

Essay

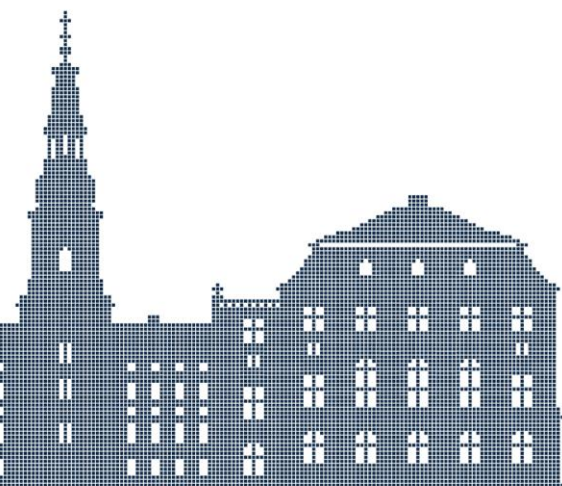
Kodex VII: Et autoværn eller blot afstribning af kørebanen?

Af Niels Opstrup, Lektor,
Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

Jørgen Grønnegård Christensen, professor emeritus,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Heidi Houlberg Salomonsen, professor,
Institut for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet

Amalie Trangbæk, Adjunkt,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet



Magtudredningen 2.0



Ministeriernes embedsmænd er det ikke-demokratiske element i folkestyret. Ikke desto mindre har de en væsentlig rolle, når det gælder om at få demokratiet til at fungere. Det er dem, der fagligt og politisk bistår og rådgiver ministrene og regeringen, og uden dem ville hverken regeringen eller Folketinget magte de vigtige opgaver, som hviler på dem. Men netop denne afhængighed skaber også svære dilemmaer:

- Embedsmændene kan kun løse deres rådgivningsopgave, hvis de er politisk lydøre over for ministerens og regeringens politisk program og ønsker, men hvornår slår lydørheden over i politisk følgagtighed?
- Ministrene og regeringen er helt afhængige af den information og viden, som ligger til grund for embedsmændenes bistand og rådgivning, men hvornår slår embedsmændenes bistand og rådgivning over i bureaukratisk magtfuldkommenhed?

Det er klassiske dilemmaer i samspillet mellem regering og forvaltning i alle demokratier. Det har også stor praktisk relevans for folkestyrets funktion og dermed for regeringsførelsens kvalitet. Det gælder også i Danmark, hvor man i mange år har bestræbt sig på at skabe større klarhed i grundlaget for samspillet. Det førte i 2015 til, at regeringen i enighed med partierne i Folketinget udsendte KODEX VII.

KODEX VII beskriver syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen. Pligterne angår deres bistand og rådgivning til regeringen og dens ministre. Det stammer fra 2015, altså længe efter den første magtudredning og betænkningen fra 2004, som kortlagde problemerne og de krav, som stilles til ministeriernes embedsmænd. KODEX VII taler ind i en større og evigt aktuel debat om forholdet mellem politik og administration, magt og demokrati og om hvordan man sikrer den rette balance mellem forskelligrettede hensyn i en forvaltning, som er underlagt demokratisk politisk ledelse, og som samtidig skal leve op til retsstatslige og faglige krav. Det er således spørgsmål, som er centrale for Magtudredningen 2.0 og særligt forskningstemaet om samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. århundrede.

Kunsten at holde sig på kørebanen

Embedsværkets ansvar og pligter i forhold til den politiske ledelse, som de beskrives i Kodex VII, er i sig selv ikke nye. De har været gældende i hvert fald siden parlamentarismens indførelse i 1901. De blev efter tamilsagen udredt af det såkaldte Nordskov-udvalg, der var nedsat af DJØF. Flere sagkyndige udvalg, som var nedsat i ministerielt regi, har også udredt problemstillingen. Den mest centrale betænkning er fra 2004, og formulerede på baggrund af en juridisk og politologisk analyse af samspillet mellem ministre og embedsmænd en række anbefalinger til embedsværkets rådgivning af- og bistand til regeringen og dens ministre (Bet. 1443 2004). Betænkningens anbefalinger danner i høj grad grundlag for KODEX VII, som i kortfattet og overskuelig form gør rede for pligterne.

De dilemmaer og faldgruber, der er i samspillet mellem politikere og embedsmænd, er ligeledes velbeskrevne i den akademiske forvaltningslitteratur. Kodificeringen af pligterne er altså så at sige en nyafstribning af en kørebane, som embedsværket altid har skullet holde sig på i deres rådgivning og bistand til ministeren. Om det udgør et egentligt autoværn, som sikrer, at samspillet ikke kører i grøften, forbliver et åbent spørgsmål, og det er, som højesteretsdommer Jens Peter Christensen har påpeget, svært at forestille sig, at der ikke med mellemrum vil indtræffe hændelser, som aktualiserer spørgsmålet om danske embedsmænds respekt for de syv pligter. Dermed er det også interessant og afgørende løbende at interessere sig for, i hvilket omfang embedsmændene kender de normer og pligter som beskrives i Kodeks VII og hvordan de forholder sig til dem, for at sikre den fortsatte tillid til det danske embedsværk.

Et dobbeltsidet problem

Ministeriernes embedsmænd kan, som pligterne tager sig ud, køre i grøften på begge sider af kørebanen.

Den ene grøft opstår som følge af den parlamentariske styrings- og delegationskæde, der kendetegner den demokratiske styreform i Danmark. Den politiske ledelse har gennem frie og lige valg erhvervet et demokratisk mandat fra vælgerne, hvorfor ministeren som politisk forvaltningschef for sit ressortområde i udgangspunktet har krav

på loyal og lydhør rådgivning og bistand fra embedsværket. Men fordi ministeren i alle væsentlige henseender er afhængig af denne hjælp og assistance, rejser det samtidig et grundlæggende problem: Kan ministeren være sikker på, at embedsværket er lydhør over for ministerens og regeringens politiske ønsker og mål? Problemstillingen beskrives i forvaltningslitteraturen typisk som et såkaldt *agentproblem* (Miller 2005). Agentproblemet opstår, fordi embedsværket (agenten) for det første vil have en informationsmæssig fordel i forhold til ministeren (principalen), og for det andet fordi embedsmændene kan udnytte denne fordel til at forfølge egne interesser eller politiske præferencer, også i de tilfælde, hvor de strider mod ministerens. Som beskrevet af en af forvaltningsforskningens grundlæggere, Max Weber, vil magtforholdet i virkelighedens verden ofte være vendt på hovedet, da "da denne [politiske] herre altid [vil] indtage 'dilettantens' rolle over for fagmanden." (Weber 1922 (2003) (: 100).

Den anden grøft som samspelet mellem den politiske ledelse og embedsværket kan køre i opstår som følge af de forfatningsmæssige og offentligretlige principper, som den demokratiske retsstat bygger på; mest grundlæggende kravet om lovmæssig forvaltning, men også bindinger som følger af den demokratisk-parlamentariske styreform. Disse bindinger sætter grænser for, hvor langt embedsværket må og bør gå i sin betjening af den politiske ledelse. Centralt står særligt kravene til lovlighed, sandhed og faglighed i embedsmændenes rådgivning og bistand til ministeren (se Bo Smith-udvalget 2015). I denne grøft er det grundlæggende problem: Holder embedsværket sig inden for de restriktioner, der gælder for deres bistand, eller strækker de i nogle tilfælde lydhørheden for langt i forsøget på at imødekomme ministerens ønsker og politik? Problemstillingen er igen velkendt i forvaltningslitteraturen f.eks. i forbindelse med diskussioner af *funktionel politisering*¹ af embedsværket. Dilemmaet er præcist beskrevet af Joel Aberbach og Bert Rockman i deres klassiske analyse af rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd: "...det er vigtigt at komme i hu, at i hænderne på de allermest overivrige fortalere for begrebet 'lydhør kompetence' glider man let over i, hvad vi kunne kalde 'lydhør inkompetence'." (Aberbach og Rockman 1994: 467).

Funktionel politisering refererer til et embedsværk, der anticiperer og integrerer politisk relevante aspekter i deres rådgivning og betjening (Hustedt & Salomonsen, 2014: 750).

Hvem har så magten?

Om embedsværket kører i grøften, eller om KODEX VII hjælper til at holde dem på kørebanen, rejser Webers klassiske spørgsmål: Hvem har magten?

I et demokrati er forvaltningen underlagt en politisk ledelse. Det følger som nævnt af den parlamentariske styrings- og delegationskæde. Samtidig er minister- og myndighedsmagten ikke uindskrænket.

Spørgsmålet er således på den ene side, hvordan man sikrer, at den politiske ledelse har kapacitet til at udøve sin magt over og via forvaltningen. Den før beskrevne informationsasymmetri mellem minister og embedsværk indebærer uundværligt en risiko for at magtforholdet bliver vendt på hovedet, fordi embedsmændene kan løbe med politikken. At embedsværket skulle gøre det, er der givet gode argumenter for i forvaltningslitteraturen. Det kan f.eks. forventes at være pga. egeninteresser, såsom at beskytte- eller fremme egne budgetter, arbejdsopgaver, organisatorisk revir mv. Men problemet kan også opstå som følge af fagprofessionelle forståelser i embedsværket af, hvad der vil være den mest korrekte, bedste etc. politiske beslutning eller policy, eller fordi forskellige dele af forvaltningen udvikler selvstændige opfattelser af, hvad missionen for deres del af forvaltningen er og bør være.

Spørgsmålet er på den anden side, hvordan man begrænser risikoen for at den politiske ledelse overskrider sine magtbeføjelser, og også for, at embedsværket strækker lydhørheden over for deres politisk foresatte så vidt, at det kompromitterer begrænsningerne på minister- og myndighedsmagten eller at fagligheden tilsidesættes pga. politiske hensyn. At embedsværket skulle gøre det, er der igen givet gode argumenter for i forvaltningslitteraturen. Som før kan det f.eks. forventes at være drevet af egeninteresse, og særligt et ønske at fremme henholdsvis konsolidere ens embedsmandskarriere (Shaw og Eichbaum 2020).

Zoomes der ind på embedsværkets rolle er problemstillingen blevet beskrevet som dilemmaet mellem, hvordan man indretter en forvaltning og et embedsværk, som på den ene side effektivt og loyalt understøtter og bistår den politiske ledelse, der nyder demokratisk legitimitet, og samtidig på den anden side sikrer respekten for retsstatslige

og forfatningsmæssige principper i situationer, hvor den politiske ledelse oplever en tilskyndelse til at se bort fra dem (Smith og Christensen 2016: 375).

Holdes balancen?

Vi har en del viden om, hvordan embedsværket navigerer i spændingsfeltet mellem på den ene side lydhørhed og loyalitet, på den anden side de begrænsninger, som embedsmandsnormerne sætter for deres rådgivning og bistand til ministeren? Størstedelen af undersøgelserne er dog tidsmæssigt fra før indførelsen af KODEX VII. Christensen og Opstrup (2018) undersøgte problemstillingen direkte ved – i en større spørgeskemaundersøgelse gennemført i foråret 2015 i forbindelse med Bo Smith-udvalgets arbejde – at spørge til, hvordan de adspurgte embedsmænd ville agere i en række hypotetisk beskrevne situationer (vignetter), som indebar en afvejning mellem lydhør- og loyalitetsforpligtelsen på den ene side og hensynet til enten lovlighed, sandhed eller faglighed på den anden. På baggrund af svarene konkluderede de, at embedsmændene var mindre lydhøre over for ministerens ønsker, når lovlighedskravet var i spil, end de var når det gjaldt sandheds- og faglighedskravene. Men de fandt også systematiske, men ikke voldsomt store forskelle i normtolkningen mellem embedsmænd i departementer og styrelser, med generalist- og specialist baggrund og mellem chefer og sagsbehandlere. De trods alt forholdsvis beskedne forskelle indikerede dog en ret homogen forståelse af normerne.

Poulsen og Koch (2018) har på baggrund af de åbne svar i samme spørgeskemaundersøgelse beskrevet, hvordan en oplevelse af politisk pres og funktionel politisering er udbredt blandt embedsmænd på centraladministrationens lavere niveauer, hvordan dette af nogen opleves som at sætte embedsværkets neutralitet under pres, og hvordan det kan være vanskeligt at "sætte sin fod ned" og "sige nej".

Christiansen, Niklasson og Öberg (2016) har tilsvarende på baggrund af spørgeskemaundersøgelser blandt danske og svenske embedsmænd fundet, at danske embedsmænd er mere funktionelt politiserede, end tilfældet er i Sverige, hvor den politisk-taktiske rådgivning i højere grad varetages af det større antal politisk udpegede rådgivere. De har også fundet, at danske embedsmænd er mindre

tilbøjelige end deres svenske kollegaer til at tale ministermagten midt imod, når de oplever minister- og regeringsforslag, som de vurderer, er problematiske (Niklasson, Christiansen og Öberg 2020).

Bischoff (2022) har med afsæt i en kodning af de åbne svar fra Bo Smith-udvalgets undersøgelse fundet, at embedsmænd, der 1) frygter, at det vil have konsekvenser for deres karriere ikke at imødekomme eller gå mod politiske ønsker, 2) oplever politisk eller hierarkisk initieret pres for at ændre anbefalinger, konklusioner eller lignende, så de passer til en politisk dagsorden i åbenlys strid med etiske, professionelle eller juridiske standarder eller 3) benytter sig af en strategi med at ytre og dokumentere deres reservationer i alle tilfælde er mere tilbøjelige til at prioritere politisk lydighed over lovlighedskravet i de ovennævnte vignetter. Analysen aktualiserer spørgsmålet om, hvordan sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige forstås, og hvilket handlerum det efterlader (Fenger og Gram 2016).

Dermed er det også åbenlyst, at grænserne for embedsmændenes bistand og rådgivning i nogle tilfælde udfordres. Der er dog, for at blive i vejstribeanalogien, brede rabatter på begge sider af vejen, som gør, at det ikke altid er klart, hvornår embedsmændene styrer for langt i den ene eller anden retning. Det gælder selv for lovlighedskravet.

Et nyt og omfattende studie af ministerielle topembedsmænds roller og praksis, viser da også, at ministeriernes embedsmænd i deres daglige arbejde bestræber sig på at integrere politiske og saglige hensyn, og i politiske sager komme med alternative løsningsforslag, som klart holder sig inden for f.eks. de retlige rammer, samt at uddybe konsekvenser (fordele og ulemper) og endelig også at udfordre ministerens foretrukne løsning, hvis den er retligt eller fagligt problematisk. Trangbæk (2021) benævner denne adfærd som *refleksiv funktionel politisering*, som adskiller sig fra den helt ukritiske funktionel politisering, som med Aberbach og Rockmans udtryk risikerer at munde ud i lydhor inkompetence.

En stærk bevidsthed om at holde sig på kørebanen synes også at være gældende for embedsmænd, der rådgiver og udøver bistand til ministerens pressehåndtering som

traditionelt anses som en position, hvor det kan være nemt at ryge i grøften og hvor lydhørheden overfor de politiske præferencer strækkes for langt (Salomonsen, Flinders og Hustedt 2024). Men spørgsmålet om denne refleksive kompetence også er gældende på andre niveauer, end i den absolutte top af det danske embedsværk og i ikke presserelaterede embedsmandspositioner, mangler vi stadig svar på.

Gør KODEX VII så en forskel?

KODEX VII er som nævnt kommet til siden den første magtudredning, og efter gennemførelsen af 2015-undersøgelsen. Vi ved derfor ikke meget om, hvordan embedsmændene forholder sig til, at deres pligter nu er sammenfattet i en enkelt og officiel vejledning for god embedsmandsadfærd. Lidt ved vi dog.

DJØF nedsatte i 2022 et udvalg under ledelse af tidligere departementschef Karsten Dybvad, som skulle undersøge samspillet mellem bl.a. regeringens og embedsværket. Udvalget forholdt sig helt naturligt til, at der nu eksisterede et officielt kodeks, som sammenfatter de ministerielle embedsmænds pligter. Udvalget gennemførte i den sammenhæng også en spørgeskemaundersøgelse blandt DJØF-medlemmer i centraladministrationen.

Undersøgelsen viste, at godt 40 % af de embedsmænd, der havde besvaret skemaet, helt eller delvist fandt det udfordrende at efterleve de centrale pligter i Kodex VII på tidspunkter, hvor ministerbetjeningen foregik under stort tidspres. 10 % var helt enige og 31 % delvist enige. Hvordan disse tal skal fortolkes, er uklart, men de indikerer, at efterlevelsen af normerne til tider kan være under pres.

Når der blev spurgt ind til efterlevelsen af de enkeltstående pligter i Kodex i embedsmændenes egen organisation, fremstod problemerne dog i nogen grad mindre. Som i Christensen og Opstrups ovennævnte undersøgelse har lovlighed men også sandhed en anden status end de øvrige pligter. Hvorimod det især opleves at være svært at levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministerens politisk-taktiske ønsker.

Der er således gode grunde til at dykke nærmere ned i kodeksets betydning. Ikke kun fordi det er centralt for den rette balance i samspillet mellem Regering og embedsværk, men også fordi dets efterlevelse eller manglende efterlevelse har betydning for de øvrige led i den parlamentariske styrings- og delegationskæde, og magten og demokratiet i Danmark. Det taler således direkte ind i Magtudredningen 2.0. både i forhold til det overordnede ønske om at analysere det danske demokratis styrker og udfordringer, og det specifikke forskningstema omkring samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. århundrede. Sidstnævnte vil belyse forvaltningens- og embedsniveauets skiftende rolle og kompetencer samt styrkeforholdet mellem ministre og forvaltning. En fornyet undersøgelse af normopfattelse og normefterlevelse blandt ministeriernes embedsmænd er i den sammenhæng en fortrinlig mulighed for at finde ud af, om der siden 2015 er sket forskydninger der udfordrer eller måske ligefrem styrker vores demokrati.

Litteratur

- Aberbach, Joel D. & Bert A. Rockman (1994). Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence? *Governance. An International Journal of Policy and Administration* 7(4): 461-469.
- Bet. 1443 (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*. København: Schultz Information.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (2022). *Ministre og embedsmænd. Pligter og ansvar*. København: DJØF Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Niels Opstrup (2018). Bureaucratic Dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance* 31(3): 481-498.
- Christiansen, Peter Munk, Birgitta Niklasson og Patrick Öhberg (2016). Does Politics Crowd Out Professional Competence? The Organisation of Ministerial Advice in Denmark and Sweden. *West European Politics* 39(6): 1230-1250
- DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. [Nordskov-Nielsen-rapporten].
- Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fenger, Niels og Mette Kryger Gram (2016). Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner- *Politica* 48(4): 392-407.
- Miller, Gary J. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8: 203-225.
- Niklasson, Birgitta, Peter Munk Christiansen og Patrick Öhberg. (2016) Speaking Truth to Power: Political Advisers' and Civil Servants' Responses to Perceived Harmful Policy Proposals. *Journal of Public Policy* 40(3): 492-512.

Niels Opstrup, Jørgen Grønnegård Christensen, Heidi Houlberg Salomonsen & Amalie Trangbæk

- Poulsen, Birgitte og Pernille Boye Koch (2018). Functional Politicisation Among Lower-Ranking Civil Servants: Conflicts and Dilemmas in Danish Central Government. *Scandinavian Journal of Public Administration* 22(3): 39-63.
- Salomonsen, Heidi Houlberg, Matthew Flinders og Thurid Hustedt (2024) A comparative analysis of senior civil servants' involvement in media management, accepteret til til publicering i *Policy & Politics*
- Shaw, Richard og Chris Eichbaum (2020) Bubbling up or cascading down? Public servants, political advisers and politicization, *Public Administration*, 98: 840-855.
- Smith, Bo & Jørgen Grønnegård Christensen (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica* 48(4): 373-391.
- Trangbæk, Amalie (2021). Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration. Forlaget Politica.
- Weber, Max ((1922) (2003)). Udvalgte tekster. Bd. 2. København: Hans Reitzels Forlag. (Dansk oversættelse af bl.a. uddrag af *Wirtschaft und Gesellschaft*.)

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 3 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan fungerer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. århundrede?

Siden den første magtudredning har samspillet mellem folkestyrets institutioner været til debat. Dette tema analyserer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner forstået som Folketing, regering, ministerier og domstole. Temaet belyser blandt andet forvaltnings- og embedsniveauets rolle og kompetencer både i forbindelse med lovgivningsprocesser og regulering i øvrigt. Temaet analyserer også centralisering og samspillet mellem forskellige ministerier såvel som mellem ministre og embedsmænd. Der vil også blive set nærmere på, om forvaltningen er blevet mere politiseret og om fagligheden er under pres. Temaet inddrager desuden offentlighedsloven og parlamentariske kontrolredskaber, herunder brugen af eksempelvis kommissioner og advokatundersøgelser.