



JESPER TYNELL (født 1971) er uddannet cand. mag. i historie og kommunikation. Har siden 2003 været social- og retspolitisk fagmedarbejder ved Orientering på P! Modtager af Cavlingprisen 2009 for i fem forskellige sager at afdække mindre demokratiske metoder i Beskæftigelsesministeriet. Tilkendt Det Journalistiske Fellowship ved Syddansk Universitet i 2010. Modtog i 2013 Hal Koch-prisen for sin radiojournalistik og sit arbejde for offentlighed i forvaltningen. Fik i 2014 overrakt Ebbe Kløvedal Reichs Demokratistafet. Har bidraget til bøger om viden, magt og ledelse i moderne virksomheder.

Mørkelygten

Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta

FORORD

Det var med stor nervøsitet og spænding, at jeg i efteråret 2010 begyndte at opsøge embedsmænd privat efter arbejdstid for at invitere dem til at medvirke i denne bog. De fleste havde jeg aldrig været i kontakt med før, og når jeg i nogle tilfælde havde, havde det fx været for at lægge arm om, hvorvidt de skulle udlevere dokumenter til mig ifølge reglerne om aktindsigt. I kraft af deres arbejde havde enkelte af dem siddet på den ene side af bordet og ofte holdt fast i papirerne, mens jeg i kraft af mit arbejde som journalist havde siddet på den anden side af bordet og forsøgt at vriste dem løs. Når det af og til var lykkedes mig, havde jeg tilmed brugt papirerne til at producere radioindslag til Orientering på PI, hvori jeg offentligt havde fortalt, at deres ministerium på forskellig vis havde overtrådt lovgivningen eller afgivet mere eller mindre vildledende oplysninger til Folketinget og medierne. Radioindslag, der i nogle tilfælde havde sendt dem og deres kolleger på overarbejde aften, nat, weekend og i enkelte tilfælde i ferien. Hvorfor skulle disse mennesker så overhovedet åbne døren for mig og lukke op for den indsigt og viden, de har om livet inden for murene i centraladministrationen?

Frygten for at møde en lukket dør blev imidlertid hurtigt gjort til skamme. Til min store overraskelse sagde langt de fleste af de embedsmænd, jeg tog kontakt til, ja til at mødes og bidrage til projektet. Selv de, der ikke gjorde, begrundede det ofte med, at de gerne ville, men blot var nervøse for at risikere at komme i et modsætningsforhold til deres nuværende eller tidligere arbejdsgiver. Jeg blev altså mødt med stor åbenhed og tillid, som jeg siden har været dybt taknemmelig for. De mange møder har været yderst berigende og givet mig en langt bedre forståelse af fagligt kompetente embedsmænds arbejde og arbejdsbetingelser. Når det overhovedet har været muligt at skrive denne bog, skyldes det således først og fremmest de samtaler, jeg har haft lejlighed til at føre med embedsmænd fra blandt andet Udenrigsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Socialministeriet og fra deres underordnede styrelser. Jeg er mødt med fuldmægtige såvel som med topchefer, medarbejdere langt fra og helt tæt på ministrene, forhenværende såvel som nuværende embedsmænd. Det er blevet til næsten hundrede møder og samtaler med i alt 45 embedsmænd. Heraf bliver de 33 embedsmænd refereret direkte i bogen. Når ikke alle er med, skyldes det for enkeltes vedkommende, at de har været tilbageholdende med at komme med konkrete oplysninger og mest har holdt sig til generelle, officielle udmeldinger. Det gælder kun et par stykker. For de øvrige vedkommende skyldes det ganske enkelt det forhold, at ikke alle de sager, jeg har opsøgt embedsmænd omkring, er endt med at komme med i bogen. Det beklager jeg naturligvis, men er samtidig også taknemmelig for den viden og indsigt, disse samtaler har givet mig.

Svaret på, hvorfor de medvirkende valgte at åbne døren for mig og lukke mig ind, varierer formentlig fra person til person. Flere giver imidlertid udtryk for, at de gerne vil være med til at give omverdenen et mere retvisende billede af, hvad det er for en opgave, de er sat til at løse som embedsmænd. Som det fremgår af bogen, er det en sejlivet myte, at embedsmænd skal optræde objektivt og uafhængigt af regeringen, når de leverer notater med tal, jura og fakta til Folketinget og offentligheden. Derfor bliver de med jævne mellem-

rum fremstillet som inkompetente, atypiske og odiøse, når det kommer offentligt frem, at de i virkeligheden går langt for at behage deres minister og pleje regeringens interesser. Også selv når de blot gør det, der er deres job: At optræde som regeringens rådgivere indadtil og loyalt som dens advokater og forsvarere udadtil. "Jeg synes, at det er et fantastisk projekt, hvis det er noget af det, du løfter sløret for", pointerer en af de medvirkende embedsmænd:

"Jeg tror, at det er de færreste mennesker, der grundlæggende helt forstår, hvad der sker. Nu har jeg prøvet at arbejde under forskellige farver regeringer og under forskellige ministre. Og det kunne være dejligt, hvis der var en vis respekt for embedsmandens arbejde. Forstået på den måde, at man rent faktisk skal være dygtig til hele tiden at omstille sig og både være loyal på den ene og den anden måde."

Det er spillets regler både formelt og i praksis. "Den højeste ære i et departement er at redde røven på ministeren", som en anden embedsmand sammenfatter det. Hvis det kræver, at man regner baglæns for at nå frem til de tal og juridiske konklusioner, som ministeren har brug for til at forsvare sig i medierne og over for Folketinget, så er det det, opgaven går ud på. Topembedsmænd har på den måde altid tænkt i politik, men "hele den her måde at tænke politisk er blevet meget mere standard langt, langt ud i systemerne", forklarer en tredje. Og det er der brug for at gøre opmærksom på over for de mange mennesker, der læser aviser, ser nyheder og tager de plantede historier for gode varer, understreger en af hans kolleger:

"Befolkningen skal vide, at det faktisk er sådan, det foregår. Fordi jeg tror ikke, at man kan vende processen om. Fordi det at være i medierne og det at være med til at sætte dagsorden er kommet så meget mere i fokus, end det har været før.

{Hvorfor skal befolkningen vide, at det er sådan, det foregår?}

Det skal de, for at man har mulighed for mere kritisk at vurdere og være opmærksom på, at der faktisk kan være flere sider af en sag."

Det er nøjagtigt den samme motivation, jeg selv er drevet af. At gøre omverdenen opmærksom på, at kompetente embedsmænd ikke altid får lov til at fremlægge deres reelle faglige vurderinger for de folkevalgte og for vælgerne, men får til opgave at skære dem politisk til. Måske er det derfor, jeg har oplevet så mange åbne døre i forbindelse med projektet.

Min største tak går således til de embedsmænd, der generøst har valgt at mødes med mig og bidrage til denne bog. Herudover skylder jeg også stor tak for at modtage Det journalistiske fellowship ved Syddansk Universitet i 2010. Uden det havde jeg ikke kunnet holde orlov fra mit sædvanlige arbejde og indsamle det store materiale, bogen er baseret på. I den forbindelse vil jeg også takke de mange gode og hjælpsomme kolleger, jeg var heldig at være omgivet af i det halve år, jeg tilbragte ved Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet, samt Den Fynske Bladfond, Aarhus Stiftstidendes Fond og Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Syddansk Universitet for økonomisk at sponsorere mit fellowship. Hertil kommer også en tak til Pressens Uddannelsesfond for støtte til udgivelsen af bogen. I den forbindelse har jeg også stor grund til at takke min redaktør, Henrik Schjerning, og de andre gode kræfter på forlaget Samfundslitteratur. En særlig tak skylder jeg de andre skarpsindige læsere og samtalepartnere, der undervejs i skriveprocessen er kommet med uundværlige kommentarer og forslag til forbedringer af manuskriptet, heriblandt min far, Poul Pheiffer Madsen, min søster, Janne Tynell og min ven Toke Reunert. Sidst, men ikke mindst vil jeg takke min dejlige familie for tid og støtte og for at tåle min megen snak og optagethed af projektet.

Jesper Tynell Vanløse, august 2014

INDLEDNING

Ved en reception i Udenrigsministeriet i sommeren 2013 slår en af ministeriets direktører på glasset og tager ordet. Fra min plads lidt i baggrunden mellem de forsamlede embedsmænd hører jeg ham takke Juridisk Tjeneste for et godt samarbejde. Afdelingen spiller en central rolle i regeringens håndtering af vanskelige sager over for Folketinget og pressen. Embedsmænd i Juridisk Tjeneste har bl.a. været penneførere på den såkaldte CIA-redegørelse, som regeringen har offentliggjort i kølvandet på dokumentarfilmen *CIA's danske forbindelse*. De har skrevet Afghanistan-redegørelsen, som regeringen har offentliggjort som svar på dokumentarfilmen *Den hemmelige krig*. I det hele taget har de besvaret store mængder spørgsmål om skiftende regeringers politik og praksis, når det gælder danske styrkers overdragelse af fanger til lande, der udøver tortur. Det er nogle af de svære sager, som Juridisk Tjeneste har klaret godt, påpeger en af de tilstedeværende embedsmænd denne sommerdag ved receptionen på Asiatisk Plads.

I sin tale roser direktøren Juridisk Tjeneste for altid at kunne finde løsninger. Han fremhæver, at han og ministeriets øvrige ledelse er særligt glade for, at Juridisk Tjeneste forstår at bruge *mørkelygten*. At afdelingen i nogle situationer tager den store lygte frem og kaster lys over land, men i andre situationer tager mørkelygten frem, når det er det, der er behov for. Heldigvis er det noget tid siden, at der har været brug for det, tilføjer han med et smil.

Mørkelygten

Da han nævner mørkelygten, drejer et par af de tilstedeværende embedsmænd hovedet og kaster et hurtigt blik ned mod mig; den fremmede i selskabet, der ikke er omfattet af den fortrolighed og loyalitet, der hersker mellem Udenrigsministeriets medarbejdere, repræsentanten fra Kammeradvokaten og tilstedeværende embedsmænd fra andre ministerier. Imens fortsætter direktøren med at tale om den mørkelygte, han også ved andre festlige lejligheder har fortalt om. Første gang var ved en julefrokost nogle år tilbage. Ved den lejlighed underholdt han blandt andet med, at Juridisk Tjeneste er i besiddelse af en særlig mørkelygte, der kan belyse noget på en måde, så det bliver mere dunkelt. Det forklarer en embedsmand i Udenrigsministeriet, jeg mødes med noget tid efter receptionen. Han fortæller, at udtrykket siden er blevet et kollegialt begreb, som nogle af ministeriets embedsmænd bruger til at betegne de situationer, hvor de over for Folketinget, pressen og befolkningen skriver, så de giver indtryk af, at regeringen belyser en sag fuldt og helt, men i realiteten kaster mørke over dele af den uden at sige noget direkte forkert. På den måde kan de undgå, at folketingspolitikere og medier sætter fingeren på de mere besværlige dele. Det er blandt andet det, embedsmænd i ministeriet forstår ved udtrykket, forklarer han: "En del fra Juridisk Tjeneste vil vide det og nogle få andre".

Flere medarbejdere i ministeriet forklarer således, at mørkelygten også optræder som "et hemmeligt våben", de udstyrer helten med i en lille film, de får til opgave at indspille på et personaleudviklingsseminar. En film, der senere spreder morskab, da den bliver fremvist ved en julefrokost i ministeriet. Hvorvidt ideen til filmen kom fra direktørens oprindelige tale eller omvendt, er der uenighed om, men mørkelygten har tilsyneladende siden været en del af deres fælles fortælling. Selvom det ikke er noget, de går og siger til hinanden i hverdagen, så forstår de det angiveligt som et udtryk for, hvordan man kan få en sag til at fremstå som veloplyst, selvom der i virkeligheden ligger mere bag, som en embedsmand i ministeriet forklarer:

"Forestil dig, at du skal forklare din kone, at du har været hende utro. Så vil du måske gerne have en mørkelygte. [...] Der er masser af tilfælde, hvor man gerne vil have sagt noget, men også skal finde ud af: 'Hvordan får man sagt det uden at sige for meget?' og: 'Hvornår kan man sige, at man har sagt det, uden at sige for meget?'"

I andre ministerier kalder de det noget andet. Men som mange af de embedsmænd, der optræder i denne bog,

forklarer, betragter de det også som en del af deres job at gøre brug af forskellige former for mørkelygter. Altså metoder til politisk at tilskære tal, jura og fakta, så de over for offentligheden beskriver virkeligheden, så den tager sig ud på én måde, samtidig med at regeringen indadtil ved, at verden i virkeligheden ser ganske anderledes ud.

Sagen om overbetaling af privathospitaler, jægerbogssagen, papkassesagen, statsløsesagen, skattesagen og Christianiasagen hører til blandt de senere års mere spektakulære eksempler på, hvordan embedsmænd ligefrem har fremstillet falske forklaringer, plantet urigtige oplysninger i pressen, hemmeligholdt afgørende rapporter, slettet belastende spor fra arkiverne og bevidst fordrejet de redegørelser til offentligheden, som regeringer efterfølgende har fremlagt. Men som det fremgår af de samtaler med embedsmænd, som denne bog er baseret på, er det imidlertid ikke kun de, der er involveret i den form for skandalesager, der tager det som en selvfølge, at det hører med til jobbet at dreje eller ligefrem fordreje statistik, lovgivning og faktuelle oplysninger. For mange af de medvirkende i bogen er det en del af deres arbejde, når de udarbejder notater, rapporter og redegørelser, der skal indgå i den daglige nyhedsstrøm og den politiske debat. I nogle tilfælde sker det for at undgå, at regeringen bliver udsat for kritik. I andre tilfælde for mere offensivt at bane vej for en politik, der tilgodeser bestemte interesser, som et flertal i befolkningen eller Folketinget muligvis ikke ville stemme for, hvis de blev præsenteret for embedsmændenes og regeringens mere retvisende billeder af sagen.

Kunsten består ofte i at give offentligheden et bestemt fortegnet indtryk af virkeligheden, uden at ministeren eller ministeriet af den grund kan fanges i at tale direkte usandt eller i at foretage sig noget klart ulovligt, forklarer en række embedsmænd i bogen; at kommunikere, så borgere, journalister og folketingsmedlemmer lader sig vildlede, uden at det kan dokumenteres, at det har været hensigten. Uden at påføre ministeriet og ministeren for store risici. Dét er kunsten.

I sin skåltale ved receptionen i Udenrigsministeriet understreger den pågældende direktør således også, at han og resten af direktionen er glade for, at det netop er Juridisk Tjeneste og de retslærde dér, der opbevarer ministeriets mørkelygte og har den klar til brug i skuffen. "Fordi de andre klokker i det sagsbehandlingsmæssigt", forklarer en anden embedsmand i ministeriet og fortsætter: "Så laver de smarte løsninger, der er for smarte eller ulovlige og forkerte. [...] Men også juridisk risikable. Du må jo ikke lyve".

For ikke at falde i som embedsmand kræver det derfor en skarp pen samt nøje kendskab til reglerne og den fulde sandhed i en sag, når man skal skrive notater, rapporter og redegørelser, der på én og samme tid giver læseren et mere eller mindre forvansket indtryk af virkeligheden og samtidig er skrevet, så man ikke kan gribes i direkte at lyve. Det kræver en slags mørkelygte, der kan få en sag til at fremstå som åbent og ærligt belyst, selvom afgørende dele bevidst er begravet i mørke. Som en tredje embedsmand i Udenrigsministeriet siger:

"Offentlig politik er jo en underafdeling af markedsføring. Du bruger de argumenter, som folk køber. Hvad enten det er det 100 % rigtige, det 50 % rigtige eller somme tider kun det 10 % rigtige. [...] Det er jo demokratiets ulykke, kan man sige." For at undgå at hoppe på limpinden som journalist, som folketingspolitiker og som borger, der læser sin daglige avis, debatterer politik og sætter sit kryds ved valgene, kan det derfor være en fordel at kende og kunne gennemskue nogle af de metoder, embedsværket tager i anvendelse, når det tilskærer statistikker, vrider lovgivning og masserer rapporters konklusioner, så de sælger og understøtter en regerings politik - eller det, embedsmændene formoder eller ønsker, er regeringens politik. Formålet med denne bog er først og fremmest at give et indblik i denne verden og i nogle af dens mange metoder.

Lydighedspligten

Dernæst er formålet også at give et indblik i, hvordan de nuværende regler for embedsmænds arbejde i vid udstrækning gør det både legitimt og forventet, at embedsmænd i praksis påtager sig opgaven og regner baglæns, så de tal, juridiske vurderinger og faktuelle oplysninger, de leverer til Folketinget og medierne, kommer til at understøtte regeringens politik. I den offentlige debat bliver det med jævne mellemrum frem-

ført, at embedsmænd skal holde sig sagligt til sandheden og overholde lovgivningen, når de udfører deres arbejde. Det bliver påpeget med mere eller mindre løftede pegefingre - ikke mindst, når det af og til kommer frem, at det ikke forholder sig sådan i praksis. Hvad der sjældent bliver fortalt og taget med i betragtning, er, at embedsmænd samtidig har pligt til at efterkomme instrukser fra deres overordnede. I sidste ende fra ministeren. Og at denne pligt i vid udstrækning står over kravene om lovlighed, sandhed og saglighed. Embedsmænd kan således i yderste konsekvens straffes med op til fire måneders fængsel, hvis de nægter at efterkomme en tjenstlig befaling. Hvis det er tvivlsomt, om en ordre er lovlig, har embedsmænd stadigvæk pligt til at udføre den og kan straffes for ikke at gøre det. Selv hvis "en kvalificeret juridisk bedømmelse [...] fører til, at tungtvejende grunde taler for at anse ordren for ulovlig", har embedsmænd stadig ikke pligt til at sætte hælene i (DJØF 1993:136). I den situation får de godt nok pligt til at påpege det over for deres overordnede, men har altså fortsat ingen pligt til at lade være med at udføre ordren, hvis den overordnede insisterer. Først hvis chefens eller ministerens instruks med sikkerhed kan siges at være *klart* ulovlig, har embedsmænd pligt til at sige fra og undlade at udføre arbejdet. Det betyder, at det i dag hører med til embedsmænds arbejde at udføre ulovlige ordrer, hvis der i situationen blot kan sås tvivl om, hvorvidt ordren nu også med sikkerhed er *klart* ulovlig. Som det fremgår af embedsmændenes beretninger i denne bog, giver det i praksis nærmest uanede muligheder for at imødekomme regeringens politiske ønsker. Selv hvis der "kan argumenteres på lødig og vægtig måde for, at der foreligger ulovlighed" (Christensen 2002:293).

Det gælder også, når opgaven går ud på at offentliggøre undersøgelser, skrive redegørelser og notater og besvare spørgsmål over for Folketinget og medierne. Selv hvis embedsmændene har "en stærk begrundelse for at mene", at det er usandt eller vildledende, hvad de får besked på at plante i pressen eller oplyse Folketingets politikere om, har de stadig ikke pligt til at sige fra. Det får de først, hvis det *helt klart* er tilfældet (Christensen 2002:325). Som embedsmænd beretter i bogen, giver det gode muligheder for at føre offentligheden på vildspor for at markedsføre regeringen og dens politik uden teknisk set at overtræde de retningslinjer, der gælder for embedsmænds arbejde. Så længe de ikke bruger tal, ord eller sætninger, der isoleret set er *klart* usande, mener de, at rammerne er ganske vide. Og selv i de sjældne situationer, hvor et udsagn må siges at være *klart* usandt, kan man altid gøre gældende, at man ikke vidste det på det tidspunkt, forklarer en fjerde embedsmand i Udenrigsministeriet:

"Hvis der kommer en dommerundersøgelse, og det er *helt klart*, at du har løjet, så er det strafbart. Det kan ikke betale sig. Men så igen, hvad betyder ordet 'lyve'? Så slår vi op: Jamen, det er at tale usandt, velvidende at det ikke er sandt. 'Jamen, jeg var ikke velvidende..

Mens embedsmænds pligt til at adlyde er nedfældet i straffeloven, så er pligten til at sige fra over for *klart* ulovlige ordrer end ikke skrevet ned i et bindende regelsæt eller i en lov. Som det fremgår af bogens afsluttende, perspektiverende kapitel *Ingen over Folketinget?* hersker der således i mere end én forstand noget nær lovløse tilstande, når det gælder de nuværende rammer - eller manglende rammer - for embedsmænds ansvar og pligter. Derfor er det øjensynlig langt hen ad vejen korrekt, når embedsmænd i bogen giver udtryk for, at de blot udfører det arbejde, der forventes af dem. Det, der hører med til deres job.

Anonyme kilder

Med til jobbet hører også loyalitet over for enhver siddende regering. Det er et vilkår, der umiddelbart kan gøre det vanskeligt at skrive en bog som denne. Når embedsmændene leverer tal, fakta eller juridiske vurderinger til Folketinget og til medierne, skal de optræde som regeringens advokater udadtil. Den rolle vil de træde ud af, hvis de samtidig fortæller offentligt, at de fx har været nødt til at regne baglæns for at få oplysningerne og konklusionerne til at passe til regeringens politik. Derfor ville det være ganske umuligt at få det indblik i embedsmænds arbejde og metoder, som bogen giver, hvis embedsmændene skulle stå frem med navns nævnelser. En helt afgørende betingelse er altså, at embedsmændene medvirker både anonymt og anonymiseret i den forstand, at det ikke er muligt at henføre udsagn og oplysninger til bestemte enkeltper-

soner.

Når bogen er rensset for navne på embedsmænd og ministre - og så vidt muligt også for navne på partier - er det herudover også for at bevare fokus på embedsværkets metoder og arbejdsvilkår og de principielle spørgsmål, de rejser. Det er for at undgå, at sagerne i bogen bliver reduceret til spørgsmålet om, hvilken minister der formelt set er personligt ansvarlig, sådan som det så ofte sker i pressen. Som det fremgår, handler en minister meget sjældent alene. Og som det fx tydeligt fremgår af kapitel otte, behøver der i håndteringen af embedsmænd, folketing og medier ikke at være den mindste forskel på, om det er partier fra rød blok eller blå blok, der danner regering. Når de fleste sager i bogen alligevel stammer fra VK-regeringens tid op gennem 00'erne, skyldes det alene det forhold, at jeg påbegyndte arbejdet med bogen i 2010, mens VK stadig dannede regering og havde gjort det op gennem 00'erne. På det tidspunkt udvalgte jeg en række eksisterende sager, inden jeg gik i gang med at indkredse og opsøge embedsmænd, der har bidraget til eller har kendskab til udarbejdelsen af de faglige notater, redegørelser og beslutningsgrundlag, som sagerne i bogen handler om. Havde jeg påbegyndt arbejdet efter regeringsskiftet året efter, havde jeg også udvalgt eksempler fra den efterfølgende SSFR-regerings tid. Det kunne fx være den førtidspensions- og fleksjobreform, som Folketinget ender med at vedtage i december 2012.

Da statsministeren lancerer denne reform på et pressemøde, sker det under den letforståelige overskrift: "Ingen under 40 skal kunne tilkendes førtidspension". Det oplyser hun de folkevalgte og vælgerne om, selvom unge under 40 fortsat vil kunne tilkendes førtidspension efter de samme kriterier, som personer over 40 år kan. Det opdager man kun, hvis man nærlæser regeringens omfangsrige lovforslag og finder nålen i høstakken. Socialministeren oplyser samtidig offentligheden om, at reformen tillige vil medføre "en langt tidligere forebyggende indsats", selvom reformen i realiteten ikke indeholder en langt tidligere forebyggende indsat. Det skal man også have luppen frem for at opdage. Da beskæftigelsesministeren i juni 2013 får vedtaget en kontanthjælpsreform, der sænker kontanthjælpen for unge under 30 år, forsikrer hun på samme måde først Folketinget om, at reglen ikke gælder sygdomsramte unge: "Vi sætter jo ikke ydelserne ned for de unge, der ikke kan gå i uddannelse", oplyser ministeren forud for afstemningen i Folketingssalen, selvom ydelserne i realiteten også bliver sat ned for unge, der ikke kan gå i uddannelse, hvis blot de formodes at kunne blive raske inden for et år (Orientering på PI, 04.07.2014). Var jeg påbegyndt arbejdet med bogen efter SSFR-regeringens tiltræden, havde det derfor været oplagt også at kontakte de embedsmænd, der er med til at tilrettelægge markedsføringen af fx disse reformer.

For at sikre de medvirkende embedsmænds anonymitet har jeg opsøgt dem privat, hvorefter vi i langt de fleste tilfælde også er mødtes i private hjem eller på udvalgte steder i København, hvor det er muligt at føre en fortrolig samtale. Det er i alle tilfælde mig, der har kontaktet dem, ikke dem, der har opsøgt mig. Forud for møderne har jeg udleveret et brev med præmisserne for at medvirke, herunder anonymiseringen af udsagn. De medvirkende har således indvilliget i at medvirke på disse vilkår, ligesom de er blevet præsenteret for den elektroniske lydoptager, der har ligget på bordet imellem os. Af hensyn til sikkerheden er optagelserne efterfølgende blevet opbevaret i en krypteret computer uden adgang til internet. Nogle embedsmænd har jeg kun mødtes med en enkelt gang, andre er jeg mødtes med indtil flere gange efter hinanden. Ud over disse møder har jeg også været i kortere kontakt med enkelte embedsmænd særligt med henblik på at efterkontrollere enkeltoplysninger og beretninger. De har også i den forbindelse indvilliget i at bidrage til bogen under de samme betingelser om anonymitet. Eftersom flere af sagerne i bogen kun involverer en begrænset kreds af embedsmænd, har jeg tillige drøftet med nogle af dem, hvordan de vil reagere, hvis de efterfølgende bliver adspurgt af deres overordnede, om de medvirker i bogen. Nogle har besluttet sig for at nægte at have talt med mig. Andre har besluttet, at de vil sige, at de er blevet kontaktet, men har afvist at mødes med mig. Andre igen vil sige, at de er mødtes med mig, men at de udsagn, der er gengivet i bogen, ikke stammer fra dem. I en række tilfælde har vi drøftet, om særlige enkeltoplysninger er kendt af en bredere kreds af embedsmænd, for at sikre, at ingen af de oplysninger, jeg har medtaget i bogen, entydigt peger i retning af bestemte embedsmænd.

Kildeværdien af mundtlige udsagn kan i sig selv være diskutabel. Fejlbarlig hukommelse, efterrationali-

seringer, personlige interesser, selvbeskyttelse og foretrukne selvbilleder er nogle af de ting, der kan gøre mundtlige kilder vanskelige at anvende som udtryk for, hvordan virkeligheden tog sig ud på et bestemt tidspunkt. Når kilderne desuden får lov at optræde anonymt, forsvinder mulighederne for at gøre opmærksom på, præcis hvilken position de taler fra, og hvilke styrker og svagheder det giver de enkelte udsagn. Muligheden for at medvirke anonymt giver herudover kilderne en behagelig ansvarsfrihed, der kan indbyde til fx at smøre tykt på egne bedrifter for at imponere eller at undertrykke egen medvirken i mindre attråværdige forhold. Jeg er derfor ganske overbevist om, at mange af de medvirkende beskytter sig selv og deres kolleger ved ikke at fortælle mig alt. Flere af dem gør selv opmærksom på det. Var jeg fortsat med at kontakte endnu flere embedsmænd, ville jeg givetvis være stødt på andre oplysninger og opfattelser vedrørende de konkrete sager. Derfor er den eneste sandhedsværdi, de enkelte anonyme udsagn dybest set kan tillægges hver for sig, at de er udtryk for, at de medvirkende embedsmænd har udtalt sig sådan, som man kan læse i bogen, under de samtaler, jeg har haft med dem.

Det kan være tankevækkende nok i sig selv at få indsigt i, hvordan embedsmænd selv forstår og fremstiller deres arbejde under de givne samtalevilkår. Særligt når en række af samstemmende betragtninger øger materialets kildeværdi. Jeg har imidlertid valgt primært at basere bogen på forløb, hvor jeg i forvejen har fået aktindsigt i en del af de e-mails, notater og andre dokumenter, som embedsmændene har skrevet og udvekslet med hinanden, mens sagerne har udspillet sig. Det styrker yderligere de anonyme udsagn væsentligt. I de få tilfælde, hvor der har været modsætning mellem, hvad en embedsmand fortæller, og hvad jeg efterfølgende kan læse i dokumenterne fra samtiden, har jeg givet de skriftlige kilder forrang og fravalgt visse udsagn fra de mundtlige kilder. Jeg har samtidig bestræbt mig på at have en række kilder til at udtale sig om hver enkelt sag. I flere tilfælde, hvor det ikke er lykkedes i tilstrækkelig grad, har jeg således fravalgt sager, der derfor er endt med ikke at komme med i bogen.

Ingen af disse fremgangsmåder kan imidlertid sikre mod, at der efterfølgende kan dukke nye kilder eller nye dokumenter op, der forrykker billedet af de enkelte sager. Derfor har jeg bestræbt mig på at fremlægge det materiale, jeg har, på en sådan måde, at det alene udgiver sig for, hvad det er: Min udlægning af, hvad de tilgængelige skriftlige og mundtlige kilder giver udtryk for. Bogens sandhedsværdi beror således på, i hvor høj grad læseren lader sig overbevise af samspillet mellem dokumentation, analyse og argumentation. Af samme årsag har jeg valgt at medtage mange citater i bogen, ligesom jeg har valgt at medtage en palet af sager fra forskellige ministerier og sagsområder. Forhåbentligt styrker det bogens samlede udsagnskraft.

Selvom der ikke optræder navne i bogen, og selvom jeg mange steder har formuleret mig, så det ikke er muligt at se præcis, hvilke af deres overordnede de anonyme kilder refererer til, har jeg alligevel valgt at forelægge nogle af de mest centrale udsagn i bogen officielt for en række ministre og topembedsmænd. I det omfang, de har haft kommentarer hertil, har jeg gengivet deres hovedpointer i bogen, så læseren har mulighed for selv at tage dem i betragtning.

Den direktør i Udenrigsministeriet, jeg hører berømme embedsmændene for at bruge mørkelygten, bekræfter således i en e-mail, at han ved flere lejligheder har brugt udtrykket i forbindelse med, at han har rost medarbejdere for deres indsats, herunder ved receptionen i sommeren 2013. Han mener ligeledes, at mørkelygten, så vidt han husker, "var en af heltens hemmelige våben" i den film, Juridisk Tjeneste lavede under et teambuildingseminar. Men han skriver, at han i de refererede situationer givetvis har brugt udtrykket "i en humoristisk, ironisk kontekst", og at hensigten har været at "drille Juridisk Tjeneste for at skrive for indviklet og uden klare konklusioner" (e-mail af 11.08.2014). Han konkluderer således i sit svar, at det er "fuldstændig misvisende at fremstille dette udtryk som betegnelse for en arbejdsmetode, hvor embedsmænd i Udenrigsministeriet bevidst skulle fortie væsentlige oplysninger eller dække over uretmæssigheder over for Folketinget eller andre". Direktøren understreger, at han tværtimod igennem alle sine år på ledende poster i Udenrigsministeriet og Statsministeriet har haft som fast retningslinje over for medarbejderne, at de på den ene side "ikke skulle forsøge at dække over ubekvemme fakta, men på den anden side ikke sige mere, end vi var 100 procent sikre på".

Der behøver ikke nødvendigvis at være en modsætning mellem direktørens svar på min forelæggelse og

den fremstilling af udtrykket 'mørkelygten, man i øvrigt kan læse her i bogen. Man skal i den forbindelse lægge mærke til, at det, direktøren benægter, er, at "embedsmænd i Udenrigsministeriet bevidst skulle fortie væsentlige oplysninger eller dække over *uretmæssigheder* over for Folketinget eller andre" (kursiv tilføjet). Som det fremgår af flere kapitler i bogen, oplever embedsmænd fra flere forskellige ministerier, at udtrykket "væsentlige oplysninger" giver så meget plads til fortolkning, at det ofte i praksis kan være vanskeligt at sige med 100 procents sikkerhed, om noget er væsentligt. På samme måde fremgår det, at både dansk ret, EU-retten og folkeretten i reglen kan bøjes i en sådan grad, at embedsværket kun yderst sjældent betragter det som decideret uretmæssigt, hvad de selv og regeringen foretager sig. Selvom direktørens benægtelse umiddelbart lyder omfattende og håndfast, tager den altså i realiteten kun afstand fra en meget snæver påstand, som jeg hverken har fremsat i bogen eller i den forelæggelse, jeg har foretaget for direktøren. Som jeg forstår metaforen, er det raffinerede ved mørkelygten netop, at kunsten består i at holde sig inden for disse - om end ganske vide - grænser. Set i det perspektiv kan direktørens formulering ligne en såkaldt *non-denial denial* - en ikke-benægtende benægtelse. Altså et udsagn, der foregiver at benægte de fremsatte påstande, men reelt ikke gør det. Da jeg for en sikkerheds skyld læser direktørens benægtelse højt for en embedsmand i ministeriet, bemærker han spontant: "Det lyder som en mørkelygte".

For bogens pointer og brug af metaforen er det imidlertid underordnet, om direktøren skulle have en anden opfattelse af udtrykket 'mørkelygten', end ministeriets embedsmænd og jeg selv får, når vi hører ham bruge ordet i festligt lag. Det afgørende i denne bog er, hvad man som embedsmand i ministeriet angiveligt forstår ved ordet, og de forventninger, der følger med. Det er i den betydning, jeg anvender udtrykket 'mørkelygten' i bogen, ligesom det helt generelt er bogens hensigt at fremstille arbejdet i centraladministrationen i embedsmændenes perspektiv.

Bogens opbygning

Overordnet falder bogen i tre dele, der omhandler embedsværkets fremstilling af hhv. tal, fakta og jura. De første fire kapitler handler om tal, kapitel 5 om fakta, mens de sidste tre kapitler alle handler om jura. Bogen er opbygget, så den både kan læses fra ende til anden, og så de enkelte kapitler kan læses hver for sig efter interesse. Da de første tre kapitler alle tager udgangspunkt i den samme sag, kan de dog med fordel læses efter hinanden. Kapitlerne er opdelt efter, hvilke metoder og temaer embedsmændene fortæller om:

Kapitel 1 *Politik forklædt som statistik* tager udgangspunkt i beskæftigelsesdelen af kommunalreformen og handler om at markedsføre regeringens politik ved hjælp af ubrugelig statistik, der sammenligner pærer og bananer. Om at lancere tallene som de mest retvisende, selvom man mener, at de er de mest misvisende. Om hvordan det hører med til jobbet som embedsmand. Om hvordan myten om den objektive og uafhængige embedsmand er afgørende for, at offentligheden lader sig narre. Og om at undgå, at ministeren kan blive taget i at fuske med statistikken.

Kapitel 2 *En kommunikationsplan som faglig facitliste* tager udgangspunkt i lanceringen af kommunalreformen i medierne og handler om i god tid i forvejen at koreografer embedsmænd og minister efter en stor kommunikationsplan. Om at regne baglæns og finde problemer til ministerens politiske løsninger. Om drypvis at plante tal i pressen, så ministeren 'overrasket' kan gå ud og vise handlekraft. Om metoder til at skaffe tal, der understøtter næsten en hvilken som helst ønsket konklusion. Om at præsentere tallene i videnskabelig indpakning for at forhindre kritik. Og om glæden ved at få regeringens politiske modstandere til at hoppe i med begge ben.

Kapitel 3 *En kommission som alibi*, der som nævnt også har sit udgangspunkt i kommunalreformen, handler om at få en kommission til at skrive en tyk betænkning som alibi. Om at hemmeligholde ministerens egentlige motiver og interesser, fordi de er mindre legitime. Om at skære rapporten til, så den understøtter regeringens politik. Om kun at vise de faglige advarselslamper til regeringen, men ikke til Folketinget og vælgerne. Om at udskrive en konkurrence uden at sige, at resultatet er givet på forhånd. Og om at stække den ene konkurrencedeltager.

Kapitel 4 *At tøjle rapporter og undersøgelser* tager udgangspunkt i en redegørelse for brugen af handicap-

hjælpere og i en rapport om effekten af aktivering fra PLS Rambøll. Kapitlet handler om at skrælle metodiske forbehold af en redegørelse, hvis konklusionen er den rette. Om omvendt at drukne en politisk ubekvem rapport i metodiske forbehold. Om hvordan begrebet vildledende' altid kan gradbøjes. Om hvorfor det i reglen er risikofrit for såvel politikere som embedsmænd. Om at holde sin ryg fri ved skriftligt at kunne dokumentere, at ens overordnede kender sagens rette sammenhæng. Og om at lære at holde tand for tunge, når pressen spørger til resultaternes validitet.

Kapitel 5 *At undertrykke uønsket viden* tager udgangspunkt i statsløsesagen, høringssvarsagen, Dan Lynge-sagen og sagen om håndtering af krigsfanger. Kapitlet handler om at afskære Folketinget og borgerne fra at modtage oplysninger, der kan være ubelejlige for regeringen. Om at skrive en redegørelse, der siges at afdække ministerens dispositioner, men reelt skal dække over dem. Om at få besked på at trække ubekvem viden tilbage, så Folketinget ikke får kendskab til den. Om kunsten at undgå at lyve ved i stedet bevidst at formulere sig, så læseren misforstår teksten.

Kapitel 6 *Kammeradvokaten som juridisk figenblad* tager udgangspunkt i forsøget *Aktive - hurtigere tilbage'* og handler om at få Kammeradvokaten til at blåstemple et forsøg med syge mennesker, som regeringens embedsmænd selv tvivler på, er lovligt. Om på forhånd at bede Kammeradvokaten gå ud fra, at ministerens forsøg er lovligt, og undlade at undersøge det selv. Om at misinformere Folketinget og regeringens støtteparti om Kammeradvokatens konklusioner. Om at omdefinere ords betydning, så forsøget ser lovligt ud udadtil. Og om når Kammeradvokaten spiller lidt for meget banjo, som de siger.

Kapitel 7 *EU-retten som tag selv-bord* tager udgangspunkt i sagen om børnecheck til borgere fra andre EU-lande, i oprettelsen af det såkaldte RUT-register, i AMBI- sagen og i arbejdet i Juridisk Specialudvalg. Kapitlet handler om at overtræde EU- retten velovervejset og med åbne øjne. Om at levere fyldestgørende, juridiske notater med én konklusion til regeringen og juridiske notater med den modsatte konklusion til Folketinget og offentligheden. Om at sikre sig, at ministeren er fuldt ud informeret om den reelle juridiske vurdering, men alligevel insisterer på at gennemføre sin politik. Om at fastholde en ulovlig politik for at vinde tid, indtil EU-Dom- stolen afsiger dom. Om at forhindre et flertal uden om regeringen i at gennemføre sin politik ved at sige, at den er i strid med EU-retten, selvom det muligvis ikke passer.

Kapitel 8 *At fjerne folkeretlige forhindringer* tager udgangspunkt i det juridiske grundlag for dansk deltagelse i Irak-krigen og handler om at blive anmodet om at skrive et notat, der viser, at det er lovligt for Danmark at gå i krig. Om at forsøge at fortolke bestemte ord til regeringens fordel. Om hvordan selv den tyndeste begrundelse kan bruges, så længe man ikke med hundrede procents sikkerhed kan fastslå, at regeringens ønskede politik er klart ulovlig. Om hvordan det inden for folkeretten næsten aldrig er muligt at opnå en sådan sikkerhed, og hvordan det giver vide rammer for, hvad man kan advokere for rent juridisk over for folketing og vælgere. Om samtidig at garantere, at statsministeren ikke kan slæbes for retten.

Kapitlet Sandhedens klæder konklusioner samler de vigtigste tværgående konklusioner illustreret med eksempler i kort form fra de otte kapitler. Et af de gennemgående træk er, at embedsmændene i bogen fortæller, at de regner baglæns for at nå frem til de resultater, der fagligt vil understøtte regeringens politik. Det sker i vid udstrækning ved at fremstille politiske beslutninger som alene værende et spørgsmål om saglighed og teknik. Derved undgår regeringen at fremlægge sine egentlige bevæggrunde og interesser, som i flere tilfælde vil have vanskeligt ved at vinde politisk opbakning. For at udføre dette arbejde finder embedsmænd i flere tilfælde frem til, hvad de selv betegner som halmstrå og figenblade, der kan godtgøre, at regeringens handlinger ikke er klart ulovlige, og at de oplysninger, den fremlægger offentligt, ikke kan siges at være klart usande.

Kapitlet Ingen over Folketinget? perspektiver indeholder en analyse af, hvordan det hører til den absolutte undtagelse, at embedsmænd har pligt til at sige fra og undlade at udføre en ulovlig ordre - herunder at det hører til undtagelserne, at de har pligt til at nægte at give Folketinget usaglige og urigtige oplysninger. Der er således ikke meget realitet i de pæne ord om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet, der kommer til udtryk i betænkning 1443 om *Embedsmænds rådgivning og bistand* og lignende retningslinjer. I praksis fører det en række substantielle demokratiske problemer med sig. Problemer, som andre lande for-

søger at afhjælpe med tiltag, der i nogen grad kan understøtte demokrati og saglighed, men som indtil nu har mødt stor modstand i Danmark - særligt fra de topembedsmænd, der, som reglerne er i dag, har magt til at få ført deres ordrer igennem helt ud i direktorater og styrelser.

Indvendig bagside

- OM AT markedsføre regeringens politik ved hjælp af ubrugelig statistik, der sammenligner pærer og bananer.
- Om at lancere tallene som de mest retvisende, selvom man mener, at de er de mest misvisende.
- Om hvordan myten om den objektive og uafhængige embedsmand er afgørende for, at offentligheden lader sig narre. Om at undgå, at ministeren kan blive taget i at fuske med statistikken.
- Om at regne baglæns og finde problemer til ministerens politiske løsninger.
- Om drypvis at plante tal i pressen, så ministeren 'overrasket' kan gå ud og vise handlekraft.
- Om metoder til at skaffe tal, der understøtter næsten hvilken som helst ønsket konklusion.
- Om at præsentere tallene i videnskabelig indpakning for at forhindre kritik.
- Om at få en kommission til at skrive en tyk rapport som alibi.
- Om kun at vise de faglige advarselsslamper til regeringen, men ikke til Folketinget og vælgerne. Om at skrælle alle metodiske forbehold af en redegørelse, hvis konklusionen er den rette.
- Om omvendt at drukne en politisk ubekvem rapport i metodiske forbehold.
- Om hvordan begrebet 'vildledende' altid kan gradbøjes.
- Om hvorfor det i reglen er risikofrit for såvel politikere som embedsmænd.
- Om at holde sin ryg fri ved skriftligt at kunne dokumentere, at ens overordnede kender sagens rette sammenhæng.
- Om at afskære Folketinget og borgerne fra at modtage oplysninger, der kan være ubelejlige for regeringen.
- Om at skrive en redegørelse, der siges at afdække ministerens dispositioner, men reelt skal dække over dem.
- Om at få besked på at trække ubekvem viden tilbage, så Folketinget ikke får kendskab til den.
- Om kunsten at undgå at lyve ved i stedet bevidst at formulere sig, så læseren misforstår teksten.
- Om at misinformere Folketinget og regeringens støtteparti om Kammeradvokatens konklusioner.
- Om at omdefinere ords betydning så ministerens forsøg ser lovligt ud udadtil.
- Om at overtræde EU-retten velovervejnet og med åbne øjne.
- Om at levere fyldestgørende, juridiske notater med én konklusion til regeringen og juridiske notater med den modsatte konklusion til Folketinget og offentligheden.
- Om at fastholde en ulovlig politik for at vinde tid, indtil EU-domstolen afsiger dom.
- Om at forhindre et flertal udenom regeringen i at gennemføre sin politik ved at sige, at den er i strid med EU-retten, selvom det muligvis ikke passer.
- Om at blive anmodet om at skrive et notat, der viser, at det er lovligt for Danmark at gå i krig.
- Om at forsøge at fortolke bestemte ord til regeringens fordel.
- Om hvordan selv den tyndeste begrundelse kan bruges, så længe man ikke med hundrede procents sikkerhed kan fastslå, at regeringens ønskede politik er klart ulovlig.
- Om hvordan det inden for folkeretten næsten aldrig er muligt at opnå en sådan sikkerhed, og hvordan det giver vide rammer for, hvad man kan advokere for rent juridisk over for folketing og vælgere.
- Om samtidig at garantere at statsministeren ikke kan slæbes for retten.

Omslag bagside

„DET ER JO TYDELIGT, at det ikke er vandtæt“, forklarer en embedsmand om de juridiske notater, han selv er med til at levere til Folketinget forud for beslutningen om at sende danske soldater i krig i Irak. „Det oplysningsgrundlag, man traf beslutninger på, var stærkt manipuleret“, fortæller en anden embedsmand om markedsføringen af kommunalreform. „Det giver et forvansket, forskruet beslutningsgrundlag“, siger en tredje embedsmand, efter han og hans kolleger har forsynet Folketinget med en opgørelse over, hvor mange handicappede, der får hjælp.

Embedsmænd skærer løbende tal, jura og faktuelle oplysninger til, så de bedst muligt sælger regeringens politik. Det fremgår af de mange sager og op mod hundrede samtaler med embedsmænd, som Jesper Tynell baserer denne bog på.

Som spillereglerne er i dag, er det tilmed embedsmændenes pligt. De skal tjene ministeren og kan straffes for ikke at gøre det - også selvom det er tvivlsomt, om de dermed bryder loven eller taler usandt overfor vælgerne og de folkevalgte.

Bogen giver et hidtil uset indblik i centraladministrationens metoder til at fremstille en sag som veloplyst, selvom afgørende dele bevidst bliver begravet i mørke. Nogle embedsmænd taler om, at de tager mørkelygten i brug.