er sket et skred. Billedet er nok noget fortegnet. Men det kan bestemt blive bedre. Skattesagskommissionen afdækkede, at pressen og ombudsmanden fik urigtige oplysninger om departementets involvering i behandlingen af Stephen Kinnocks skattesag. Bl.a. solcelle-sagen og børnecheck-sagen viser endvidere, at der er tilfælde, hvor en sag kunne være fremlagt mere fyldestgørende for Folketinget.

Som opfølgning på Christiania-sagen har Folketingets Udvalget for Forretningsordenen for nyligt afgivet en beretning, der indskærper ministrenes pligt til at give Folketinget korrekte og fyldestgørende oplysninger. Beretningen afspejler, at Folketinget sætter spørgsmålstejn ved, om det kan stole på det beslutningsgrundlag, som kommer fra ministerierne. Hvis denne mistillid graver sig fast, kan det have alvorlige konsekvenser for folkestyret. Det gælder, uanset om mistilliden er berettiget eller ej, og uanset om kritikken undertiden bunder i politiske kampe, hvor centraladministrationen bliver en aktør i diskussionen om fodfejl mellem regering og opposition.

Det er et dilemma, at Folketinget skal kontrollere regeringen, men samtidig er afhængig af de oplysninger, det får fra embedsapparatet. Et sådan system kan kun fungere, hvis embedsværket husker på, at det ikke alene betjener regeringen, men også Folketinget. Selv om der er et vist rum for den politiske kamp, skal Folketinget kunne stole på, at det kan lægge embedsværkets faglighed til grund for bedømmelsen af en sag. Og embedsværket må aldrig opfatte Folketinget som et forstyrrende element i behandlingen af ministeriets politiske tiltag.

Lovlighed

Det lyder måske overraskende for nogen, men der er retligt set ingen tvivl om, at det embedsværkets opgave at fremme regeringens politik. Kun ministeren har demokratisk legitimation, og embedsmændene har derfor pligt til at realisere ministerens ønsker inden for gældende ret. Af samme grund har embedsmændene en loyalitets- og lydighedspligt mod ministeren.

Dette skal naturligvis ske inden for rammerne af gældende ret. Mediernes dækning kan give indtryk af wild west-tilstande, hvor embedsværket ikke holder sig tilbage for at begå ulovligheder med henblik på at realisere ministerens ønsker. Virkeligheden er, at så godt som ingen hopper direkte ud i klare ulovligheder. Udfordringen er snarere at sikre, at man ikke udvikler en fælles forståelse om ting i lukkede rum, så man ubevidst gradvist bevæger sig ud over grænserne.

Det er herudover et væsentligt spørgsmål, om der er embedsmænd, som overagerer på forventede politiske ønsker. I en række sammenhænge kan det være nødvendigt, at embedsværket løber foran bolden og anticiperer ministerens bestillinger. Der har imidlertid været uheldige eksempler på, at embedsmænd i forsøg på at gøre ministeren tilfreds er kommet til at begå fejl – og bl.a. argumentere for løsninger, hvis lovlighed, man kunne have tvivl om – uden at

dette kan henføres til en egentlig (ulovlig) ordre fra ministerens side. Ministeren vil da kunne henvise til, at han blot handlede på baggrund af embedsværkets rådgivning og forsikring om, at alt gik lovligt for sig. Man bør undgå kulturer, hvor embedsmændene ikke konfronterer ministrene med uvelkomne sandheder. Det vil være et problem, hvis ønsket om at takkes ministeren indebærer, at denne end ikke internt får et godt modspil.

Faglighed

En anden norm for embedsværket er kravet om faglighed og saglighed. Der er der dem, der stiller spørgsmålstejn ved, om fagligheden og vidensniveauet i departementerne altid er stærk nok, herunder om der er den fornødne respekt for styrelsernes faglighed, og om denne faglighed inviteres indenfor. Måske er der som allerede antydnet også sket en udvikling i, hvor højt man besynger de klassiske normer, nu hvor embedsværket er blevet presset tættere på det politiske niveau. Hvis man bliver for involveret i det politiske spil, kan det blive på bekostning af fagligheden. På den anden side bør der ikke udvikle sig en modsætning mellem god forvaltning og god politisk betjening. God politik bygger på god faglighed, og får politikerne ikke den fornødne rådgivning fra embedsværket, skal de nok finde den et andet sted, der ikke i samme grad sikrer fagligt funderede input.

Samtidig bør man ikke skrive ministrene ud af historien. I den senere tids debat har man nogle gange forudsat, at embedsmændenes oplæg repræsenterer den egentlige sandhed, og at ministrenes reaktioner herpå udgør noget usagligt og forurenende i forhold til denne sandhed. Man kan imidlertid ikke altid skille faglige og politiske analyser fra hinanden. Tanken om en egentlig sandhed er en forkert præmis, og vi lever jo i et demokrati og ikke i et teknokrati.



Vejen frem

Hvordan genopbygger man så tilliden til, at embedsværket står vagt om retsstatsidealene? I hvert fald ikke ved at nære illusioner om, at man kan skrue tiden tilbage til de gode gamle dage, hvor pressen var ærbødig. Hvor embedsmanden ikke skulle hjælpe med at sælge ministerens politik over for opposition og offentlighed. Og hvor hans opgave mere var at forsvare det bestående og påpege de hindringer, der kunne være for ministerens politik, end af at finde løsninger. Det hjælper heller ikke at lovgive sig frem, da reglerne er klare og hensigtsmæssige.

Der er derfor kun en vej frem. Og det er den, som centraladministrationen allerede har taget de første skridt til, nemlig dels at prioritere de klassiske embedsmandsdyder, dels at gøre det synligt, at man gør det. For tillidskrisen kan kun vendes, hvis også omverdenen oplever, at ministerierne anerkender kritikken og tager konkrete skridt til at imødegå den.

Det er forståeligt, hvis topcheferne ikke har tid til at have fokus på drift og det faglige. Men det er afgørende, at værdierne forankres i

de enkelte ministerier ved såvel italesættelse som personlig adfærd. Ledelsen er kulturbærende og må fremme en kultur, hvor normerne for god embedsmandsskik sikres gode trivselsbetingelser. Jesper Tynells "Mørkelygten" er et vidnesbyrd om, at der er medarbejdere, der har et behov for at tale om de her ting. Det er en ledelsesopgave at sikre, at der er et forum, hvor man kan tåle at diskutere, hvad der foregår i ministeriet.

Herudover skal ministerierne skal være bedre til selv at rapportere fejl. Det vil kræve en mentalitetsændring. Men det gælder både for embedsmænd og politikere, at troværdigheden sjældent lider stor skade, hvis man selv står frem og fortæller, at man beklageligvis har begået en fejl. Det er straks en anden situation, hvis det er Folketinget eller medierne, der afdækker fejlen. Der er ikke mange fællesnævner blandt de såkaldte skandalesager. En af de ting, der præger flere af dem, er imidlertid, at sagerne startede med relativt små fejl, som endte med at blive store, fordi man indlod sig på et cover-up. Måske kunne en mere ærlig fejlrapporteringskultur have bevirket, at disse sager aldrig var blevet til virkelige skandalesager.

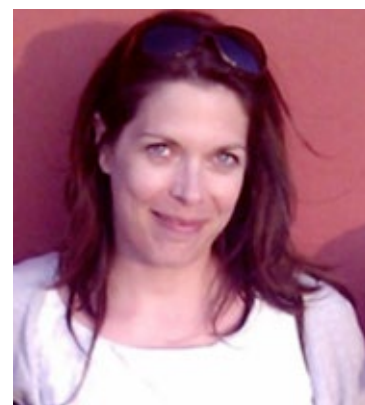
Niels Fenger

Professor i forvaltningsret ved Københavns Universitet

Den moderne embedsmandsrolle⁴

Der har i de seneste år været et markant fokus på den danske centraladministration og embedsværkets rolle.

Af Birgitte Poulsen



Sagerne

En række skandalesager har ramt avisernes forsider og de elektroniske medier. Det har ledt til en diskussion af hele vores politiske systems indretning med fokus på relationen mellem regering, embedsværk og Folketing. Nogle fremfører, at sagerne alle er væsensforskellige og derfor ikke udtryk for, at der er noget galt med systemet i sig selv, mens andre fremfører at problemerne har en mere strukturel karakter og at vi derfor bør gentænke centrale dele af vores politiske systems indretning. Og endelig er der de, der mener at der slet ikke er flere skandalesager og dermed ikke noget problem som sådan. Systemet fungerer fint. Det er svært at konkludere noget entydigt om, hvorvidt vi har set en stigning i antallet af sager eller ej, eftersom det er svært at måle. Det bliver dermed påstand mod påstand. For hvordan definerer vi overhovedet en skandalesag? Og hvad med de skandalesager, der aldrig bliver opdaget?

Jeg synes, det er rimeligt at sige, at vi har set mange sager, der har vakt den offentlige interesse og som har ledt til en mere generel diskussion af netop vores politiske systems indretning og særligt relationen mellem ministre og embedsmænd og forholdet mellem regering og Folketing. Ikke bare i forskningsverdenen, men også i debatter på TV, i avisernes spalteplass og ledere, og blandt ministre og oppositionspolitikere. 'Administrationspolitik', i betydningen hvordan skal vi indrette vores politiske institutioner, diskuteres derfor på lige fod med 'ressortpolitiske' emner, hvad enten det er skoler eller ældrepleje. Fokus er således i stigende grad rettet mod det danske embedsværk og dets rolle i det danske politiske system, hvilket også har givet anledning til nedsættelsen af det såkaldte Bo Smith-udvalg, der netop skal se på embedsværket og dets rolle i den moderne administration.

Blandt de seneste års sager kan nævnes: Jægerbogssagen, Statsløsesagen, Eritreasagen, Skattesagen, Zornig-sagen, overbetaling af sygehuse, Christiania-sagen og GGGI-sagen. Flere af sagerne har ledt til ministres afgang og embedsfolks forflyttelse. Trods sagernes forskellighed kan man sige, at de har det til fælles, at de generelt har ledt til diskussioner af embedsværkets rolle og mere specifikt har berørt særligt topembedsmændenes relation til den

⁴ Bearbejdet udgave af indlæg på konferencen, Ingen over Folketinget?, Christiansborg, 9. april 2015.

siddende minister. Nogle af de spørgsmål, der har været rejst og som kan siges at sammenfatte sagerne, er hvorvidt topembedsmændene i centraladministrationen er blevet for følgagtige i forhold til deres minister og den siddende regering. – enten fordi de presses af deres minister eller fordi de blot ønsker at strække sig meget langt for at opfylde ministerens ønsker – og måske også for langt. Diskussionen kommer derfor til at dreje sig om hvad embedsmandsrollen indebærer og bør indebære og dermed hvad der er god embedsmandsskik. Hvilke rollekrav er på spil og står nogle af disse i modsætning til hinanden? Eksempelvis kravet om partipolitisk neutralitet gennem faglighed og saglighed i administrationen og så kravet om at bistå ministeren med politisk taktisk rådgivning og hjælpe med at få gennemført ministeren/regeringens politik.

Der er ingen tvivl om, at embedsmandsrollen i den danske centraladministration er karakteriseret ved at have en kompleks forventningsstruktur. Embedsmanden skal orientere sig mod lov og legalitetskrav gennem kravet om regelbunden forvaltning. Embedsmanden skal optræde partipolitisk neutralt, hvilket blandt andet sikres gennem kravene om faglighed, saglighed og sandhedspflicht. Hvad angår fagligheden ser den forskellig ud alt efter om vedkommende er uddannet økonom, jurist, cand. scient. pol, cand.scient. adm. eller andet. Fælles er dog det forhold, at det forventes at embedsmanden lever op til de almindelige standarder, der knytter sig til faget og dets tradition. Samtidig skal embedsmanden kunne levere varen politisk ved at bistå den siddende regering med at få gennemført regeringens politik. Dertil er knyttet et krav om lydighedspligt.

Arkæologien

For at forstå kompleksiteten i kravene til den moderne embedsmandsrolle og den kontekst som embedsværket arbejder i kan man med fordel ansue rollen som bestående af arkæologiske lag. De mange rollekrav er udviklet over tid og har lagt sig oven i hinanden – som arkæologiske lag – siden ministerialreformen i 1848 og frem til i dag. Ideen med de arkæologiske lag i rollen indskrives i en analyse af udviklingen af statsformer over tid i Danmark, hvor der til hver statsform er knyttet en forventning til forvaltningens rolle og dermed i sidste ende til den enkelte embedsmand.



Forfatningsdannelsen 1848/49, og dermed overgangen fra enevælde til begrænset monarki, tegner den retsstat, der kan siges at udgøre det første arkæologiske lag i den moderne danske stats historie. Det andet arkæologiske lag kommer med systemskiftet i 1901 og den efterfølgende periode af mere udstrakt demokratisering af retsstaten og parlamentarismens gennemslag med en adskillelse af politik og forvaltning som ideal. Det bliver gradvist et adelsmærke for forvaltningen, at den bliver i stand til at betjene en ny regering med en anden politisk observans. Idealet om embedsmandens neutralitet kan således knyttes til denne periode. Og hvis man skulle indplacere Max Webers idealtypiske bureaukratrolle i en

dansk sammenhæng med dyder som neutralitet, ordrefølge og korrekt sagsbehandling, ville det således også være her den skulle ind. Afslutningen på anden verdenskrig markerer også et brud og dermed det tredje arkæologiske lag, hvor efterkrigstiden indebærer opbygningen af en velfærdsstat. Velfærdsstatens centrale ide er økonomisk og social lighed, hvilket etablerer en afgørende forskel i forhold til retsstaten, der primært er båret af ideen om frihed og frihedsrettigheder. Med velfærdsstaten kommer også en udbygget nationaløkonomisk politik, der knytter sig til det

økonomiske grundlag for velfærdsstaten, hvor argumentet er, at fremtidig velfærd kræver økonomisk vækst. Det er også i denne periode, at vi ser en vækst i antallet af ressortområder. Der er så at sige flere og flere områder, der anses for at være et statsligt anliggende, hvilket intensiveres i efterkrigsårene og er fortsat frem til i dag (arbejdsmarkedspolitik, by- og boligpolitik, miljøpolitik, fødevare osv.). Forvaltningen skal derfor kunne planlægge og samordne.

Sidste arkæologiske lag er netværksstaten, der er et forsøg på at sammenfatte udviklingen siden 1970'ernes kriser og 1980'erne liberaliserings- og moderniseringsbestræbelser frem til i dag. Dette arkæologiske lag indskrives sig således også i den udbredte diskussion om en udvikling fra government til governance. Styring i bureaukratiet handler groft sagt om ordrefølge. Det klassiske bureaukрати er styringsmæssigt set en række af arbejdsdelte hierarkier, hvor styringens kerne er at udstede ordre nedad og pligten til at modtage ordre oppefra. Regelstyring kan siges at være arketypisk for retsstaten. Under velfærdsstaten er det afgørende, lidt forsimplet sagt, at bundlinjen stemmer. Styringens formål er at få budgettet til at passe og desto mere udgifter kan overskues og kontrolleres desto bedre er styringen. Økonomistyring er den velfærdsstatslige periodes arketypiske styring. Med netværksstatens fremkomst opgives tanken om at der kan styres ned i mindste detalje, som såvel regelstyring og økonomistyring er udtryk for, og styring kommer til at handle om styring af selvstyring. Såvel retsstatens som velfærdsstatens mål og midler kommer i krise i et samfund præget af internationalisering, stigende kompleksitet, interdependens og nye teknologier. Netværksstatens fremkomst bygger derfor på en forestilling om at der er en lang række samfundsmæssige problemer, der ikke kan løses gennem lovgivning eller økonomisk regulering. Mål- og rammestyring kan siges at være netværksstatens arketypiske styring. Men også dagsordensætning bliver et centralt element måden at tænke styring på og politisk kommunikation bliver et centralt element politisk og dermed også i forvaltningen.

Væsentligt i denne optik om de arkæologiske lag er, at tilkomsten af en ny statsform – og dermed nye krav til embedsmanden – bygger oven på tidligere statsformer og krav, snarere end der er tale om at disse erstattes. Sagt lidt forsimplet er fremvæksten af eksempelvis netværksstaten / konkurrencestaten ikke ensbetydende med, at vi siger farvel til den demokratiske retsstat. Pointen er derfor også at vi ikke kan tale om én embedsmandsrolle i Danmark, men om flere. Til trods for at der er en høj grad af stabilitet og homogenitet i det danske politisk-administrative system, har vi ikke en entydig dansk embedsmandsrolle. Der er flere lag af statsformer i dansk politisk historie og dermed flere lag af embedsmandsroller. Embedsmændene befinder sig således i et kompliceret felt, hvor han/hun i princippet indtræder i en rolle med mange, og i visse tilfælde potentielt modsatrettede, krav og forventninger knyttet til rollen.

Endelig bør det nævnes at vi, sideløbende med udviklingen af nye arkæologiske lag, også ser ændringer i måden at organisere arbejdet på i centraladministrationen. Nogle af disse kan til dels knyttes til nogle af de tanker, vi ser inden for netværksstyringen. Hierarkiet står stadig stærkt sammen med den funktionelle differentiering, som vi kender fra Max Webers idealtypiske bureaukрати, hvor specialiserede enheder varetager hver deres opgaver. Den klassiske bureaukratiske organisationsform bliver dog suppleret med nye samarbejdsformer, hvor der arbejdes på tværs af enheder internt i departementerne og på tværs af departementerne i såkaldte teams eller centre. Ideen har langt hen ad vejen været udtryk for et behov for koordination på den ene side og nytænkning/policy innovation på den anden.

Inden for de seneste år har vi endvidere set en markant udvikling i medie billedet i Danmark. Hvorvidt vi lige frem kan tale om tilkomsten af en ny statsform er tvivlsomt. Det er nok mere rimeligt at se udviklingen som en del af udviklingen fra government til governance, hvor den politiske kommunikation bliver en central del af den indirekte styring eller styring af selvstyring. Forvaltningen bliver så at sige en del af et politisk kommunikationssystem, hvor evnen til at kunne levere strategisk kommunikation bliver mere og mere væsentlig. Der er

selvfølgelig ikke tale om en formaliseret rammestyring, men snarere om rammestyring i betydningen, at man også skal kunne sætte dagsordenen gennem påvirkning af diskurser og meninger. Og i mere konkrete sager, proaktivt kunne sælge ministerens/regeringens politik og reaktivt mindske effekterne af uheldige enkeltsager, hvis de slipper ud.

Udviklingen i mediernes rolle stiller således nye krav til måden hvorpå, der drives politik og dermed også nye krav til arbejdet i centraladministrationen, herunder til embedsmandsrollen. Et væsentligt og interessant forskningsspørgsmål er på den baggrund, hvorvidt, og i hvilket omfang, udviklingen i mediebilledet skaber nogle strukturelle ændringer i vores politisk-administrative systems funktionsmåde og dermed også i udviklingen i embedsmandsrollen. Ikke bare i form af antallet af politiske rådgivere, men i hele embedsapparatet og den kultur, der præger forvaltningen som helhed.

0-fejlskulturen

Spørgsmålet er hvad vi så skal gøre herfra med en embedsmandsrolle, der er overlæsset med krav, hvoraf der potentielt kan være en indbyrdes modstrid imellem nogle af kravene. Er en del af løsningen at vende tilbage til 0-fejlskulturen? Det korte svar er: nej. Det kan imidlertid være interessant at dvæle lidt ved spørgsmålet om 0-fejlskultur. 0-fejlskulturen kan siges at være knyttet til den demokratiske retsstat og bureaukratollen, hvor ordrefølge og korrekt sagsbehandling er de vigtigste dyder. Et umiddelbart bud på en reorganisering af centraladministrationen kunne derfor være at gå entydigt tilbage til den bureaukratiske organisationsform og de klassiske embedsmandsdyder, hvor rollen er reaktiv i forhold til det politiske niveau og hvor den gode og korrekte sagsbehandling er det primære succeskriterie for rolleudøvelsen. Det synes imidlertid ikke at være en farbar vej, når man ser på de krav systemet stiller til embedsværket. Det er simpelthen umuligt at udfylde sin rolle, og dermed være ansat, hvis man mener, at ens rolle alene er faglige vurderinger og ren sagsbehandling uden at tænke politisk. Samtidig kan 0-fejlskulturen være hæmmende for åbenhed i forvaltningen, simpelthen fordi man bliver bange for at indrømme fejl op af i systemet, når og hvis man opdager en fejl.

På nogle måder ses 0-fejlskulturen som gammeldags og utidssvarende samtidig med, at den som kulturelt pejlemærke stadig gennemsyrrer store dele af centraladministrationen. Tanken om at kravet om 0-fejl skal dominere i nogle typer af sager, medens der i andre typer af sager skal være et større spillerum og plads til nytænkning og innovation, bliver svær at implementere. Dilemmaet for embedsværket består i at samtlige sager i princippet kan komme i vælten – også sager, man troede var ufarlige eller fuldkommen apolitiske. Og pludselig viser det sig, at noget der i administrationen i situationen måske opfattes som 'mindre ting', som en fodnote i et referat fra et internationalt møde eller en e-mailkorrespondance om hvornår indsatsen blev skærpet med hensyn til patruljering ved den jødiske synagoge efter terrorangrebet, bliver helt afgørende i en politisk debat eller såkaldt skandale-sag der involverer en af regeringens ministre. Politikernes og pressens fokus rettes her mod embedsværket og om de gør deres arbejde ordentligt og grundigt nok. Udfordringen for embedsværket er, at det kan være svært at være på forkant med hvilke dele af deres arbejde, der pludselig bliver politisk vindomsuste.

Kravet om 0-fejl synes derfor at være svært at komme udenom og står paradoksalt nok måske i virkeligheden stærkere i nu, fordi alle sager potentielt kan blive politisk sprængfarlige sager. En kontorchef jeg interviewede beskrev hvordan 0-fejlskulturen nogle gange blev omtalt som noget man havde forladt, som noget gammeldags, men udfoldede så problematikken på denne måde:



"Tværtimod breder 0-fejlskravet sig nu også til den performance, man har. Den måde man skriver et forslag på, den måde man skriver en tale på. Der er nogle flosker, der går igen: 'Nu skal vi ikke være 0-fejlsagtige...'. Ja, tak. Den holder, lige indtil der er én, der laver en fejl, så gælder den regel ikke længere."

Med andre ord kan 0-fejlskravet ses allestedsnærværende og har bredt sig til samtlige facetter af det arbejde embedsværket skal levere i centraladministrationen i dag. Men væsentligt at holde fast i, så kan 0-fejlskulturen nok ikke ses som løsningen på de udfordringer, vi ser inden for det politiske system i dag.

Det, vi er vidne til, er en fortsat kamp om, hvad den gode embedsmand er, og bør være. Og dermed hvordan vi bedst sikrer en legitim, demokratisk, åben og effektiv offentlig sektor.

Birgitte Poulsen

Lektor i offentlig forvaltning ved Roskilde Universitet



Af Jesper Tynell

Må embedsmænd handle ulovligt eller skrive usandt, hvis de får besked på at gøre det? Det kommer måske bag på de fleste, at svaret er ja. Når det med jævne mellemrum også sker i praksis, lever de involverede embedsmænd så op til deres pligter som embedsmænd? Igen er svaret tilsyneladende ja.

Folkestyre eller topstyre?⁵

I størstedelen af de sager, jeg har undersøgt og gennemgår i min bog *Mørkelygten*⁶, lever de involverede embedsmænd i vid udstrækning op til de forpligtelser, der følger af deres arbejde. Dette gælder selv i en del af de sager, der i den offentlige debat bliver betragtet som odiøse eller ligefrem skandaløse. Det skyldes blandt andet, at embedsmænd, som reglerne er i dag, har en ganske vidtgående pligt til at adlyde deres overordnede og kan straffes for ikke at gøre det – selv hvis de er i tvivl, om det er ulovligt, hvad de gør, eller usandt, hvad de skriver.

Et andet væsentligt spørgsmål er derfor, om ansvaret kan føres op gennem systemet igen, når embedsmænd handler ulovligt eller giver urigtige eller vildledende oplysninger til Folketing og medier? Her er svaret til gengæld ofte nej. Selv om de nuværende regler giver embedsmændenes overordnede vide muligheder for at få gennemført selv ulovlige handlinger eller fremlagt vildledende oplysninger for de folkevalgte og vælgerne, så er reglerne

⁵ Bearbejdet udgave af indlæg på konferencen, *Ingen over Folketinget?*, Christiansborg, 9. april 2015

⁶ Tynell, Jesper (2014): *Mørkelygten – embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*, Samfundslitteratur, København.

samtidig indrettet på en måde, der ofte gør det vanskeligt at stille de samme overordnede juridisk til ansvar. Topembedsmænd og ministre kan altså her befinde sig i den behagelige situation, at de har maksimal indflydelse, samtidig med at risikoen for at blive stillet juridisk til ansvar for deres dispositioner er minimal.

I sidste ende er spørgsmålet derfor, hvad de nuværende regler for embedsmænd betyder for Folketingets indflydelse og den demokratiske forankring af de politiske beslutninger? Hvad betyder de for det, vi normalt kalder den parlamentariske styringskæde?

Det er disse spørgsmål og svar, jeg her vil forsøge at besvare og begrunde inden for rammerne af dette kortere oplæg, jeg oprindeligt holdt ved en konference i Folketinget den 9. april 2015. En mere omfattende og dokumenteret belysning finder man i selve bogen (Tynell 2014).

Så længe det blot er ulovligt

Det er en udbredt misforståelse, at regeringens embedsmænd har pligt til neutralt at følge lovgivningen og levere sandfærdig og fyldestgørende viden og oplysninger til folketing, medier og befolkning. Forestillingen om den politisk upåvirkede embedsmand finder f.eks. næring i betænkning 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand. Heri understreges det flere gange, at embedsmænd i deres arbejde er underlagt krav om "lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet" (Betænkning 1443).

Hvad betænkningen derimod ikke nævner er, at andre spilleregler har forrang herfor. Embedsmænds lydighedspligt trumfer og kan tilsidesætte disse normer. Hvis embedsmandens overordnede insisterer på at få gennemført noget, der nok kan siges at være ulovligt, men ikke er klart ulovligt, eller insisterer på at udbrede usande oplysninger, der dog ikke med sikkerhed kan siges at være klart usande, så har embedsmanden ikke pligt til at sætte hælene i og sige fra. Det fremgår af den juridiske litteratur på området. Tidligere juraprofessor og nu højesteretsdommer Jens Peter Christensen skriver f.eks.:

*"I tilfælde, hvor ordren ikke kan siges at være klart ulovlig, men hvor der dog kan argumenteres på lødig og vægtig måde for, at der foreligger ulovlighed, har det været den almindelige opfattelse i teorien, at hensynet til den overordnede bestemmelsesret må have overvægt i forhold til kravet om lovmæssig forvaltning, således at embedsmanden har både ret og pligt til at efterkomme ordren."*⁷

Embedsmanden må altså gerne handle ulovligt, hvis han først har advaret sin overordnede herom, og den overordnede alligevel beder ham eller hende om at gøre det. Så længe en ordre "blot" er ulovlig, men ikke er "klart" ulovlig, har embedsmanden ikke pligt til at sige fra og undlade at udføre den.

Tværtimod kan en embedsmand i visse situationer straffes med op til 4 måneders fængsel, hvis han eller hun vægrer sig og underlader at adlyde, også selvom han er i tvivl om lovligheden heraf. Siden starten af 90'erne har man diskuteret, om man så også i praksis vil straffe den embedsmand, der modsætter sig en ordre om at gøre noget, der "blot" er ulovligt, men ikke er "klart" ulovligt. Selvom en embedsmand her forventes at kunne skelne mellem ulovligt og

⁷ Christensen (2002): Embedsmandsansvaret. I Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommisioner, Embedsmandsansvar-ret & Folketingets Rolle, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 293 (mine fremhævelser).

klart ulovligt, kan vedkommende under alle omstændigheder slippe for straf for at tilsidesætte lydighedspligten, hvis det efterfølgende viser sig, at han har haft svært ved at se forskel på de to. Det fremgår bl.a. af betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed, som Jens Peter Christensen også har stået spidsen for:

*"Det antages (...) at den ansatte i praksis vil blive givet en fejlmargen, når det gælder vedkommendes vurdering af, om en ordre var ulovlig eller klart ulovlig. Hvis (...) vedkommende fejlagtigt vurderede ordren som klart ulovlig (og ikke "blot" ulovlig), vil der således ikke være anledning til at gøre ansvar gældende for tilsidesættelse af lydighedspligten."*⁸

Så længe en ordre blot er ulovlig, har embedsmanden altså under ingen omstændigheder pligt til at sige fra, men kan udføre opgaven og gøre det helt inden for de regler, der i dag gælder for embedsmænds arbejde. Det samme kan efter omstændighederne gælde for klart ulovlige ordrer, hvis embedsmanden i situationen tror, at ordren blot er ulovlig.

Bliver en embedsmand bedt om at give usande oplysninger til Folketinget, medierne eller vælgerne, er spillereglerne de samme. Teknisk set udgør forholdet til sandheden blot en underafdeling af reglerne vedrørende ulovlige handlinger. Selvom embedsmanden også her kan have ret til at sige fra, så har han ikke pligt til at gøre det, så længe oplysninger "blot" er usande eller "blot" er vildledende:

*"I tilfælde, hvor det ikke er helt klart, om ministerens oplysninger er urigtige eller vildledende m.v., men hvor der dog er en stærk begrundelse for at mene, at dette er tilfældet, må det tilsvarende antages, at embedsmanden har ret (men ikke pligt) til at 'sige fra'."*⁹

Når det gælder kravet om faglighed, kan der ofte være så forskelligartede faglige syn på en sag, at de oplysninger embedsværket lægger offentligt frem nok må siges at krænke deres faglighed, men alligevel vanskeligt lader sig betegne som klart ufaglige. Måske derfor beskæftiger den juridiske litteratur om spillereglerne for embedsmænd sig stort set ikke med grænsen mellem ufagligt og klart ufagligt. I en betænkning fra 1993 gør et udvalg nedsat af fagforeningen Djøf dog klart, at der er ganske vide grænser for, hvad embedsmænd må udføre af bevidst, faglig manipulation og "'misbrug' af fagkundskab":

*"Et bevidst forvansket økonomisk skøn over udgifter og indtægter ved et offentligt anlægsarbejde er selvsagt forkasteligt [sic] ud fra såvel politiske som fagøkonomiske og etiske synspunkter, men det vil sjældent blive stempet som retsstridigt i sig selv."*¹⁰

Hvis det er umuligt at få politisk opbakning til at bygge en ny bro, der ifølge embedsværkets beregninger vil koste 10 mia. kroner, behøver der altså ikke nødvendigvis være noget til hinder for, at embedsværket i stedet bevidst fremlægger et manipuleret og fagligt ukorrekt budget, der sætter prisen til 5 mia. kroner, for at vinde politisk opbakning til forslaget. Selvom embedsmændenes overordnede helt overlagt går efter at få byggeprojektet vedtaget på et misvisende grundlag, vil embedsmænd altså sjældent have pligt til at sige fra og undlade at medvirke til et sådant bedrag. Da embedsmænd samtidig kan straffes, hvis de ikke gør, hvad de får besked på, vil de derfor i mange situationer blot gøre deres arbejde og udføre det, der altså må siges at følge med jobbet.

⁸ Betænkning 1472, s. 107-108 (mine fremhævelser).

⁹ Christensen (2002), s. 325 (min fremhævelse).

¹⁰ DJØF (1993): Fagligt etiske principper i offentlig administration, Betænkning af givet af Djøfs fagligt-etiske arbejds-gruppe, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 166.

Inden for rammerne

Når det med jævne mellemrum kommer offentligt frem, at embedsmænd har handlet ulovligt eller leveret usande eller misvisende oplysninger til Folketinget og vælgerne, behøver det altså ikke at være i strid med de pligter, de er pålagt som embedsmænd. De 12 sager, jeg har undersøgt og analyseret under mit fellowship ved Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet, vidner tværtimod om, at embedsværket i vid udstrækning lever op til sine nuværende pligter. I min undersøgelse af embedsværkets ageren, som jeg redegør for i bogen *Mørkelygten*, kan man således iagttage en række gennemgående træk:

- 1) At regne baglæns: Hvis embedsmændene får besked på at gøre det, regner de med egne ord baglæns i den forstand, at de offentligt fremlægger tal, jura og fakta, der understøtter regeringens politiske ønsker. Hermed lever de i vid udstrækning op til den lydighedspligt, de er underlagt. "Resultatet er givet på forhånd, før man begynder at lave analysen", som en embedsmand f.eks. forklarer i bogens kapitel 1, der handler om en skriftlig besked, han og hans kolleger modtager, om at skrive et notat med et på forhånd bestemt resultat, der skal plantes i pressen og bruges i de politiske forhandlinger.
- 2) En tilstrækkelig klar advarsel: Når embedsværket kommer på kant med lovgivningen eller sandheden, fremgår det af en række af sagerne, at de involverede embedsmænd tillige lever op til deres forpligtelse til på forhånd at advare deres overordnede herom på de indre linjer. Hvis deres overordnede alligevel fastholder ønsket, bliver disse advarsler i reglen ikke givet videre til Folketinget eller vælgerne, hvorved embedsværket tilsyneladende også lever op til sin loyalitetsforpligtelse. "Det, som er sivet til artiklen i Politiken i dag, er vel det, som skal sive, men jeg vil gerne være sikker på, at ministrene er klar over, at den juridiske vurdering reelt er noget anderledes", som en embedsmand i Udenrigsministeriet f.eks. skriver i et brev til Statsministeriet vedr. en sag, hvor embedsmændene udadtil blåstempler en afgift rent juridisk, mens de gentagne gange advarer indadtil om, at afgiften udgør ulovlig statsstøtte.
- 3) Halmstrå og figenblade: De argumenter, som embedsværket efter anmodning opbygger til brug over for offentligheden, omtaler flere embedsmænd ifølge e-mails og udsagn selv som "halmstrå" og "figenblade". I den forbindelse synes det også i praksis at være et gennemgående pejlemærke, at argumentationen nok kan dække over ulovligheden eller bygge på usandheder, men ikke må dække over noget klart ulovligt eller indeholde isoleret set klart usande oplysninger. Selv meget kreative fortolkninger af lovgivning og sandhed bliver i praksis brugt til udadtil at gøre gældende, at noget er lovligt eller sandt – også selvom embedsværket på de indre linjer opfatter det som ulovligt eller usandt, dog uden at være klart ulovligt eller klart usandt. "Vi er advokater, der medvirker til at hjælpe regeringen til at nå det resultat, den gerne vil, på et område, hvor man ikke kan sige, at det er klart ulovligt", som en embedsmand pointerer.
- 4) At forklæde politik som teknik: Hvis embedsværket får besked på det, medvirker det således på forskellig vis til fagligt at bane vej for og legitimere, hvad der i realiteten er politisk begrundede beslutninger. Ministre gør sig således i flere sager anstrengelser for udadtil at fremstille embedsværkets notater og rapporter som neutrale og udtryk for en uhildet sagkundskab, selvom de involverede embedsmænd i realiteten er underlagt politisk ledelse og handler herefter. I kølvandet på bogens udgivelse er der fremkommet flere yderligere eksempler på dette. En tidligere udenrigsminister har f.eks. i en tv-debat foranlediget af bogen givet indtryk af, at hans embedsmænd havde "fuld uafhængighed" i deres juridiske vurderinger i forbindelse med beslutningen om at gå i krig i Irak i 2003. Og en justitsminister har ligeledes i forbindelse med Eritrea-sagen flere gange over for Folketinget betegnet en af sine

¹¹ Tynell (2014), *op. cit.*

egne styrelser som "en uafhængig myndighed". Dette altså, selvom embedsmændene i begge tilfælde er underlagt ministrenes instruktionsbeføjelser og derfor i vid udstrækning har pligt til at gøre, hvad de får besked på.

De normer, som embedsmændene i praksis agerer efter i deres arbejde, flugter således udmærket med de regler og pligter, som embedsmænd i dag er underlagt. Når en række betænkninger om embedsmænds rådgivning og bistand i væsentlighed blot gentager de underordnede krav om "lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet", indgyder de derimod offentligheden en fejlagtig forestilling om, at notater, rapporter og redegørelser fra central-administrationen kan betragtes som politisk upåvirkede. En forestilling, der er afgørende for, at en stor del af den politiske magtudøvelse udadtil fremstår som apolitisk saglighed og derfor bliver vanskeligere at kritisere.

Når visse topembedsmænd og undervisere på universitetet betegner "lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet" som "embedsmandsdyder" og mener, at "embedsmandsetikken" er under pres, bærer de desværre ved til samme bål. Det samme gælder dem, der påpeger, at det må skyldes manglende kendskab til kravene om "lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet", når embedsmænd i praksis handler ulovligt eller lægger vildledende oplysninger offentligt frem. I virkeligheden har langt de fleste embedsmænd en høj etik og moral og kender udmærket godt de højt besungne idealer om "lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet". Men de ved samtidig, at hvis de skal holde sig på dydens smalle sti og overholde reglerne for embedsmænd, så skal de først og fremmest leve, hvad de får besked på, så længe det "blot" er ulovligt eller usandt, men ikke er "klart" ulovligt eller "klart" usandt. "Hvis ikke du gør det, så kan du ikke bruges. Så hører du til på universitetet", som en embedsmand fortæller.

Problemer med den parlamentariske styringskæde

Selvom der i teorien kan være udemærkede grunde til, at systemet er indrettet, som det er, synes den bagvedliggende argumentation alligevel at være baseret på flere logiske brist.

Den vidtgående lydighedspligt er bl.a. begrundet med, at ministeren har et demokratisk mandat, som embedsmændene ikke har. Det er imidlertid langt fra givet, at ministeren har et demokratisk mandat i et land, hvor mindretalsregeringer er mere reglen end undtagelsen. Et demokratisk mandat er derimod noget, ministeren løbende skal arbejde for at skaffe sig fra et flertal i Folketinget. Eksemplerne i bogen viser i den forbindelse, at den vidtgående lydighedspligt ikke nødvendigvis bruges til at udmønte, men derimod til at opnå et (falsk) demokratisk mandat. I det omfang, at Folketing og vælgere havde ageret anderledes, hvis de havde haft indsigt i det fulde faglige grundlag og de advarsler, embedsværket kun leverer internt til regeringen, kortsletter de nuværende regler for embedsmænd altså i praksis den demokratiske beslutningsproces. Det samme gør sig gældende i de situationer, hvor et flertal i Folketinget har vedtaget en lovgivning, som embedsmænd får besked af deres overordnede på ikke at overholde al den stund, det "blot" er ulovligt, men ikke "klart" ulovligt.

En anden begrundelse for den vidtgående lydighedspligt er, at den samler indflydelse og ansvar på ét og samme sted: Hos ministeren. I praksis følges indflydelse og ansvar dog langt fra altid ad. I bogen gennemgår jeg en lang række forhold, der reelt gør det vanskeligt at føre ansvaret for forsætligt at krænke lovgivningen eller sandheden op gennem systemet igen, når først en topembedsmand eller minister har sat sin indflydelse igennem fra top til bund. Det gælder bl.a. det såkaldte forsigtighedsprincip og princippet om, at uegentlige retsvildfarelser diskulperer, som det hedder.¹² For her blot at nævne et mere enkelt forhold, der kan få ansvaret til at forsvinde, så eksisterer der i dag ikke et formkrav til ordrer om at agere på kant med lovgivningen eller overskride sandheden. En venlig anmodning kan efter om-

¹² Tynell (2014), s. 333-351.

stændighederne betragtes som en ordre. Den underordnede kan derfor i praksis pege på en e-mail eller anden besked og henholde sig til, at han eller hun blot har handlet efter ordre og derfor er ansvarsfri. Den overordnede kan imidlertid samtidig afvise, at den samme e-mail er udstedt som en egentlig ordre, at vedkommende derimod blot har spurgt venligt, om noget kan lade sig gøre, og derved også erklære sig fri for ansvar. Det er altså blot ét af flere forhold ved det nuværende system, der i realiteten skaber et ansvarsvakuum, der gør, at indflydelse og ansvar ikke nødvendigvis følges ad. Den overordnede har i realiteten ganske stor indflydelse, men slipper samtidig let for at blive draget til ansvar.

Et tredje argument for den vidtgående lydighedspligt er, at systemet skal sikre, at ministeren bestemmer og forhindrer embedsmandsvælde. Men den vidtgående lydighedspligt gælder ikke alene mellem ministre og embedsværk. Den gælder også ordrer og anmodninger udstedt af enhver anden overordnet. Den fuldmægtige skal adlyde sin kontorchef, kontorchefen skal adlyde sin afdelingschef, og afdelingschefen skal adlyde sin departementschef. Derfor kan også topembedsmænd bruge lydighedspligten til at sætte deres viljer igennem overfor underordnede helt ud i de statslige styrelser. Det privilegium er ikke forbeholdt ministre.

I de 12 sager, jeg har undersøgt, ved de fleste embedsmænd således ikke med sikkerhed, om de ordrer de modtager oppefra kommer fra ministeren eller blot stammer fra ministeriets departementschef eller øvrige ledelse. Begrundelsen for den vidtgående lydighedspligt hviler altså også på en forkert antagelse om, at den sikrer, at det altid er ministeren, der bestemmer. I realiteten muliggør spillereglerne i ligeså høj grad topembedsmandsvælde.

Et fjerde argument bag den vidtgående danske lydighedspligt er, at embedsmænd ved, hvad de har at rette sig efter. Hovedreglen er den enkle, at de gør det rigtige, hvis de følger de ordrer og anmodninger, de modtager, mens de gør det forkerte, hvis de vægrer sig. I praksis forholder det sig imidlertid anderledes. Kommer der en møgsag, og bliver medierne tilstrækkeligt hysteriske, og mener Folketinget også, at der skal rulle hoveder, bliver resultatet ikke sjældent, at man ofrer en embedsmand et sted i systemet ved f.eks. at flytte en chef fra én chefstilling til en anden. Helt uden juridisk proces og retssikkerhed anvender man den diskretionære ledelsesret til demonstrativt at forflytte enkelte embedsmænd, selvom de formentlig sjældent har handlet alene og muligvis blot har været med til at udføre det arbejde, de forventes og i vid udstrækning har pligt til at udføre. Når den vidtgående lydighedspligt reelt gør det vanskeligt at overskride grænserne rent juridisk, bliver resultatet derfor med jævne mellemrum i praksis, at embedsmænd må tåle den vilkårlighed, det kan være at blive udvalgt til offentligt at påtage ansvaret for en sag, som de ikke nødvendigvis er ansvarlige for.

På den måde viser sagerne i bogen samlet set, at der er langt mellem teori og praksis. Mens reglerne i teorien siges at understøtte en demokratisk forankring af den politiske beslutningsproces, er de i praksis medvirkende til, at den parlamentariske styringskæde med jævne mellemrum knækker. Her er de nuværende regler altså mere befordrende for ministerielt topstyre end for folkestyre.

De nuværende regler synes da også at bero på en forestilling om, at stærk topledelse – snarere end lovgivning vedtaget af et oplyst Folketing – gør den statslige forvaltning mere effektiv. Det fremgår bl.a. af betænkning 1472 om embedsmænds ytringsfrihed:

*"I hvilket omfang embedsmænd har ret og pligt til at "sige fra" over for ulovlige ordrer kan grundlæggende beskrives som et spørgsmål om afvejningen af hensynet til forvaltningens effektivitet eller ledelsens bestemmelsesret over for kravet om lovmæssig forvaltning."*¹³

¹³ Betænkning 1472, s. 106 (mine fremhævelser).

I min undersøgelse af 12 sager forankret i Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Integrationsministeriet, Socialministeriet og Finansministeriet er det imidlertid vanskeligt at se, at den vidtgående lydighedspligt i praksis sikrer en effektiv forvaltning. Flere sager viser tværtimod, at det modsatte er tilfældet. Og selvom de nuværende regler for embedsmænd i sidste ende beror på en overordnet politisk beslutning om, hvilken styreform man ønsker at fremme, så har Folketinget aldrig være involveret i denne beslutning. De nuværende regler hviler alene på den juridiske litteratur, på praksis fra skiftende undersøgelsesorganer og på betænkninger fra centraladministrationen selv. Selvom flere regeringer ved Folketingets åbning har annonceret i deres lovprogrammer, at de ville fremsætte lovforslag vedr. grænserne for embedsmænds lydighedspligt, så er disse lovforslag aldrig efterfølgende blevet fremsat over for tingets medlemmer. Som Jens Peter Christensen beretter:

”Synspunktet blandt centraladministrationens topfolk skulle angiveligt have været, at det ikke er godt med for mange regler på dette område.”¹⁴

Folketinget har derfor aldrig fået lejlighed til at tage stilling til de helt grundlæggende politiske valg, som reglerne for embedsmænd afspejler. Valg, der i sidste ende beror på en afvejning af Folkestyre over for et mere administrativt topstyre.

Jesper Tynell
Journalist og forfatter



Af Carsten Henrichsen

Ministeransvar og embedsmændsansvar

Om styrkelse af mulighederne for at gøre et ansvar gældende¹⁵

De politisk-administrative skandalesager

Det er blevet sagt så mange gange i den verserende debat om ministeransvar og embedsmænds ansvar, at problemerne vel ikke er så store, som nogle – ikke mindst medierne – vil gøre dem til. Jeg vil også gerne tro på, at fejlgreb ikke sker hver dag, at det ikke er hverdagskost, at embedsmænd og ministre fejer problemer ind under tæppet og prøver at fremme en politisk dagsorden, som er på kant med loven, konventioner eller gældende ret, eller som i øvrigt hviler på et tvivlsomt faktuel grundlag. Og sandt er det i hvert fald, at myndighederne dagligt behandler et utal af sager om enkeltpersoners forhold, som på ingen måde er inficeret af ulovlig politisk indblanding. Alligevel er det bekymrende, at fejlgreb sker og ikke bare i bagatelsager – der er ikke en nulfejlskultur, jeg efterlyser – men i sager af virkelig stor samfundsmæssig rækkevidde. Sager som har konsekvenser for mange mennesker i dette land, og som derfor naturligt må påkalde sig mediernes og alle andres interesse.

Beslutningen om at gå i krig med Irak på et tvivlsomt faktuel og retligt grundlag havde og har naturligvis enorm rækkevidde. Det samme gælder en kommunalreform, der unægtelig berører os alle sammen, og som en uafhængig deltager i kommissionsarbejdet kaldte for en reform efter skraldespandsmodellen, med andre ord det rene spin. I den tunge ende hører også sagen om ulovlig støtte til privathospitaler – vi er jo alle afhængige af et velfungerende hospitalsvæsen, så en forvridding af konkurrenceforholdet mellem offentlig og privat berører os alle. Andre sager angår kun mindre, men til gengæld udsatte grupper i samfundet, fx statsløsesagen, sagen om børnechecken og aktiveringssagen. Den sidste må indskrive sig som en af de mere usædvanlige, hvor en minister prøvede at slippe af sted med på eksperimentelt grundlag at påvise, at fratagelse af sygedagpenge for en gruppe mennesker nok kunne bringe dem ud af deres sygelige tilstand – og det har embedsmænd altså medvirket til. Det kan man alt sammen læse nærmere om i Jesper Tynells bog, *Mørkelygten*.¹⁶

Så lad os nu ikke falde for den retorik, der siger, at det kun er et fåtal af sager, hvor den slags sker. At de bare er undtagelsen, som bekræfter det overordnede indtryk af en faglig kompetent embedsstand, der nok er i stand til at sige fra over for et utilbørligt politisk pres. Det er i sager, hvor det virkelig gælder politisk, at vi må regne med, at der lægges pres på embedsværket for at skaffe resultater, og så er det, at det kan gå galt. Så har vi de sager, som vi fra pressen kender som politisk-administrative skandalesager, og som efter alt at dømme kun er kun toppen af isbjerget. Det vil i hvert fald være naivt at tro, at de giver et udtømmende billede af, hvor godt eller hvor slemt det står til med embedsmandsetikken og den politiske respekt for de parlamentariske spilleregler og bureaukratiske dyder som lovlighed, faglighed og sandhed.

¹⁵ Bearbejdet udgave af indlæg på konferencen, *Ingen over Folketinget?*, Christiansborg, 9. april 2015.

¹⁶ Tynell, *Mørkelygten*. *Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*, Samfundslitteratur 2014, kap. 6.

Man får snarere fornemmelsen af, at dele af embedsværket er mere optaget af at spille spillet end af at sikre, at der lovmæssigt og fagligt er dækning for de forslag, der stilles. Hvis man som embedsmand føler trang til at sige fra, må Eritreasagen give stof til eftertanke. Her landede de to embedsmænd kortvarigt på forsiden med en historie, der affødte stribevis af ubehagelige spørgsmål til ministeren, og som var så uklædelig, at også ombudsmanden begyndte at røre på sig, hvorefter ministeriet foretog et taktisk tilbagetog, som tog luften ud af historien. Så den gik hurtigt i glemmebogen, så meget, at det knap nok var en notits værd at berette, at disse embedsmænd nu er fortid i centraladministrationen. En frivillig fratrædelse var blevet den lakoniske udgang på den sag. Som en kraftig påmindelse om den svage ansættelsesbeskyttelse, der gælder for offentligt ansatte. Det blev – med god grund – påpeget i Farumkommissionens beretning fra 2012¹⁷, men er tilsyneladende glemt i dag.

De onde ler og de gode græder. Det bliver læren af den historie. Og ingen skal bilde mig ind, at det bare var en undtagelse. Med mit kendskab til udviklingen af den offentlige forvaltning i nyere tid tør jeg nok sige, at det snarere er normen, at embedsmændene udsættes for et omfattende politisk pres i sager, hvor det virkelig gælder.¹⁸ Og hvis denne politisering ikke er sket med embedsværkets inderlige tilslutning, ja så kan den altid fremstilles som en nødvendighed i et pulveriserende samfund, som ikke giver så mange andre valgmuligheder. Men der ligger altså også et mægtigt magtpolitisk drive i denne – politiserende – tilgang til sagerne, som binder embedsmænd og ministre sammen i et skæbnefællesskab, og så er det jo altid spændende at være med på medievognen. Går den så går den, og det er jo sjældent at det går helt galt.

Kritikken kan også besvares med en modoffensiv efter princippet, at angreb altid er det bedste forsvar: Systemet svarer igen og bortdømmer den kritiske presse som personfikseret og sensationshungrende. Med blikket stift rettet mod læzerskaren skænker man ikke landets ve og vel – for ikke at tale om embedsstandens gode ry og rygte – en tanke. Og oppositionens kritik afvises som drillerier og politiske spilfægterier, og hvad ligner det at gå efter manden i stedet for at interessere sig for sagen, den politiske substans og de utvivlsomt gode viljer, som besjæler alle politikere. Og så er de uafhængige eksperter, der udråbes som ufolkelige smagsdommere, og som man gerne så udstyret med en mundkurv, hvis de drister sig til at udtale sig alt for bramfrit.

Ansaret der bliver væk

Men det sker jo altså, at en kritik fører til nærmere undersøgelser. Og så kommer næste spørgsmål: Får det nogen konsekvenser for de implicerede? Det er der ikke meget, der tyder på. Siden den nye lov om undersøgelseskommissioner så dagens lys i 1999, er ingen hverken ministre eller embedsmænd blevet dømt for urent trav, hvad enten det gælder ulovlig forvaltning, magtfordrejning eller vildledning af Folketinget. Nogle få embedsmænd har fået kritik ved et af de undersøgelsesorganer, der er blevet nedsat til lejligheden, men det er bestemt ikke normen. Og når jeg siger kritik er det altså af den slags, som går under radaren i forhold til tjenstlige reaktioner eller blot diskretionære ledelsesindgreb. Tilsvarende har enkelte ministre måttet forlade posten efter massiv politisk kritik, men det er ikke sket på baggrund af forudgående kommissions-undersøgelser.

Ser vi alene på vurderingen af embedsmænds ansvarsforhold, er det karakteristisk, at det ved en nærmere undersøgelse fastslås, at en vis adfærd nok er kritisabel, men altså ikke af en kaliber, som begrunder et tjenstligt efterspil, og så vil der sjældent eller aldrig være anledning til at følge op med diskretionære indgreb. Men det kan da ske, som det noget overraskende skete for skattedirektøren i statsministerens skattesag. Han, der om nogen havde været

¹⁷ Beretningen, kap. 7.

¹⁸ Se om denne udvikling min bog *Offentlig forvaltning – Grundbog i forvaltningslære*, 3. udg., Karnov Group, s. 369ff.

anledning til at en undersøgelse blev iværksat, blev forflyttet diskretionært til andet arbejde, mens hovedmanden, departementschefen, kun som en midlertidig foranstaltning blev suspenderet.¹⁹ Her fandt kommissionen ikke, at der var grundlag for at gøre et tjenstligt ansvar gældende, uagtet at hans adfærd blev kritiseret. Og så var den sag lukket. Selv om det ikke kan udelukkes, at der kan komme et efterspil her i forhold til den side af sagen, som handlede om vildledning af ombudsmanden, og som siden er blevet gjort til genstand for en advokatundersøgelse. Men en forflyttelse af skattedirektøren var der vist ingen der havde set komme.

Mere kan være i vente både i den sag og ikke mindst i statsløsesagen, hvor en beretning er på trapperne. Ser vi tilbage i tiden, må vi dog nok konstatere, at der i en række sager har kunnet påvises fejlgreb, men at ansvaret forsvinder mellem hænderne på dem, der fik til opgave at undersøge sagerne nærmere. Det fører mig til at se lidt nøjere på reglerne om grundlaget for at gøre et ansvar gældende – er der nogen svagheder her, som kræver en indsats af lovgivningsmæssig eller anden art? I den forbindelse vil jeg også kommentere lidt på det undersøgelsessystem, som vi har fået etableret her i landet med den nævnte lov om undersøgelseskommissioner – er der nogen svagheder i dette system, som trænger til et eftersyn? Men altså først et par ord om ansvarsgrundlaget, hvor jeg særligt vil fokusere på embedsmænds retsstilling, mens ministrenes ansvarsforhold kun berøres mere sporadisk.

Ansvarsgrundlaget for embedsmænd og ministre

Udgangspunktet er, at et ansvar for embedsmænd kan gøres gældende, hvis det kan påvises at en embedspligt er blevet tilsidesat, og hvis tilsidesættelsen kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom. Et strafansvar kræver, at der er udvist grov uagtsomhed – det gælder både for embedsmænd og ministre, mens et disciplinæransvar for embedsmænds vedkommende også kan pålægges ved simpel uagtsomhed. Til gengæld udløses et ansvar kun, hvis pligtforsømmelsen er af en vis grovhed. Er vi under disse tærskler, kan andre reaktioner komme på tale diskretionært eller ved politisk kritik. Disse grundregler giver ikke anledning til kommentarer, selv om de måske nok kunne have fundet tydeligere udtryk i lovgivningen. Tvivlsspørgsmål knytter sig navnlig til embedsmændenes retsstilling: Det gælder bl.a. det klassiske spørgsmål om Embedsmænds ret og pligt til at sige fra over for ulovlige ordrer og til at sikre, at Folketinget får korrekte oplysninger. Det gælder endvidere spørgsmålet om retsvildfarelse, som begrundelse for straffritagelse. Og det gælder endelig også reglerne om forældelse af ansvaret for pligtforsømmelser. De ulovlige ordrer har givet anledning til megen debat, men følger man den udlægning af gældende ret, som gives i Finansministeriets rapport fra 1998 om Offentligt ansatte chefers ansvar, er man godt på vej. Reglerne, som de fremlægges her, afspejler en nuanceret retstilstand, som næppe er til at komme uden om: Embedsmænd har pligt til at sige fra over for den klart ulovlige ordre. Er den mindre klar har embedsmanden ret til at sige fra. I begge tilfælde er det en pligt at underrette nærmeste overordnede, og så må det anbefales, at det gøres skriftligt. Hvis den overordnede insisterer på sin ordre, må man bryde hierarkiet og enten gå videre til dennes overordnede eller i yderste fald henvende sig til eksterne kontrolmyndigheder som Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen, altså med en form for whistleblowing. For den øverste administrative leder, departementschefen, gælder helt særligt, at denne må underrette Statsministeriet, hvis fagministeren fastholder en klart ulovlig ordre.

Hvis det tillige kan lægges til grund, at en ulovlig ordre kan tilsidesættes på samme måde også, hvor den går ud på, at embedsmanden skal afstå fra udøve sin kompetence og fx stille behandlingen af en gruppe sager i bero på ubestemt tid, har man et sammenhængende regelsystem, som på rimelig afbalanceret vis løser denne type konflikter. Det sidste er til gengæld ikke helt klart efter gældende ret, ligesom der også – i mangel af en lovgivningsmæssig

¹⁹ Departementschefen er siden fratrådt med fuld løn i 3 år, efter at ministeriet har valgt at nedlægge hans stilling uden at tilbyde ham en ny stilling (Altinget 22/5 2015).

regulering af forholdene – knytter sig en vis usikkerhed til den anførte retstilstand i øvrigt. Denne retstilstand er i alt væsentligt bestemt af den praksis, som har udviklet sig i forbindelse med undersøgelser af denne type sager, og den retskildemæssige værdi heraf kan ikke måle sig med egentlig lovgivning, hvor der politisk er taget stilling til retlige tvivsspørgsmål ud fra en samlet gennemarbejdning af forholdene.

Tilsvarende knytter der sig nogen usikkerhed til embedsmænds ansvar i forhold til ministres brud på oplysnings- og sandhedsforpligtelsen efter ministeransvarlighedslovens regler (§ 5, stk. 2). Tvivlen går her på de tilfælde, hvor afgivelsen af urigtige eller vildledende oplysninger sker for at dække over ansvarspådragende ulovligheder. Her kan strafferettens velkendte forbud mod selvinkriminering tænkes at spille ind som ansvarsfritagende grund, og det er i hvert fald i den retning rapporten trækker. Men det er måske ikke helt velbegrunderet i betragtning af de vægtige modhensyn, som her på spil, nemlig hensynet til at Folketinget kan stole på de oplysninger, de får. Det har vi nu et udvalg, der ser nærmere på med baggrund i den nok så bekendt sag om en JM nødløgn,²⁰ og det er jo muligt, at man ser anderledes på den sag her.

Det hedder sig videre, at embedsmænd kan påberåbe sig retsvildfarelser som ansvarsfritagende grund. Det skal nærmere forstås på den måde, at en embedsmand går fri af det strengere ansvar, der knytter sig til en vurdering af et lovbrud som forsættigt, hvis lovbruddet gælder underliggende regler, hvis indhold og rækkevidde ikke er helt utvivlsomt. Embedsmanden kan så påberåbe sig, at han ikke havde forstået disse regler korrekt, og hvis kommissionen lægger dette til grund, kan der højst blive tale om et ansvar for uagtsom tilsidesættelse af reglerne, hvis det i øvrigt kan bebrejdes embedsmanden, at han ikke indså hvordan reglerne skulle forstås. Og hvad det sidste angår, kan det tillægges vægt, hvilken viden og kvalifikationer embedsmanden besad. Det er det, der i teorien omtales som uegentlige retsvildfarelser, og som altså betragtes som forsæts udelukkende, således at et ansvar i sidste ende beror på, om lovbruddet er sket uagtsomt, og forholdet i øvrigt kan bedømmes som hørende til i den grovere ende.

Da den uegentlige retsvildfarelse i praksis vedrører regelsæt, som embedsmændene administrerer dagligt, kan det forekomme lidt overraskende, at netop disse personer skal kunne påberåbe sig ukendskab til loven. Det bliver jo ellers fra tidligste færd banket ind i hovedet på os alle, at ukendskab til loven ikke fritager for ansvar. Og så kan det, som en kollega har udtrykt det, forekomme "uholdbart at indrette doktrinen således, at den brede befolkning – mere eller mindre undskyldelige – strafferetlige vildfarelser i et gennemreguleret samfund betragtes som principielt irrelevante, mens ledende tjenestemænds vildfarelser om tjenesteplichter af grundlæggende betydning for retsstatens livskraftighed anses som diskulperende". Ja, sprogbugen er lidt akademisk her, men det er altså også et citat fra en dybt pløjende afhandling om emnet, signeret Jørn Vestergaard, der er professor i strafferet ved Københavns Universitet.²¹

Om forældelsesreglerne blot dette: For strafansvaret gælder i forhold til embedsmænd en udtrykkelig forældelsesfrist på 2 år (straffeloven § 93), mens ministres strafansvar først forældes efter 5 år (ministeransvarlighedslovens § 8). Denne forskel forekommer ikke helt velbegrunderet, og med den kortere frist, der gælder for embedsmænd, vil strafansvaret ofte være forældet, hvis der først skal foretages en måske årelang undersøgelse, førend en sigtelse eventuelt kan forelægges med den virkning, at forældelsen afbrydes. – For det tjenstlige ansvar, hvor reglerne findes i tjenstemandsloven, gælder endvidere ingen forældelsesfrist. I praksis må man dog nok regne med, at ansvarsbedømmelsen gradueres efter tidspunktet for, hvornår forholdet er begået, således at disciplinæransvaret for forseelser af ældre dato begrænses eller bortfalder. Men det er i hvert fald ikke helt tilfredsstillende, at et så

²⁰ Jf. udvalgets kommissorium som fastsat af Justitsministeriet 10/12 2014.

²¹ Vestergaard: *Offentligt ansatte lederes vildfarelser vedrørende tjenesteplichter*, *Juristen* 2/1993.67, s. 74.

praktisk vigtigt spørgsmål ikke er undergivet en konsekvent regulering. I Finansministeriets føromtalt rapport stilles bl.a. forslag om en 5-årig forældelsesfrist, svarende til den, der gælder for ministeransvaret. Men det kræver i givet fald en ændring af tjenestemandsloven.

I det hele taget mener jeg, at spørgsmålet om embedsmænds retsstilling kunne være egnet til en samlet lovregulering, hvor rettigheder, pligter og ansvar så vidt muligt bliver klargjort, og hvor der også bliver gjort op med den notorisk svage ansættelsesbeskyttelse, som de offentligt ansatte har i dag. Det har været overvejet flere gange i forskellige sammenhænge, bl.a. mht. embedsmænds ansvarsforhold (Finansministeriets rapport, op. cit., s. 100 f), men også i forhold til deres ytringsfrihed og meddeleret (betænkning 1472/2006, s. 222 f, og betænkning 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowing, s. 226 ff), og det kan i dagens Danmark forekomme lidt ejendommeligt, at vi som eneste lovgrundlag har en tjenestemandslov, uagtet at tjenestemandsansættelse længe har været på vej ud som stillingskategori, mens de voksende skarer af overenskomstansatte er henvist til at søge vejledning i deres overenskomster. Her er det ganske vist typisk aftalt, at tjenestemandslovens regler finder anvendelse, men det er jo en retsteknisk "uordentlighed", at deres forhold ikke er ordnet ved lov. Tiden må derfor være inde til at overveje en lov om offentligt ansattes retsstilling, og med fare for at gentage mig selv, kunne man samtidig benytte lejligheden til at gøre noget ved den notorisk svage ansættelsesbeskyttelse, som de offentligt ansatte har.

Ministres ansvar er som bekendt allerede lovreguleret, så her er politiske signaler måske af større betydning. Det har vi aktuelt fået med beretningen fra Folketingets Udvalg for Forretningsorden.²² Og uden at jeg skal gå nærmere ind på denne beretning, kan det kun ses som en styrke, at Folketinget her erklærer sin støtte til ministeransvarlighedslovens regler og indskærper, at de altså skal efterleves i praksis. Således understreges det, at ikke blot sandhedspligten, men også oplysningspligten skal tages alvorligt, så fx folketingsmedlemmers spørgsmål besvares omhyggeligt og uden de indskrænkende forforståelser, som man har set så ofte, hvor spørgsmål blot affejes som et udslag af politiske drillerier. I fremsendelsesskrivelsen til statsministeren peges udtrykkeligt på Jesper Tynells bog, "Mørkelygten", som en anledning til at repetere disse grundregler. Så kan man sige, at det holder kun til næste gang, en minister finder det for godt at omgå disse regler med uldne svar og utilstrækkelige oplysninger. Men så må man jo se på sagen igen og måske overveje en skærpelse af lovreglerne. Under alle omstændigheder må beretningen anses for at være forpligtende for ministerierenes embedsværker.²³

Ansvarsvurderingen ved de nye undersøgelseskommissioner

Men herudover knytter interessen sig navnlig til den ansvarsvurdering, som foretages ved præliminære undersøgelser efter loven af 1999 om undersøgelseskommissioner. Disse kommissioner har været udsat for meget kritik, ikke mindst i forhold til den tid og de penge, der bruges til formålet. Det er en kritik, der især har været rejst fra politikerside. Hertil kommer en kritik, der fremføres af dommerstanden, og som vedrører brugen af specielt dommere i meget politisk prægede sager. Det er ikke kritikpunkter, som jeg vil forholde mig til her. Derimod hæfter jeg mig ved, at loven i sig selv er en reaktion på en kritik af de tidligere dommerundersøgelser og undersøgelsesretter, som særligt tog sigte på den formodede domsvirkning af samme²⁴ – uanset evt. efterfølgende tjenstlige undersøgelser. Altså frygten for, at beretningen alene ved sine ansvarsvurderinger skulle komme til at fremtræde som en dom i opinionen. Det store skræmmebillede her var Tamilsagen, hvor undersøgelsesretten – under ledelse af en højesteretsdommer – ikke holdt sig tilbage med sine ansvarsvurderinger, men hvor de implicerede embedsmænd i nogen grad blev frikendt ved den efterfølgende tjenestemandsundersøgelse.

²² Beretning af 26/2 2015.

²³ Beretningen med følgebrev fra Folketingets formand er – efter det oplyste – blevet rundsendt til ministerierne med besked om, at den er "obligatorisk pensum" helt ned til fuldmægtigniveau.

²⁴ Betænkning 1315/1996 om undersøgelseskommissioner, kap. 3.2.1.

Det var en kritik, som fik betydelig gennemslagskraft, og som bl.a. medførte, at de nye undersøgelseskommissioner blev underlagt et særligt forsigtighedsprincip, nærmere bestemt en forudsætning om, at kommissionen ved sine ansvarsvurderinger skulle træde varsomt. Det var vel at mærke en forudsætning, som ikke blev indskrevet direkte i lovteksten, men som alene fandt udtryk i lovbemærkningerne, uden at dette dog ændrer ved princippet status af gældende ret. Dette princip har betydning både ved den retlige vurdering af, om der er begået fejl eller forsømmelser, og ved bevisvurderingen i forbindelse hermed. Dermed indskrænkes mulighederne for at påberåbe sig en ordre som klart ulovlig samtidig med, at mulighederne for at påberåbe sig en retsvildfarelse øges. Når der anlægges en forsigtig fortolkning af reglerne, bliver det naturligvis vanskeligere at hævde, at en ordre har været klart ulovlig. Mens omvendt mulighederne for at hævde, at man anså sine egne handlinger for lovlige, øges, når disse regler forstås ud fra en mere forsigtig tilgang.

Eksempelvis ser vi i Skattesagskommissionens beretning (kap. 11.2.3), at der udtrykkeligt anlægges en forsigtig fortolkning af de regler, der afskærer departementschefen fra at blande sig i den lokale skattemyndigheds behandling af en skattesag. Og vi ser endvidere, at kommissionen i sin bevisvurdering – og trods klare indicier for det modsatte – ikke tør bortse fra departementschefens forklaring om, at han selv mente, at hans indblanding lå inden for lovens område. Hvor det normalt hedder sig, at enhver begrundet tvivl skal komme den anklagede til gode, anlægger kommissionen således en målestok, som groft taget er ensbetydende med, at selv den mindste tvivl kan udelukke ansvar for forsætlig pligtforsømmelse. Ansvarsvurderingen bliver dermed samlet set uundgåelig mere lempelig, end den ville have været, hvis sagen fx skulle have været behandlet ved en tjenestemandundersøgelse eller en almindelig domstol.

Forsigtighedsprincippet har reelt kun praktisk betydning i forhold til vurderingen af embedsmænds ansvar for fejl og forsømmelser. I forhold til ministre gælder nemlig den særrregel, at undersøgelseskommissioner – efter loven – slet ikke må foretage retlige ansvarsvurderinger (kommissionslovens § 4, stk. 4), og at de heller ikke må tage stilling til mere begrænsede spørgsmål om, hvorvidt der er grund til at antage, at en minister har begået ”fejl eller forsømmelser”. Det er dog ikke noget nyt, men er i virkeligheden blot en kodificering af praksis, og det udelukker ikke, at der kan foretages undersøgelser af rent faktuelle forhold, som har betydning for en stillingtagen til spørgsmål om ministres ansvar. Selve ansvarsvurderingen er imidlertid en sag for Folketinget, således som det også fremgår af Folketingets Forretningsorden med regler om behandling af beretninger fra undersøgelseskommissioner om ministres forhold (Kap. XVIII). Selv om kompetencefordelingen for så vidt er klar, kan det alligevel indvendes, at Folketinget måske ikke er det bedst egnede forum for retlige ansvarsvurderinger af ministres forhold, og at der kunne være brug for en form for ekspertise til at fastslå, om en beretning giver grund til at antage, at en minister rent faktisk har begået ”fejl eller forsømmelser”, som eventuelt ville kunne pådrage et ansvar. Herefter ville det så i givet fald være op til Folketinget selv at afgøre, om forholdet skulle sanktioneres retligt eller politisk.

Ud over forsigtighedsprincippet og den nævnte kompetencebegrænsning i forhold til ministre blev undersøgelseskommissionerne yderligere omgærdet af en række retssikkerhedsgarantier af processuel karakter, bl.a. en fast bisidderordning (jf. kap. 7. De berørte personers retsstilling). Det er garantier, der reelt stiller de implicerede som om, der var tale om en straffesag, hvor niveauet for retssikkerheden i sagens natur skal være højt. Men dette stærke fokus på retssikkerheden har selvfølgelig sin pris set i forhold til undersøgelsesernes effektivitet og dermed indirekte det niveau af retsbeskyttelse, som borgerne har i dette samfund set i forhold til landets myndigheder. Og det må jo altså fastholdes, at undersøgelseskommissioner kun har til opgave at foretage undersøgelser og ikke at træffe afgørelse endsige fælde dom i de sager, de får til behandling. Hvis undersøgelsen giver anledning hertil, vil den kunne følges op af tjenestemandshør og eventuelt straffesag efter derved gældende regler, som yder de implicerede behørigte garantier for deres retssikkerhed.

I forhold til de præliminære undersøgelser er man efter min opfattelse samlet set gået meget, for ikke at sige for langt i retning af at sikre de involverede embedsmænds og ministres retsstilling. Erfaringerne fra de hidtidige undersøgelser viser da også, at de mange retsgarantier fører til en ganske lempelig vurdering af embedsmænds ansvarsforhold, og at Folketinget i forhold til ministre er henvist til at gøre et politisk ansvar gældende på et ofte usikkert grundlag. Det svækker undersøgelsernes effektivitet og befolkningens retsbeskyttelse. Mit forslag vil være at skrive forsigtighedsprincippet ud af loven. Dette princip er under alle omstændigheder en anomali i et retssystem som vores, og siden det kun har fundet udtryk i lovbemærkningerne, kunne det gøres ved noget så simpelt som en folketingsbeslutning. Ved samme lejlighed og på samme måde kunne der indføres en mindretalsgaranti for iværksættelse af en opfølgende undersøgelse af ministeransvaret i lighed med hvad der kendes andre steder, bl.a. i Norge.

Det er ikke mit ærinde med disse forslag, at der skal fares frem med bål og brand mod embedsmænd og ministre, der forsynder sig mod reglerne på den ene eller den anden måde. Men en vis konsekvens bør der være i retssystemet, og klarhed og gennemsækelighed i reglerne om ministeransvaret og embedsmænds ansvarsforhold mindsker også risikoen for, at der træffes vilkårlige afgørelser. Et forsigtighedsprincip, der fraviger den sædvanlige målestok for en ansvarsvurdering, er derimod ensbetydende med, at der lægges falske lodder i vægtskålen, og uklare ansvarsregler er selvsagt vanskeligere at håndhæve end regler, der står skrevet i klartekst. Det sætter alt sammen fru Justitia som retfærdighedens vogter på en alvorlig prøve, når en undersøgelseskommision konkret skal vurdere embedsmænds eller ministres ansvarsforhold.

Opsummering af forslag til styrkelse af ministres og embedsmænds ansvar

Mine forslag til styrkelse af ministres og embedsmænds ansvarsforhold bliver herefter som følger:

Lad os for det første få en lov om offentligt ansattes retsstilling, som skaber klarhed og gennemsækelighed i regelgrundlaget, og som også styrker de ansattes ansættelsesbeskyttelse. Lad os for det andet få skrevet forsigtighedsprincippet ud af loven om undersøgelseskommisioner, det ser jeg selv som et hovedpunkt i en reform af grundlaget for disse undersøgelser, og det kan gøres meget enkelt med en folketingsbeslutning. Og lad os endelig for det tredje få indskrevet som god parlamentarisk skik, at et politisk mindretal i Folketinget kan forlange, at der bliver iværksat nærmere undersøgelser i de tilfælde, hvor en kommissionsundersøgelse giver indtryk af, at der er mere at komme efter i forhold til den siddende minister.

Med realiseringen af disse forslag vil vi kunne bevare forestillingen om fru Justitia som den neutrale opmand M/K, som afbalancerer de modstående hensyn, og som frem for alt afstår fra at fælde drakoniske "domme" over de involverede embedsmænd og ministre. Det sidste behøver man ikke et forsigtighedsprincip til at garantere. Det ligger indlejret i dommerrollen som sådan, men så skal man naturligvis også være forsigtig med at skrive dommerne ud af disse kommissionsundersøgelser. Det bliver dermed – foreløbigt – mit sidste ord om den sag.



Carsten Henrichsen

Professor i forvaltningsret ved Københavns Universitet



Myten om det stærke folketing

– og ansatser til et realitetstjek²⁵

En sejlivet myte

Danmark er i mange år blevet betragtet som et land med et stærkt parlament og stolte parlamentariske traditioner. Viggo Hørups slagord om ”ingen over eller ved siden af Folketinget” fremdrages stadig ved festlige lejligheder som symbol på tanken om Folketingets primat, og myten om det stærke folketing trives mange steder.

For eksempel skrev Erik Damgaard, professor i statskundskab ved Århus Universitet, i Magtudredningen (2003) følgende: ”Folketinget er et stærkt parlament, ikke mindst på grund af den danske tradition for mindretalsregeringer”. Her var det altså det ganske særegne fænomen, at Danmark kun undtagelsesvist regeres af egentlige flertalsregeringer, der giver grundlag for påstanden om det stærke Folketing. Mindretalsregeringer betyder som udgangspunkt, at regeringen er nødsaget til at indgå skiftende forlig med ofte forskellige partier for at overleve, og det kan gøre regeringen mindre handlekraftig, fordi man er nødt til at være mere lydhør over for sit parlamentariske bagland. Et andet karakteristikum ved den danske forfatningsordning, som har tiltrukket sig international (dog primært europæisk) opmærksomhed, er den danske model for parlamentarisk kontrol med EU-politikken. At Danmark indførte den ordning, at ministre skulle i Markedsudvalget (nu Europaudvalget) og få godkendt et forhandlingsmandat, inden de kunne agere i Ministerrådet på Danmarks vegne i forbindelse med vedtagelse af forordninger og direktiver var usædvanligt og blev betragtet som meget progressiv i forhold til fx den franske mere elitære tradition med stærke egenrådige regeringer. Dette er fx en del af forklaringen på, at Reginald Dale, amerikansk kommentator, i 2002 udtalte til Ugebrevet Mandag Morgen, at ”Danmark er internationalt førende, når det gælder om at håndtere en af globaliseringens største udfordringer: At modvirke demokratisk underskud i forbindelse med EU-medlemskab og engagement i andre internationale organer”.

Endelig kan man fx pege på den danske ombudsmandsordning. Folketingets Ombudsmand er – som navnet signalerer – ikke kun tænkt som ”den lille mands advokat” i sager mod det offentlige, men er et centralt redskab for Folketinget til at kontrollere en stadig mere vildtvoksende offentlig forvaltning. Selv om den danske ombudsmandsordning ikke var den første i verdenshistorien (det var derimod den svenske), har den danske institution været set

²⁵ Bearbejdet udgave af indlæg på konferencen, *Ingen over Folketinget?*, Christiansborg, 9. april 2015.

som et internationalt forbillede. Eller mere præcist udtrykt med et citat fra Jon Andersen (mangeårig konsulent ved Ombudsmandsinstitutionen) i FOB 1996.449 ff: "Ofte ses den danske ombudsmand omtalt som et forbillede (...) Heri ligger der den sandhed, at især de første ombudsmandsinstitutioner der oprettedes uden for Skandinavien, oprettedes efter dansk forbillede. Baggrunden var blandt andet, at den danske institution havde udviklet sig på en anden måde end det svenske forbillede og åbenbart i en retning, som kunne indpasses i kontrolsystemet hos en række overordentligt forskellige lande".

Selv om der således er forskellige delelementer i den danske statsordning, der har givet næring til myten om det stærke folketing, er min påstand, at myten ikke holder til en nærmere efterprøvning. Tværtimod betyder mangelfulde mindretalsgarantier og en svækket parlamentarisk kontrol, at vi i flere henseender står svagt i Danmark i forhold til lande, vi normalt sammenligner os med. Flere af disse punkter har betydning for, i hvilket omfang vi i Danmark har mulighed for at afdække potentielle skandalesager og eventuelt efterfølgende drage de involverede til ansvar.

Mangelfulde mindretalsgarantier

For det første er det relevant at pege på, at Danmark ikke står særlig stærkt, når det handler om at sikre oppositionen rettigheder i det parlamentariske arbejde. Særligt den manglende adgang for et mindretal til at kræve en uafhængig undersøgelse af forhold vedrørende regeringens embedsførelse springer i øjnene. I Europarådets resolution 1601 (2008), Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament, hedder det i guideline nr. 13.2.8, at "opposition members have the right to request the setting-up of a committee of inquiry or a parliamentary mission of information and to become members thereof; this should be obtained if a quorum of one quarter of members is reached; a member of the opposition shall be appointed either chairperson or rapporteur of every committee of inquiry or mission of information successfully requested by opposition members or political groups".

Meningen med denne guideline er altså at sikre, at et mindretal på $\frac{1}{4}$ af parlamentets medlemmer bør have adgang til at kræve etablering af en undersøgelseskommision eller et parlamentarisk undersøgelsesorgan. Da Danmark i 1999 vedtog lov om undersøgelseskommisioner efter et betænkningsarbejde om undersøgelsesorganer inkluderede regelsættet imidlertid ingen mindretalsbeskyttelse. Tværtimod slog loven fast, at en undersøgelseskommision enten kunne nedsættes, hvis regeringen traf beslutning herom, eller hvis et flertal i Folketinget vedtog en sådan beslutning. Med lov om undersøgelseskommisioner aflivede man i øvrigt i praksis andre potentielle typer af mere fleksible undersøgelsesinstrumenter, for eksempel den parlamentariske kommission nævnt i grundlovens § 51. At en manglende mindretalsbeskyttelse kan have stor betydning i praksis viser det aktuelle forløb omkring Irak/Afghanistan-kommisionen, som blev nedsat i 2012 efter mange års tilløb, men som den nye regering netop (juli 2015) har besluttet at nedlægge. Kravet om en undersøgelse af krigsgrundlag og fangeoverleveringer blev forgæves fremsat af partierne R, S, SF og EL i sidste halvdel af 00'erne, men så længe den daværende VK-regering med støttepartiet DF repræsenterede et snævert flertal, kunne de konsekvent afvise enhver form for undersøgelseskommision. Først da magten skiftede i 2011 (og de daværende oppositionspartier nu sad på regeringstaburetterne), blev Irak/Afghanistankommisionen nedsat i 2012 – næsten 10 år efter den oprindelige beslutning om krigsdeltagelse. Den sidste krølle på historien er som nævnt, at den nye V-mindretalsregering nu har besluttet at afskaffe kommissionen igen – midt i dens arbejde. Alt i alt viser hændelsesforløbet, at den manglende mindretalsbeskyttelse ikke kun er et teoretisk problem, men også er et konkret vidnesbyrd om, hvor svagt oppositionens rettigheder står i den danske parlamentskultur. Det handler altså ikke kun om mindretallets ret til at få en undersøgelse igangsat, men også om mindretallets beskyttelse mod, at en potentiel regeringskritisk undersøgelse nedlægges.

Andre mindretalsgarantier, som anbefales i internationale guidelines, men som savnes i dansk parlamentarisk praksis, er fx et princip om, at formandsposter i centrale parlamentsudvalg med kontrolfunktioner tildeles oppositionen, og garantier for, at alle partigrupper (også de mindre partier) får plads i centrale kontroludvalg. Sådanne principper fremgår af øvrige guidelines i den nævnte resolution 1601 fra Europarådet og efterleves ikke af Danmark. For eksempel kan bemærkes, at Folketingets Kontroludvalg med Efterretningstjenesterne kun består af 5 medlemmer, nemlig ét medlem fra hvert af de 5 største partier i Folketinget, ligesom formandsposten for fx Folketingets Finansudvalg er besat af et medlem af Liberal Alliance, der er et af regeringens støttepartier.

Sanktioner over for ministre

Også når det mere direkte handler om at drage ministre til ansvar for deres embedsførelse skal man være opmærksom på, at det forudsætter opbakning fra et politisk flertal i Folketinget.

Ministeransvaret kan have to former – det politiske og det juridiske ansvar. Det politiske ansvar følger af parlamentarismen og kan i sin yderste konsekvens bestå i, at ministeren bliver konfronteret med et mistillidsvotum og dermed er tvunget til at gå af, jf. grundlovens § 15, stk. 2, der fastslår, at statsministeren skal afskedige en fagminister, der bliver stillet over for et mistillidsvotum. En mindre dramatisk variant af det politiske ansvar kan bestå i, at ministeren tildeles en såkaldt næse af Folketinget. Næsen tildeles typisk i en beretning fra det relevante fagudvalg i Folketinget og er blot et andet udtryk for en udtrykkelig kritik af ministerens handlemåde i den konkrete sag. Både et mistillidsvotum og en næse kræver imidlertid tilslutning fra et flertal i Folketinget. Hvis flertallet ikke finder sagen alvorlig eller ministeren er særligt populær, udløses det politiske ansvar ikke. Ligesom en minister kan ifalde politisk ansvar, selv om hans forseelse ikke nødvendigvis sagligt set er alvorlig. Ansvarspådragelsen er ikke styret af retlige eller andre saglige normer, men er netop ene og alene politisk i sin karakter.

Det juridiske ansvar er derimod styret af retlige normer og kan kun eksekveres, hvis der er sket en overtrædelse af reglerne i ministeransvarlighedsloven. Til gengæld er det ikke – som i almindelige straffesager – den normale uafhængige anklagemyndighed, der ud fra objektive kriterier beslutter, om en sag skal rejses. Det retlige ministeransvar håndhæves nemlig ved Rigsretten, og det er Folketinget der agerer anklagemyndighed og beslutter om en rigsretssag skal indledes. Igen kræver det altså opbakning fra et flertal i Folketinget at drage en minister til ansvar for eventuelle ulovligheder i forbindelse med hendes embedsførelse. Rigsretten er et stort og dyrt apparat at sætte i gang, og vi har kun haft to rigsretssager de seneste 100 år.

Nødlidende kontrol med EU-politikken

Også den påståede nidkære parlamentariske kontrol med EU- og udenrigspolitikken kan der sættes berettiget spørgsmålstegn ved. For eksempel skrev formanden for Folketingets Europaudvalg, Eva Kjer Hansen (V), en opsigtsvækkende kronik i Berlingske 3. februar 2015, hvori hun rejste alvorlig tvivl om Europaudvalgets reelle muligheder for at kontrollere EU-politikken. Hun henviste blandt andet til det faktum, at samtlige EU-sager behandles i Europaudvalget og ikke i fagudvalgene. ”I andre lande bliver de målløse, når de hører, at fagudvalgene kun sporadisk beskæftiger sig med EU-lovgivning. De spørger hvordan vores Europaudvalg kan behandle alt; lige fra kemi i kosmetik, fiskekvoter, frihandel, velfærdsturisme, persondatabeskyttelse osv.”, skrev hun blandt andet. Eva Kjer Hansen påpegede, at det er et stort ansvar at pålægge de kun 9 medlemmer af Europaudvalget, og at de umuligt kan have faglig indsigt i så bred en vifte af sager, hvilket naturligvis svækker kontrollen.

Endvidere kritiserer formanden for Europaudvalget, at regeringen forelægger Europaudvalget mange af forhandlingsmandaterne på et meget sent tidspunkt i EU's forhandlings- og beslutningsproces, hvilket gør det svært for Folketinget at udøve reel indflydelse, fordi der typisk allerede er forhandlet et kompromisforslag på plads mellem EU-landene. Eva Kjer Hansen går så vidt som til at anklage regeringen for at reducere Europaudvalget til et rent ekspeditionskontor.

Svækkede traditionelle kontrolorganer?

De seneste års mange skandalesager kan også give anledning til at overveje, om respekten for – og dermed effektiviteten af – Folketingets traditionelle kontrolorganer er svækket. Med traditionelle kontrolorganer tænkes primært på Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand. I undersøgelseskommissionens beretning i anledning af sagen om Helle Thornings skattesag blev det for eksempel dokumenteret, at skatteministeriet forsøgte at føre Ombudsmanden bag lyset, da man slettede dokumenter og afgav urigtige oplysninger til Ombudsmanden for at sløre departementets engagement i møder mv. i den konkrete skattesag. I statsløsesagen (som på tidspunktet hvor dette skrives endnu er under bedømmelse af en undersøgelseskommission, så med det forbehold) kunne Ombudsmanden ikke gå ind i sagens substans, fordi afgørelser om statsborgerskab ifølge grundloven besluttet af Folketinget og derfor ikke formelt set er udtryk for forvaltningsvirksomhed, selv om de blev forberedt og sekretariatsbetjent af Integrationsministeriet. Også i andre potentielt problematiske sager kan Ombudsmanden være nødt til at trække sig ud af sager, fordi Folketinget har forholdt sig til sagen, hvilket bl.a. skete i Tamilsagen.

Ét er de konkrete hindringer for, at Ombudsmanden kan udøve sin kontrolvirksomhed, noget andet er spørgsmålet om, hvorvidt regeringen og den offentlige forvaltning vil efterleve Ombudsmandens udtalelser, når han udtaler kritik i konkrete sager. Her kan man godt få en fornemmelse af, at tidligere tiders nærmest ubetingede respekt og efterlevelse er under opblødning. For eksempel vakte det berettiget opsigt, da daværende justitsminister Mette Frederiksen (S) i marts 2015 afviste at følge en opfordring fra Ombudsmanden om at overveje de meget strikse forhold for udlændinge på tålt ophold, da de efter Ombudsmandens opfattelse var så belastende og begrænsende, at de på længere sigt kunne føre til, at man i konkrete tilfælde krænkede konventionerne. Justitsministeren udtalte til pressen, at hun ikke ville lemp forholdene for de berørte udlændinge, tværtimod synes hun man skulle overveje at stramme vilkårene yderligere. Altså en ret klar underkendelse af Ombudsmandens henstillinger.

Også Folketingets økonomiske vagthund – Rigsrevisor – har oplevet problemer i sin udførelse af kontrol-virksomheden. I sagen om overbetaling af privathospitaler udtalte daværende rigsrevisor Henrik Otbo i september 2010 alvorlig kritik af, at Sundhedsministeriet ikke havde bistået tilstrækkeligt beredvilligt i hans undersøgelse af sagen. Det var en helt uhørt situation, at rigsrevisor anså et forhold som så alvorligt, at han var nødt til at gå til offentligheden med en sådan kritik.

Derudover skal nævnes den sælsomme sag om regeringstoppens forsøg på at få Rigsrevisionen til at indskrænke sin undersøgelse af solcellesagen. Sagen handlede om et hul i solcellereglerne, der kostede statskassen millionbeløb. Den daværende energiminister Martin Lidegaard var involveret i sagen på kritisabel vis og fik i den anledning i foråret 2013 en såkaldt næse af Folketingets Energiudvalg. Også Rigsrevisionen tog imidlertid sagen op til nærmere granskning af hændelsesforløbet, og dette bekymrede eller irriterede tilsyneladende regeringstoppen, der i efteråret 2013 skrev et brev til Folketingets formand, hvori de opfordrede ham til at begrænse Rigsrevisionens undersøgelse, så den ikke omfattede det lovforberedende arbejde i ministeriet.

Brevet var meget kontroversielt, da det jo lagde pres på kontrollanten i en igangværende undersøgelse, og presset vel at mærke kom fra landets ledelse og samtidigt dem, der var genstanden for den pågældende undersøgelse. Folketingets formand meddelte imidlertid, at han ikke havde tænkt sig at forsøge at få Rigsrevisor til at indskrænke en konkret undersøgelse, og regeringstoppen stak derefter piben ind og udtalte, at man mest af alt havde været interesseret i en mere principiel diskussion af Rigsrevisionens kompetence. Dette ændrer dog ikke ved, at det i sig selv må ses som et udtryk for en svækket respekt for Rigsrevisionens funktion som Folketingets kontrollant med regeringen, at man overhovedet kunne finde på at formulere og afsende det pågældende brev.

Folketingets nødtørftige sekretariat

I forlængelse heraf kan peges på – hvilket Jens Elo Rytter også vil berøre og uddybe i sit indlæg – at Folketinget kun har et lille og nødtørftigt sekretariat, hvis vi sammenligner os med andre landes parlamenter. Der er relativt få akademiske medarbejdere i Folketingets Administration, og disse beskæftiger sig i ganske vidt omfang med mere praktiske opgaver (som fx lovteknik, afvikling af udvalgsmøder og -rejser og videreformidling af § 20-spørgsmål) og kun i meget begrænset omfang med egentlige faglige analyser, som Folketinget medlemmer kan gøre brug af i det daglige parlamentariske arbejde. Dette svækker oppositionens muligheder for at udøve effektiv parlamentarisk kontrol og forstærker asymmetrien mellem regeringen (med den store centraladministration i ryggen) og Folketinget. En asymmetri i viden og ressourcer, der gør Folketinget meget afhængig af de informationer, den modtager af regeringen. Således har Folketinget for eksempel ingen selvstændig økonomisk eller juridisk analyseenhed, der kan bruges til at udarbejde alternative beregninger af fx antallet af berørte af en dagpengereform, de nationaløkonomiske konsekvenser af en skattelettelse eller en folkeretlig vurdering af Irak-krigens forhold til FN-konventionerne. I juni 2015 meddelte Folketingets Præsidium, at man havde besluttet at udvide Folketingets Administration med en håndfuld medarbejdere for at få lidt mere analysekraft i anledning af netop diskussionerne om Folketingets svækkede position i forhold til regeringen, men det er formentlig tvivlsomt, om denne udvidelse har en størrelse og gennemslagskraft, der kan få mere principielt betydning.

I den forbindelse kan også peges på, at Folketingets Administration primært rekrutterer sine akademiske medarbejdere fra ministerierne, og at mange tilmed indtager stillingen i Folketingets sekretariat som led i deres turnusordning, hvilket betyder at de skal tilbage til deres ministerielle dagligdag efter et par år i Folketinget. Dette betyder, at de er fortrolige med regeringsapparatet og er vant til at identificere sig med dette, hvilket svækker mulighederne for, at der oparbejdes en særlig parlamentsidentitet, som fokuserer på, at ens rolle er at bidrage til, at Folketinget kan levere kvalificeret modspil til og kontrol af regeringen. Min egen erfaring efter et års ansættelse i Folketingets Administration er i overensstemmelse hermed, at der er en relativt svag selvstændig identitet og kontrolkultur.

Ingen adgang til forfatningskontrol

Til allersidst kan peges på, at vi i Danmark ikke har et lovråd eller en forfatningsdomstol, som Folketinget kan benytte sig af i deres kontrol med, om regeringens lovforslag er i overensstemmelse med fx grundloven, EU-retten eller internationale konventioner. Hermed adskiller vi os fx fra den lange række af centraleuropæiske lande med forfatningsdomstole, som for de flestes vedkommende giver et mindretal i parlamentet ret til at få efterprøvet en lov. Det mest kendte eksempel er formentlig den tyske Bundesverfassungsgericht, der har vurderet sager om fx Irak-krigens forhold til folkeretten, Tysklands tilslutning til EU's finanspagt og demonstrationsforbud ved G8-topmødet, og hvor ¼ af medlemmerne af Bundestag kan igangsætte såkaldt abstrakt normkontrol, altså en principiel efterprøvelse af den af regeringen fremsatte og vedtagne lovgivning.

I fx Sverige og Frankrig har man ikke forfatningsdomstole, men har etableret uafhængige lovråd i lovgivningens forberedelsesfase, hvor uvildige fagpersoner vurderer forholdet til forfatningen og andre relevante juridiske normer, inden de endeligt vedtages af parlamentet.

Danmark har til forskel herfra ikke etableret uvildige instanser, som kan udgøre et modspil til vurderingerne i regeringens embedsværk, så heller ikke hvad angår forfatningskontrol og forholdet til international ret kan Folketinget siges at have stærke redskaber til sin rådighed.



Konklusion

Alt i alt tyder meget på, at det er noget af en tilsnigelse at karakterisere Folketinget som et stærkt parlament og udpege kontrollen med regeringen som særlig intensiv. Magtbalancen er blevet forrykket til fordel for regeringen, og der er derfor behov for at overveje, om ikke Folketingets position og dens parlamentariske kontrol bør styrkes, hvis vi skal undgå de værste skandalesager og fortsat skal have et velfungerende statsstyre med et embedsværk, der styres af normer om god regeringsførelse, saglighed og transparens.

Pernille Boye Koch

Lektor i offentlig ret ved Roskilde Universitet



Folketingets kontrol med regeringen

– om behovet for at styrke Folketingets beslutningsgrundlag²⁶

Folketingets statsretlige funktioner

Som bekendt har Folketinget – i lighed med parlamenter i andre demokratiske samfund – grundlæggende to funktioner i statsstyret:

Folketinget har for det første den lovgivende magt og vedtager således landets love, jf. Grl § 3 og § 41. Hertil kommer, at Folketinget efter Grundloven også skal samtykke til visse beslutninger, som regeringen måtte ønske at træffe, herunder navnlig vidtrækkende beslutninger på det udenrigspolitiske område, jf. Grl § 19, stk. 1-2.

Folketinget fører for det andet kontrol med regeringen. Kontrollen omfatter både regeringens udøvende magt og de forslag til love og beslutninger, som regeringen fremlægger for Folketinget. Folketingets kontrol kan måske allerede anses for forudsat i og med det parlamentariske princip, jf. Grl § 15, men hviler desuden på en konstitutionel ide om ”checks and balances”. Kontrollen finder også konkrete udtryk i bl.a. Grl § 51 om parlamentariske kommissioner, Grl § 53 om interpellationsretten, Grl § 55 om Folketingets ombudsmand, og Grl §§ 13 og 60 om ministres retlige ansvar og Folketingets adgang til at anlægge rigsretssag mod dem. I praksis udføres Folketingets kontrol overvejende i det almindelige parlamentariske arbejde – reguleret i Folketingets forretningsorden – gennem spørgsmål til ministre, samråd og forespørgsler.

Folketingets afhængighed af regeringen

Både i rollen som lovgiver og i rollen som kontrollant af regeringen må Folketinget i meget vidt omfang basere sig på de oplysninger og vurderinger, Folketinget modtager fra regeringen. Det skyldes, at det er regeringen – ikke Folketinget – der råder over hele det statslige embedsapparat. Den betydelige viden og ekspertise, som statsadministrationen ligger inde med, formidles med andre ord til Folketinget gennem ministrene.

Viden er som bekendt magt, og regeringens rådighed over embedsapparatet giver regeringen en meget stærk position i det indbyrdes forhold mellem folketing og regering. Som Henrik Zahle afslutningsvis skriver i et kapitel om ”Folketingets kontrol med regeringen”, kan man i lyset af regeringens informationsmonopol spørge, om det ikke i virkeligheden snarere er regeringen, der kontrollerer Folketinget, så Folketingets funktion reelt bliver ”mere legiti-

²⁶ Bearbejdet udgave af indlæg på konferencen, *Ingen over Folketinget?*, Christiansborg, 9. april 2015.

merende end styrende". Tilsvarende anfører Jens Peter Christensen, at i hvert fald når det gælder lovgivningen er det "regeringen, der har fat i den lange ende, fordi den råder over embedsmændenes ekspertise".

Ministres sandheds- og oplysningspligt

I hvert fald er det ikke for meget sagt, at Folketinget kun kan udfylde de funktioner, det er tillagt i det danske statsstyre, hvis Folketinget til stadighed kan regne med fra regeringen at modtage sandfærdige og fyldestgørende oplysninger som grundlag for sine beslutninger og sin kontrol.

Derfor har en regering og dens ministre sandheds- og oplysningspligt over for Folketinget. Denne pligt fremgår ikke af selve Grundloven, men af Ministeransvarlighedsloven (1964), § 5, stk. 2, hvorefter en minister kan straffes hvis han/hun: "giver folketetinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen."

Denne pligt for ministre måtte også gælde uden udtrykkelig lovhjemmel. Den er simpelthen et uundværligt og central element i den måde, hvorpå vores statsstyre – samspillet mellem folketing, ministre og embedsapparat – er skruet sammen.

Det er således både et demokratisk problem og ulovligt, hvis ministre leverer manipulerede, vildledende eller mangelfulde oplysninger som grundlag for Folketingets vedtagelse af lovgivning/beslutninger eller for tingets Folketingets kontrol.

Det demokratiske problem

Desværre viser erfaringen – herunder en række sager fra de seneste år – at en regering især i politiske sager kan have tilbøjelighed til at gøre netop dette. Meget tyder på, at problemet er størst i forhold til de oplysninger regeringen giver Folketinget, når den fremlægger forslag til love og beslutninger – at Folketinget langt fra altid får et fyldestgørende beslutningsgrundlag, men derimod et politisk tilskåret et af slagsen. Det kan man ikke mindst forsikre sig om i Jesper Tynells bog "Mørkelygten", som udkom i efteråret 2014.

Rækken af sager rejser spørgsmålet, om vi kun kender toppen af isbjerget.

Folketinget har ikke siddet afsløringerne overhørig. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har i en bemærkelsesværdig beretning fra 26. februar 2015 sendt et stærkt og enigt signal fra Folketinget om at ministre har pligt til "loyal opfyldelse af Folketingets informationsbehov". Udvalget vil "skærpe bevidstheden" om ministres sandheds- og oplysningspligt og søger endvidere at præcisere dens rækkevidde i lyset af de seneste års skandaler. Udvalget anfører, at ministre "bør" indhente og videregive oplysninger og vurderinger loyalt og uden hensyn til, om de støtter eller taler imod ministerens forslag. Dette er en vigtig tilkendegivelse, om end den er pakket blødt ind som en "politisk norm" om, hvad ministre "bør". Efter min opfattelse må den politiske norm, udvalget her opstiller, imidlertid antages allerede at være omfattet af ministres gældende oplysningspligt efter Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. For det forekommer åbenbart, at (også) oplysninger og vurderinger, der taler imod en ministers forslag er "af væsentlig betydning for tingets bedømmelse" af forslaget.

Men er signalet fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nu også nok? Man skal nok ikke være blåøjet og tro, at udvalget formaninger med ét vil få problemerne til at forsvinde. Tillid er godt, men... en parlamentarisk styreform baseret på et folkeligt mandat og en rollefordeling mellem folketing og regering kan ikke bero på tillid til de gode viljer alene. Der er også behov for parlamentarisk kontrol med henblik på at forebygge fristelsen til manipulation, tilskæring og misinformation, og på at afdække sådanne normbrud, hvis de forekommer.

Styrkelse af Folketinget

Det er derfor nærliggende at kigge på, om Folketinget kan styrke sig selv som institution over for regeringen. Danmark har p.t. uden tvivl den svageste parlamentariske kontrol i Skandinavien!

I førnævnte Beretning om ministres ansvar over for Folketinget afviser Udvalget for Forretningsordenen dog på nuværende tidspunkt at overveje mere grundlæggende ændringer af det eksisterende system, som kunne styrke Folketingets adgang til oplysninger uafhængigt af regeringen. Det ville nemlig ifølge Udvalget enten kræve fundamentale ændringer i det eksisterende ansvarssystem mellem folketing, ministre og embedsmænd eller opbygning af en meget omfattende administration i Folketinget, som kunne matche regeringens embedsmænd:

”Som nævnt ovenfor beror Folketinget i vidt omfang på oplysninger modtaget fra regeringen ved udøvelsen af sin virksomhed. En grundlæggende ændring af dette forhold vil dels udgøre et fundamentalt skifte i det danske politiske system med hensyn til ansvarsrelationer, dels formentlig i praksis forudsætte, at der i Folketingets eget regi opbygges et meget omfattende apparat til sagkyndig betjening og rådgivning af Folketingets medlemmer og udvalg inden for alle sagsområder. En sådan udvikling vil efter Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenens opfattelse – af både principielle og økonomiske grunde – ikke være ønskværdig.”

Jeg mener, at Udvalget her opstiller et lidt falsk alternativ mellem enten at lave grundlæggende om på det danske politiske system eller at lade stå til og håbe på det bedste. For mig at se er det muligt at styrke Folketingets stilling uden at foretage grundlæggende ændringer af det eksisterende ansvarssystem og uden massive økonomiske omkostninger.

De ideer jeg vil skitsere i det følgende har til formål at styrke Folketinget som institution, så Folketinget bliver bedre rustet til mere effektivt at udøve kontrol med regeringen, så man kan forebygge eller om nødvendigt afdække urigtig eller mangelfuld information fra regeringen og dermed sikre sig selv et mere dækkende beslutsningsgrundlag, samt (subsidiært) bedre selv at kunne bidrage til et fyldestgørende grundlag for lovgivning og beslutninger.

Jeg vil fokusere på tre veje til en styrkelse af Folketinget: Styrkelse af Folketingets organisation (beføjelser), resourcer og kultur. De tre veje er vel at mærke ikke alternativer. Tværtimod vil de virke bedst i sammenhæng og befrugte hinanden.

Organisation – kontroludvalg med særlige beføjelser

Et særligt kontroludvalg. Man kunne oprette et særligt udvalg til kontrol med regeringen, som man har i både Norge (Stortingets Kontroll- og Konstitutionskomite) og Sverige (Riksdagens Konstitutionsutskott). Noget tyder på, at selve centraliseringen af kontrolfunktionen i ét udvalg har en (vis) afpolitiserende effekt og dermed styrker den parlamentariske kontrolkultur. Omvendt er kontrol gennem de specialiserede fagudvalg selvsagt alt andet lige bedre fagligt funderet end et generelt kontroludvalg, men fagudvalg og kontroludvalg kan jo arbejde sammen.

Mindretalsbeskyttelse. I Norge kan 1/3 af medlemmerne i Stortingets Kontroll- og Konstitutionskomite kræve, at komiteen tager en sag op til nærmere undersøgelse, herunder indkalder ministeren til åbne kontrolhøringer. Formanden for Komiteen er desuden efter praksis altid fra oppositionen. I Sverige kan et mindretal på 5 af 17 udvalgsmedlemmer i ethvert riksdagsudvalg kræve et lovforslag forelagt for det uafhængige Lagrådet.

Adgang til materiale. Man kan overveje at give et særligt kontroludvalg en særlig udvidet adgang til at undersøge regeringen. Konstitutionsutskottet i Sverige har således ubegrænset adgang til alt relevant materiale, når de undersøger en sag.

Ressourcer – øget ekspertise tilføres Folketinget

Stærkere Sekretariat. Folketingets sekretariat har i øjeblikket temmelig få ressourcer – i omegnen af 50 akademikere – som i vidt omfang anvendes til praktisk-administrative funktioner. Man kunne tilføre flere ressourcer til ansættelse af uafhængige eksperter, som kunne bistå Folketinget med vurderingen af grundlaget for lovforslag og med kontrol i øvrigt. I Sverige har hvert riksdagsudvalg således 5 – 10 akademikere tilknyttet, hvortil kommer en central udredningstjeneste (RUT) med 35 akademikere. Man kunne måske endda hermed etablere en automatisk sekretariatsvurdering af alle regeringens lov- og beslutningsforslag, før de forelægges Folketinget.

Flere midler til ekstern ekspertise. Det har også været nævnt, at man i stedet kunne give Folketingets udvalg en ekstra pose til at købe ekstern uafhængig ekspertise for. Som universitetsprofessor kan man nok personligt få julelys i øjnene ved udsigten til indbringende ”ben”. Og flere ressourcer til at indhente ad hoc rådgivning er bestemt en styrkelse af Folketingets bedømmelsesgrundlag. Blot skal man være opmærksom på, at hvis pengene skal anvendes efter udvalgsflertallets bestemmelse, bliver spørgsmålet let politiseret. Endvidere vil en sådan ekstra ”pose penge” til udvalgene ikke styrke Folketingets interne institutionelle ekspertise og kultur.

Kultur – styrkelse af den parlamentariske institutionskultur

Et ”blødere” – men måske mindst lige så vigtigt – aspekt er Folketinget og de enkelte folketingsmedlem-mers parlamentariske kultur. Den kunne utvivlsomt også styrkes. Mine erfaringer fra en række samtaler med folketingspolitikere tyder ikke på en stærk parlamentarisk bevidsthed. Nogle virker ligefrem underdanige i forhold til regeringen og udbryder spontant til forslag om styrkelse af Folketinget: ”Det bliver de ikke glade for i Statsministeriet”. En del virker blot resignerede: ”Ja, noget burde gøres” eller ”Jesper Tynells bog Mørkelygten vakte ikke stor debat herinde, for vi vidste det jo egentlig i forvejen”. Andre er måske nærmest ligeglade: ”Mange MF’ere er mere optaget af at opdatere deres twitter-profil end af parlamentariske opgaver”.

Føromtalte beretning fra Udvalget for Forretningsordenen om ministres ansvar over for Folketinget er måske et skridt på vejen mod en stærkere parlamentarisk kultur. Oprettelse af et centraliseret kontroludvalg og/eller tilførsel af flere ressourcer til uafhængig rådgivning og analyse i Folketinget vil yderligere kunne fremme en sådan parlamentarisk selvbevidsthed i Folketinget. Men omvendt vil kun en stærk parlamentarisk kultur sikre, at et sådant kontroludvalg og/eller øgede ressourcer for alvor får reel effekt. Tingene hænger sammen.

Konklusion

Erfaringerne og dokumentationen kalder på en styrkelse af Folketinget. Der er flere muligheder – kontroludvalg, flere ressourcer, styrket parlamentarisk kultur – som hver især, men måske især tilsammen, vil kunne styrke Folketingets beslutningsgrundlag og kontrol. Frem for alt vil sådanne ændringer kunne have en præventiv funktion ved at mindske ministres tilbøjelighed til at manipulere. Ingen af de nævnte forslag ville ændre ansvarsrelationerne i det danske politiske system, hvor ministrene råder over embedsapparatet og står alene til ansvar over for Folketinget. Ej heller ville de være meget omkostningskrævende. Og Folketinget har i modsætning til andre aktører selv kompetence til at gennemføre de nødvendige ændringer og tilføre eventuelle nødvendige ressourcer. Skulle Folketinget i denne situation savne vilje til at styrke sig selv, er det svært at se, hvor initiativet så skulle komme fra. Det kommer i hvert fald næppe fra regeringen!



Foto: Jyllands-posten.dk

Efterskrift

Debatten om magtforholdet mellem regeringen og Folketinget og om behovet for at styrke sidstnævnte har ikke været ganske frugtesløs. Foruden en øget opmærksomhed om problematikken i Folketingets præsidium og Udvalget for Forretningsordenen, har debatten også haft i hvert fald én helt håndgribelig konsekvens. For at styrke Folketinget er det for nylig blevet besluttet at ansætte fem yderligere eksperter i sekretariatet, samt afsætte en halv million kroner ekstra til at købe ekstern bistand for. Det er i sandhed ikke meget. Men det er dog en begyndelse.

Jens Elo Rytter

Professor i forfatningsret m.s.h.p. menneskerettigheder ved Københavns Universitet



Whistleblowing som sidste nødbremse

En af den moderne embedsmand mange arbejdsopgaver er at fungere som garanti for faglighed og saglighed på de travle kontorer rundt omkring i stat og kommune.

Det er i hvert fald idealet. Der skal altså hives i den modsatte retning, hvis man ledelsens side eller fra politisk side er klar til at gennemtrumfe en tilstand eller et resultat, som ikke kan rummes inden for faglighedens og saglighedens ofte ret elastiske grænser. Hvis man som embedsmand siger fra og måske endog udadtil råber op om ufor- svarlige forhold eller deciderede ulovlige processer internt i systemet, er en af vejene frem at gå ind i rollen som whistleblower. Det er erfaringsmæssigt dog en svær rolle at spille med mange dilemmaer, og man kan ende i både helterollen og skurkerollen, alt efter hvilke øjne der ser.

Uens udvikling på det private og offentlige arbejdsmarked

Trods de indbyggede dilemmaer ved whistleblowing kan det konstateres, at denne sidste nødbremse i stigende grad indgår i værktøjskassen med kontrolmekanismer på både det offentlige og private arbejdsmarked. Frontløberen er klart det private arbejdsmarked, hvor et stort antal virksomheder har opbygget formelle whistleblower-systemer for at have styr på håndteringen af de oplysninger, som der fløjtes om, og som pustes ind i kanalerne. Stigningen i antallet af private whistleblower-ordninger kan aflæses i det stigende antal ansøgninger til og godkendelser fra Datatilsynet om brug af dette værktøj som et værktøj til at sikre overholdelse af regler. En sidegevinst for de godkendte virksomheder er, at whistleblowing i noget tid efterhånden har været del af gængse branding-strategier inden for det private, og at det i det lys er relativt ukontroversielt. Også rent lovgivningsmæssigt har man trukket whistleblowing frem på scenen inden for dele af det private, og der i kølvandet på finanskrisen og på EU-retlig baggrund indført regler om finansielle whistleblowers.

I forhold til offentligt ansatte er meningerne betydeligt mere delte om whistleblowing, hvor emnet i øvrigt ofte diskuteres uden skelen til udviklingen inden for det private. På det offentlige arbejdsmarked er der fortsat betydelig modstand mod whistleblowing. Der er dog trods alt også en gradvis udvikling i retning af, at flere og flere offentlige arbejdsgivers siger ja til sådanne systemer. Det gælder flere store kommuner, som f.eks. København, Gladsaxe, Frederiksberg og Roskilde Kommune. Læg dertil at visse statslige myndigheder, f.eks. DSB og Energinet.dk, nu har en køreplan for, hvordan man som ansat skal gå frem, hvis der er nødvendigt at trække whistleblower-kortet. Erfaringerne er så vidt ses overvejende gode, og whistleblowing fremhæves som et konstruktivt redskab af bl.a.

Borgerrådgiveren i Københavns Kommune, som er den instans i denne storkommune, som har det praktiske ansvar for fløjteriet. Erfaringerne er her, at der ikke sker whistleblowing af de forkerte grunde, som f.eks. almindelig utilfredshed med arbejdsgever, hvad der ellers er en af de ofte fremhævede indvendinger.

Eritrea-sagen

Uanset denne udvikling i retning af formalisering af whistleblower-rollen er det dog stadig vigtigt, at man tænker sig grundigt om whistleblower. Det gælder ikke mindst offentligt ansatte. Et aktuelt eksempel er Eritrea-sagen fra 2014, hvor to navngivne – nu forhenværende – ansatte i Udlændingestyrelsen offentligt valgte at undsige en fact finding mission til Eritrea. Efter de to ansattes opfattelse var manøvren udtryk for bestilt arbejde, og den famøse rejse til Eritrea var forhåndsbestemt til at munde ud i en rapport, som flugtede ualmindeligt godt med et bredt politisk ønske i Folketinget om opbremsning i tildelingen af asyl på dette område. I Udlændingestyrelsens ledelses øjne var der omvendt intet usædvanligt rent indholdsmæssigt i forløbet. De to ansatte er nu på vej væk fra deres stillinger, og der er lagt låg på sagen indtil videre. Med Dansk Magisterforenings mellemkomst er der indgået et forlig om fratrædelse.

I forhold til offentligt kendte whistleblowers er det interessant, at der kun synes at være meget få djøf'ere i denne eksklusive gruppe, og at flertallet altså har andet organisationsmæssigt tilhørsforhold. Det kan selvsagt skyldes flere forhold, men det er svært at undgå den tanke, at den faglige rådgivning, som ydes gennem Djøf, kan være noget forskellig fra den medlemsrådgivning, som f.eks. Dansk Magisterforening yder. Det er derfor positivt at man i Djøf-regi nu - efter mange års tilløb - muligvis ved at beslutte sig for at sætte fokus på området. Det er bl.a. illustreret af det meget besøgte arrangement en kold og mørk efterårsdag i 2014 med Jesper Tynell, som berettede om sine journalistiske undersøgelser af spørgsmålet om politisering af embedsmænd i bogen "Mørkelygten". Hvis politiseringen griber om sig i det daglige, kan såvel ytringsfrihed generelt som den ultimative nødbremse i form af whistleblowing få øget betydning som modvægt og modtræk. Uanset den aktuelle fagpolitiske diskussion om bl.a. whistleblowing viser erfaringerne, herunder Eritrea-sagen, i mine øjne, at whistleblowers står svagt.

Behov for styrkelse af de ansættelsesretlige værn

Der er derfor grund til at overveje en styrkelse på det ansættelsesretlige niveau.

I Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblower ordninger, som jeg har været medlem af, er der blevet set grundigt på behovet for bl.a. øget ansættelsesretligt værn. Det er der nu også kommet en diger udvalgsbetænkning ud af (Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger). Trods Justitsministeriets valg af en naivistisk tegning på betænkningens forside er indholdet af betænkningen baseret på reflekteret overvejelse, og de mange sider indeholder en stor portion juridisk stof til såvel eftertanke som diskussion. Der er både mange tanker og meninger om fænomenet whistleblowing og om den palet af regler, som knytter sig til whistleblowing. Rent retligt er der tale om et begreb, der i udpræget falder mellem flere discipliner, hvorfor det også kan være svært at sige helt eksakt, hvad retsstillingen er.

En interessant mellemagt i udvalgsarbejdet blev som bekendt, at udvalgets såkaldte regeringsrepræsentanter på visse strækninger valgte at afgive blanke stemmer. Også Folketingets Ombudsmand tildelte sig selv en sådan rolle som regeringsrepræsentant. Man kan læse mere om det i betænkningen. Uden at gå ind i det konkrete forløb kan man her selvsagt rejse nogle spørgsmål mere principielt om en sådan tilgang. Det er fremadrettet vigtigt at få afklaret, om det er hensigtsmæssigt, at man som medlem af et sagkyndigt lovforberedende udvalg bidrager med en blank stemme. Hvis alle medlemmer i et lovforberedende udvalg rent hypotetisk beslutter sig for at melde pas, vil et sådant "blankt" slutresultat ikke være operationelt for Folketinget og andre beslutningstagere.

Mht. betænkningens buket af eksplicitte anbefalinger er der efter min opfattelse grund til at arbejde videre med især forslagene om at skruer på de ansættelsesretlige håndtag i form af øget lovmæssig beskyttelse mod afskedigelse, en noget stærkere bevismæssig beskyttelse af whistleblowers mod afskedigelse og mulighed for øget godtgørelse, hvis der er sket uberettiget firing.

Mht. lovmæssig beskyttelse er der mere konkret grund til at arbejde for, at offentligt ansattes ret til ytringsfrihed beskyttes på f.eks. samme måde som deres ret til foreningsfrihed. Ligestillingen af ytringsfrihed kan ske ved en ændring og udvidelse af loven om foreningsfrihed på arbejdsmarkedet til en lov om foreningsfrihed og ytringsfrihed på arbejdsmarkedet. Der er flere argumenter til støtte for en sådan model. Det kan helt grundlæggende undre, at ytringsfriheden, der ligesom foreningsfriheden er fastslået som en af frihedsrettighederne i grundloven, skal nyde en ringere beskyttelse end foreningsfriheden. Endvidere vil en lovbestemmelse klart slå fast, at en offentlig arbejdsgiver ikke må afskedige en ansat på grundlag af dennes lovlige ytringer eller i øvrigt anvende negative ledelsesmæssige reaktioner over for en ansat som følge af lovlige ytringer. Endelig vil en sådan bestemmelse gøre det klart for en stor del af de ansatte, at de rent formelt ikke behøver at frygte en afskedigelse, som må anses for den mest indgribende og i hvert fald en dels vedkommende derfor den mest frygtede reaktion. Det er i den forbindelse oplagt, at hensynet til netop de ansatte, der går ind i rolle som whistleblowers, taler for forslaget. Whistleblowing er netop en særlig form for anvendelse af ytringsfriheden til at videregive oplysninger om ulovligheder og uregelmæssigheder. Whistleblowers kan dog som andre ansatte, der benytter sig af ytringsfriheden, nære frygt for, at de vil blive udsat for negative reaktioner fra deres arbejdsgiver.

I relation til spørgsmålet om bevis kan det være værd at overveje nærmere, om der bør indføres regler om delt bevisbyrde. Baggrunden er, at et ikke uvæsentlig antal offentligt ansatte ifølge en række nyere undersøgelser afstår fra at ytre sig. Der er her ikke sket nævneværdige fremskridt siden 2006 og den forrige betænkning om ytringsfrihed (Betænkning 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte), og sådanne regler vil kunne have en præventiv effekt i forhold til negative ledelsesmæssige reaktioner. Det vil også kunne sende et politisk signal om opbakning til offentlig ansattes udøvelse af deres ytringsfrihed.

Mht. godtgørelse kan det af samme grunde være værd at overveje at indføre regler om øget godtgørelse i sager om ytringsfrihed og whistleblowing. Som nogle sikkert husker, pegede Farum-kommissionen i sin beretning på, at ansættelsesretlige værn for kommunale embedsmænd, der reagerer over for ulovligheder, bør være indrettede sådan, at det giver et sikkerhedsnet også økonomisk, og at dette synspunkt bør veje tungt ved udmåling af godtgørelse eller erstatning. Det er i mine øjne ret bemærkelsesværdigt, at Farum-kommissionen i så klare termer efterlyser en genovervejelse af behovet for lovgivning om offentlige ansattes ansættelsesretlige værn (Farum-kommissionens beretning, bind 5, side 221).

Behov for klarere indgang til ytringsfrihed som sådan

Endelig – og mere principielt – er der efter min opfattelse grund til at styrke gældende regler om retten til ytringsfrihed som sådan. For mig at se vil en lovfæstelse indeholde et nødvendigt og værdifuldt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed. Offentligt ansattes ytringsfrihed er som udgangspunkt baseret på Grundlovens § 77 og den beskyttelse, som følger heraf. Det er dog velkendt, at Grundlovens § 77 ”kun” beskytter den formelle ytringsfrihed men ikke umiddelbart indeholder en beskyttelse af den materielle ytringsfrihed, således som det fx er tilfældet med EMRK artikel 10. Det er imidlertid problematisk, at der ikke er en overordnet lov, som klart og tydeligt fastslår, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, som går videre end forbuddet mod indførelsen af censur eller andre forebyggende foranstaltninger, som følger af Grundlovens § 77. For mig at se kan det ikke

udelukkes, at der kan være en vis sammenhæng mellem fraværet af formel lov om offentligt ansattes ytringsfrihed, og det faktum, at offentligt ansatte fortsat i meget vidt omfang afstår fra at ytre sig.

Der er desuden fortsat et behov for dels at udbrede kendskabet til den ganske vidtgående ytringsfrihed som offentligt ansatte nyder. En holdningsændring på de offentlige arbejdspladser, der medvirker til, at der anlægges en positiv vinkel på ansattes brug af deres ytringsfrihed til at nuancere debatten og til at medvirke til forbedringer i den offentlige sektor, er påkrævet.

Hertil kommer problemet med den komplekse jura, der regulerer området. Det er udfordrende for de fleste offentligt ansatte at sætte sig ind i, hvad deres rettigheder og retsstilling er, når de ønsker at ytre sig, og en kodificering af gældende ret vil være et værdifuldt og konstruktivt bidrag hertil. Også af den grund kan en lovfæstelse være et fremskridt. En lovfæstelse af de overordnede rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed vil kunne skabe en mere overskuelig indgang til de relevante regler, praksis og vejledning om det nærmere indhold af retten til at ytre sig som offentligt ansat.



FOTO: Bussiness.dk

Whistleblowing som modtræk til politisering

Whistleblowing kan være en nødvendig sidste bastion i forhold til f.eks. overpolitisering af embedsmandsrollen, og jo mere pressede embedsmænd bliver på den konto, desto mere behov kan der være for en passende sikkerhedsventil her. Hvis embedsmænd med indsigt og omtanke begynder at aktivere whistleblower-knappen, vil det kunne have en præventiv virkning, og en del "sager" vil muligvis kunne tages i opstarten.

Den type ulovligheder, som whistleblowing er egnet til at opfange, går ofte igennem maskerne på de øvrige og eksterne kontrolredskaber, der findes inden for det offentlige område, og der er uanset et udbygget kontrolsystem brug for den form for selvkontrol, forudsat at den udøves sagligt og seriøst. Når der skal trækkes i modsat retning af overpolitiserings og nedprioritering af faglighed og saglighed, er det selvsagt i høj grad op til embedsmandsapparatet selv. Og her er whistleblowers en vigtig sidste nødbremse.

Michael Gøtze

Professor i forvaltningsret ved Københavns Universitet



Forfatteroversigt

Niels Fenger, dr. jur., professor i forvaltningsret, medl. af CORA – Center for Offentlig Regulering og Administration, Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, kst. landsdommer, niels.fenger@jur.ku.dk.

Michael Gøtze, ph.d., professor i forvaltningsret, medl. af CORA – Center for Offentlig Regulering og Administration, Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, michael.gotze@jur.ku.dk.

Peter Harder, dr. phil., professor i engelsk sprog ved Institut for Engelsk, Germansk og Romansk, Københavns Universitet, medl. af Det Kgl. Danske Videnskabernes Selskab, harder@hum.ku.dk.

Carsten Henrichsen, dr. jur., professor i forvaltningsret, centerleder for CORA – Center for Offentlig Regulering og Administration, Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, medl. af Forretningsudvalget for Selskabet for Fremtidsforskning, carsten.henrichsen@jur.ku.dk.

Pernille Boye Koch, ph.d., lektor i offentlig ret ved Institut for Samfund og Globalisering ved Roskilde Universitet, folketingskandidat for Det Radikale Venstre, har tidligere været ansat i bl.a. centraladministrationen og i Folketingets Administration, pkoch@ruc.dk.

Birgitte Poulsen, ph.d., lektor i offentlig forvaltning ved Institut for Samfund og Globalisering ved Roskilde Universitet, forsker i samspillet mellem minister og embedsmænd og medvirker i forskningsprojekt om konflikter og konflikthåndtering i offentlig forvaltning, bkrp@ruc.dk.

Jens Elo Rytter, ph.d., professor i forfatningsret m.s.h.p. menneskerettigheder, medl. af CECS – Centre for Comparative and European Constitutional Studies, Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, jens.elo.rytter@jur.ku.dk.

Jesper Tynell, cand.mag. i historie og cand.comm. fra Roskilde Universitetscenter, journalist, Orientering P1, modtager af Cavlingprisen, FUJ-prisen, Hal Koch-prisen, Demokratistafetten, Blixen-prisen m.m., jesper@tynell.dk.