

# Anmeldelser

Jens Peter Christensen: *Ministre og embedsmænd. Pligter og ansvar*. København: DJØF Forlag, 2022, 318 sider, 450 kr.

Samspelet mellem ministre og embedsmænd er helt centralt i nutidens demokratiske politik. Ministrene og regeringen kan ikke meget uden råd og bistand fra embedsmændene. Embedsmændene er samtidig i deres virksomhed bundet af to forpligtelser. Det er pligten til at være politisk lydøre over for de siddende ministre og regeringen og pligten til at holde sig på lovens sikre grund. I denne relation kan mangt og meget gå i svang. Embedsmændene kan lokke ministeren i uføre, fordi de forfølger mål, som hverken er ministerens eller regeringens, eller fordi de ikke er deres opgave som rådgivere fuldt voksne. Det være sig fx retligt, fordi de ikke på tilstrækkeligt klart dansk får sagt fra, ja, måske slået i bordet, når ministeren bevæger ud på lovens rand. Eller det være sig politisk, når de forsyner ministeren med råd, som bringer ministeren i politisk uføre i forhold til partierne i Folketinget. Ministrene kan på deres side bringe embedsmændene på glatis, fordi de så halsstarrigt pukker på den myndighed, som ministerstyret forlener dem med som politiske forvaltningschefer, at embedsmændene bliver svage i koderne og ikke får sagt fra i tide eller med tilstrækkelig klarhed.

Det er udgangspunktet for Jens Peter Christensens nye bog om ministres og embedsmænds pligter og ansvar. Da Jens Peter Christensen er højesteretsdommer, tidligere professor i offentlig ret ved Aarhus Universitet og juridisk doktor på afhandlingen *Ministeransvar* (1998), handler det om jura. Det er imidlertid, som slået an ovenfor, et juridisk felt, hvor det under læsningen er klogt parallelt at holde sig dels politiske liv dels forvaltningens og regeringens organisation og virkemåde for øje. Det er, skal det straks siges, ikke en fremmed tankegang for Christensen, som i sin ungdom først lod sig uddanne som cand.scient.pol., og som lidt senere fristede en kort karriere som først kommunal, siden ministeriel embedsmand. Derfor er der i bogen adskillige påkaldelser af det virkelige liv og formaninger om ikke at hengive sig til juridisk begrebsgymnastik.

Fremstillingen falder naturligt i to halvdele. Den ene beskæftiger sig med ministrenes retlige og politiske ansvar, den anden med embedsmændenes pligter og ansvar. De er fulgt op af et kapitel om rigsretssagen mod Inger Støjberg og et særdeles korfattet efterord med Christensens selvbenævnte friere overvejelser om samspils- og ansvarsforholdets natur. Grundlaget for analysen er de regler, der gælder (Grundloven, ministeransvarlighedsloven og reguleringen af

embedsmænds tjenstlige pligter). Det er dog i særdeleshed de overvejende retlige udredninger af konkrete hændelsesforløb, som har været iværksat for at vurdere, om der i det enkelte forløb har været grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende. Da der siden 1849-grundlovens givelse kun har været ført seks sager ved Rigsretten, udgør beretninger fra undersøgelseskommissioner (og før 1999 kommissionsdomstole, dommerundersøgelser mv.) og en række tjenstlige undersøgelser hovedkilderne. Dertil kommer et antal betænkninger og rapporter. Metoden er at kortlægge den retstilstand, som lader sig udlede af disse mangeartede dokumenter. Det sker i en ret stringent dobbeltsaksning, hvor generelle retlige problemstillinger (så som subjektivt og objektivt ansvar, tilregnelser og vildfarelse) sag for sag bliver behandlet i lyset af de sager, der gennem årene har været. Disse konkrete udredninger har sammen med lovgivningen formet den retstilstand, der gælder i dag, og bogens væsentlige funktion er at give en samlet fremstilling af denne retstilstand, hvorom nedenfor.

I juraens verden bevarer for længst afdøde lærde faglig autoritet som referencer for senere udøvere af professionen. Det er ikke nogen dårlig ting, for det hænder, at de for halvandet hundrede år siden formulerede sig så klart og sikkert, at deres ord fortjener nutidig gentagelse. Det gælder den statsretslærde Carl Georg Holck, der i Christensens gengivelse i 1869 fastslog, ”at den politiske ansvarlighed, gjort gældende gennem Rigsdagens hele forhandling med regeringen og fra borgernes side gennem den frie presse, var den i praktisk henseende vigtigste og virksomste, hvorimod den juridiske ansvarlighed mere i praksis virkede ved sin blotte eksistens end ved virkelig at blive gjort gældende” (ss. 138-139). Det er ord, som Christensen tager til sig, og han viser med dette udgangspunkt to ting.

Den ene er, at Folketinget i praktiseringen af det politiske ansvar over for ministrene ikke forholder sig så frit, at ”fri magtfuldkommenhed” giver det vilkårlighedens præg. Med forfatterens ord laster Folketinget ikke en minister for at gå med brune sko, selv om flertallet skulle foretrække sort fodtøj. Tværtimod praktiserer Folketinget en form for retliggørelse af det politiske ansvar, idet der ”i Folketinget [har] været en betydelig tilbøjelighed til at lægge retligt prægede normer til grund, når der politisk er blevet taget stilling til, om der skal ytres mere alvorlig kritik mod ministre” (s. 147).

Den anden er, at Folketinget gennem det politisk-parlamentariske ansvar selv håndhæver den sandhedspligt, som i henhold til ministeransvarlighedsloven består. Man har, i de få sager der har været, ikke henvist dette forhold til en retlig vurdering hos Rigsretten.

Det forekommer aldeles træffende. Men det får dog politologen til at tilføje, at den retlige argumentation for håndhævelsen af ministrenes politisk-parla-

mentariske ansvar meget vel kan være udtryk for politikernes sikre fornemmelse for, at et politisk argument vinder gevaldigt i tyngde, hvis de former det som en påstand om regelbrud. Og hvad sandhedspilgten angår, tillader recensenten sig at citere en anden passus end de af Christensen foretrukne fra beretning nr. 6 2015 fra Udvalget for Forretningsordenen om ministres ansvar:

Præsidiets og udvalget ønsker at understrege, at det ovenstående ikke skal forstås som en intention om at begrænse ministrenes adgang til at fremsætte forslag på grundlag af deres egne, frie politiske overvejelser, selv om der måtte foreligge oplysninger af faglig karakter, som synes at tale imod forslaget. Det skal ligeledes understreges, at det heller ikke er Præsidiets og udvalgets intention at begrænse ministres adgang til at argumentere politisk for deres sager og synspunkter i bemærkninger til forslag, svar på spørgsmål m.v., herunder ved at fremhæve de forhold, der kan tale for et givet forslag eller på anden måde for ministerens opfattelse. Præsidiets og udvalgets ærinde er at sikre, at Folketinget og dets medlemmer og udvalg til enhver tid får et fyldestgørende grundlag for selvstændigt at vurdere de sager, som indgår i det parlamentariske arbejde (Folketinget, 2015).

Heri ligger Folketingets egen accept af, at politik er politik, og at det accepterer et spillerum herfor i samspillet mellem en minister og Folketinget. Grænserne for dette spillerum er dog, som daværende transportminister Benny Engelbrecht i 2022 og før ham andre måtte erfare, alt andet end sikrede og forudselige. Så meget for de retligt formede begrundelser for placeringen af det politiske ministeransvar. Det fortjener i øvrigt her at blive noteret, at Christensen med et Max Sørensen-citat henleder opmærksomheden på, at Folketinget ved afgørelsen af, om det vil rejse tiltale ved Rigsretten ”overvejende vil lade sig lede af politiske synspunkter” (s. 126).

Bogens anden hovedproblemstilling er embedsmænds ansvar og pligter. Det er mere kompliceret, end man skulle tro, og bogens kapitel herom optager da også hele 125 sider. Dette forhold sammen med den opmærksomhed, som emnet får i medierne, kunne forlede en til at tro, at der her er et stort og alvorligt problem. For er det ikke sådan, at den ene sag ikke er afsluttet, før den næste er under afsløring og oprulning? Ja, er der – igen med Christensens ord – ikke stærke indikationer for, at Politicus har fortrængt Jeronimus i en sådan grad, at embedsmandsdyderne er i frit forfald? Nej, siger forfatteren og erindrer her om, at der i årene 1980-1993 og 1999-2022 i alt blot har været gennemført henholdsvis 16 og 12 granskninger af sager, hvor dette nogle gange var en del af

problemstillingen. I samme periode har der været fem udvalgsarbejder i ministerielt eller DJØF-regi, som har beskæftiget sig med spørgsmålet.

Det hindrer ikke, at det er problemer, som bliver ved at fascinere. Det hænger antagelig sammen med, at det samspil mellem regering, ministre og embedsfolk, som er sagens kerne, nødvendigvis udfolder sig under diskrete former, hvad der giver næring for alskens spekulationer om mørklagt rænkespil og fæle rævekager, hvis alvor tager til, jo tættere man kommer den slotsholmstop, som plejer daglig omgang med regering og ministre. For at få fast grund under fødderne i vurderingen af dette intrikate spørgsmål er man nødt til at forlade juraens normative univers og bevæge sig ind i politologiens empiriske, forklarende og generaliserende verden. Og så må man fastslå, at de alt i alt få sager, som Christensen opregner, ikke er kendetegnende for en forvaltning i moralsk forfald og politisk fordærv (se *Politica*, 2016, 4; Christensen m.fl., 2020; Blom-Hansen m.fl., 2021). Så indviklet det end er, og så tummelumsk den blotte læsning kan gøre en, er det værd at fastholde, at normer og regler med reference til salig Holck synes at virke ved deres blotte eksistens. Hvilket rejser det interessante spørgsmål, hvad det er, der i deres daglige virke til syvende og sidst holder embedsmændene på dydens sti. Er det regler, som de næppe kender? Er det snusfornuftige klogskabsregler, som hænger i de ministerielle gardiner? Eller er sikre kalkuler over, hvad der kan bringe både deres ministre og dem selv i ansvarspolitikens sydende fedtefad?

Det er ingenlunde ensbetydende med, at der ikke er noget at tage fat på, hvad enten vinklen er juridisk eller politologisk. Man kan således spørge, hvoraf kommer de sager, som nu engang har været og vil komme? Det har juristerne ikke noget svar på, men har politologerne? Man kan også notere sig, hvad Christensen flere steder understreger, at embedsmandsansvaret i praksis kommer i spil, hvor der er sager, hvor borgeres og virksomheders rettigheder er krænket, eller hvor der er sket brud på retlige procedurer. Ansvarssystemet, som jo i sidste instans er forvaltet af politikerne selv, er derimod anderledes langmodigt, når sagen handler om tilsidesættelse af bevillings- og budgetretlige regler, om ineffektivitet og udygtighed og om tilvejebringelsen det fagligt-tekniske (altså ikkejuridiske) beslutningsgrundlag, som ministre, regeringer og Folketinget selv påberåber sig, når de træffer beslutninger af ofte stor samfundsmæssig og økonomisk rækkevidde. Christensen kredser igen og igen om disse ting, men man må altså konstatere, at her rækker juraen ikke langt.

Det er i den sammenhæng værd at tilføje, at det retlige ansvarssystem, som *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar* beskæftiger sig med, udelukkende beskæftiger sig med ministres og embedsmænds individuelle ansvar. Ansvar retten behandler således ikke institutions- og myndighedsansvaret, som Folke-

tingets Ombudsmand og Rigsrevisionen tager sig af. Tilsvarende er der i ansvarets univers ingen plads til nogen form for et særligt professionsansvar for ministerielle embedsmænd (s. 172). Det er begrænsninger, der er nok så væsentlige for læsere af så den ene, så den anden kommissionsberetning, herunder ikke mindst beretningen fra Tibetkommission II (Tibetkommissionen, 2022). Kommissionsberetningerne giver så vist et indblik i en del af virkeligheden, men deres pålagte fokus på enkeltindviders mulige retlige ansvar kan aldrig muliggøre en fyldestgørende kortlægning af politiske og administrative beslutnings- og hændelsesforløb.

Det er på alle måder en relevant og vigtig bog. Den opdaterer Christensens afhandling fra 1998, men den står samtidig i højere grad som en samlet fremstilling af den juridiske viden på et felt, som sagernes fåtallighed til trods konstant er aktuelt. Den er dermed også en nyttig reference- og visdomsbog for Slotsholmens embedsfolk, ja, såmænd for nuværende og vordende ministre, i det omfang de sidste læser slige ting. Det er her væsentligt at erindre om, at Christensen mestrer det danske sprog noget over gennemsnittet for andre akademikere. Specielt er bogens første halvdel om ministeransvaret i alle dets afskygninger skrevet i en let og forholdsvis tilgængelig form. Det forholder sig desværre lidt anderledes med det lange kapitel om embedsfolks ansvar og pligter. Der er sætninger, der bliver meget lange (jeg har talt op til 82 ord), og der er meget ukarakteristisk selvvalgte ord, som mønstrer mange bogstaver ("kompetencetilbagekaldelseskonstruktionen" (s. 240). Det er samtidig sådan, at den juridiske metode med dens afsæt i konkrete sager gør fremstillingen tungere end nødvendigt er. For så indviklet er det ikke. Det handler nemlig for embedsmændene, (som stort set ikke er tjenestemænd), om tre ting (s. 164):

- Har tjenestemanden objektivt set tilsidesat de normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed?
- Kan denne tilsidesættelse tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom?
- Er tilsidesættelsen besmittet med den fornødne grovhed?

Med den store indsigt og det utvivlsomme overblik, som Christensen har på feltet, kunne man (jeg) have ønsket sig (mig), at Christensen aldeles ujuridisk havde løftet sig selv op i helikopteren og i en generaliserende, men stadig autoritativ form havde besvaret de tre spørgsmål, som han selv stiller, uden bestandige digressioner til så den ene, så den anden undersøgelse. Havde han valgt denne form, enten som alternativ til det nuværende kapitel 7 eller som et sammenfattende kapitel 8, havde han utvivlsomt lettet tilegnelsen hos de jurister, politolo-

ger og økonomer på Slotsholmen, som af deres arbejdsgivere har fået bogen til hjemmestudium.

## Litteratur

Blom-Hansen, Jens (2021). *Det nationale råderum*. København: DJØF Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård m.fl. (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. København: DJØF Forlag.

Folketinget (2015). *Beretning nr. 6 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om ministres ansvar*. Folketinget 2014-15, 1. samling.

*Politica* (2016). Temanummer om samspejlet mellem politikere og embedsmænd.

Tibetkommissionen (2022). *Undersøgelseskommission til gennemførelse af en supplerende undersøgelse af sagen om politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg mv. og til undersøgelse af håndteringen af visse andre officielle kinesiske besøg (Tibetkommission II)*. København: Justitsministeriet.

Jørgen Grønnegård Christensen

Professor emeritus

Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Kirsten Thisted og Ann-Sofie N. Gremaud (red.), *Denmark and the New North Atlantic: Narratives and Memories in a Former Empire*, Vol. 1 and 2. Aarhus: Aarhus University Press, 2020.

Udgivelsen *Denmark and The New North Atlantic* (DNNA) i to bind er smukt illustreret, og første billede viser den nordlige Nordatlant med Grønland i vest, Norge i øst og Island, Færøerne og Shetland klattet ud som trædesten undervejs. Føjes Danmark til nede mod syd, træder det gamle danske imperium (uden Shetland) frem. Forskere fra alle "imperiets" nationer har bidraget til bøgerne. De 13 forfattere dækker fagene historie, antropologi, litteratur og sociologi.

Forordet annoncerer seks sektioner med hver sit hovedtema: *the history of an empire; imagined geographies* (beliggenhed og befolkningsstørrelser); *narratives of purity and authenticity* (kultur og sprog); *gender and racial perspectives; cultural heritage*; og *constitutions and natural resources*. Med sigte hele tiden på imperiet før og udviklingen mod nutiden er der i alle aspekter naturlige gruppedannelser, nationernes egen befolkning og de tilstedeværende danskere. Der er interaktioner indenfor og mellem grupperne, hvilket både skaber civilsamfund og fører til de politiske processer, som giver de stadige ændringer i forholdene