

Fagligt etiske principper i offentlig administration

Betænkning afgivet af
DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe
September 1993



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
1993

*Fagligt etiske principper
i offentlig administration*

1. udgave, 2. oplag
© 1993 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller
mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er
uden forlagets skriftlige samtykke ikke tilladt
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Tryk: Gentofte Tryk
Printed in Denmark 1993
ISBN 87-574-4900-7

Indholdsfortegnelse:

Forord - sammendrag.....	13
Kapitel I.....	25
Arbejdsgruppens nedsættelse, sammensætning og kommisso- rium.....	25
Kapitel II.....	29
Baggrunden for etikproblemets aktualisering. Relevante udviklingstendenser.....	29
1. Indledning.....	29
2. Generelt om holdning til etik.....	31
3. Ændringer i det politiske og administrative system.....	32
3.1. Det politiske system.....	32
3.2. Det administrative system.....	35
Kapitel III.....	39
Erfaringsmateriale.....	39
1. Ethiske regler m.v. for andre faggrupper.....	39
1.1. Ethiske regler som del af kollegiale vedtægter.....	39
1.2. Principprogrammer, diskussionsoplæg m.v.....	42
1.3. Faggrupper med summarisk fastsatte etiske regler.....	44
2. Eksempler på etiske regler i andre sammenhænge.....	45
3. Eksempler på etiske regler i Norge.....	46
4. Høringsdeltagernes erfaringer og vurderinger.....	47
4.1. Indledning.....	47
4.2. Ethiske problemer knyttet til den umiddelbare borgerkontakt.....	49

4.3. Ethiske problemer i forbindelse med rådgivning	52
4.4. Ethiske problemer knyttet til offentligt ansattes udøvelse af selvstændige funktioner	56
4.5. Ethiske problemer i forbindelse med ordrer til ulovligheder	56
4.7. Ethiske problemer knyttet til fagligheden	62
4.8. Ethiske problemer i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed	63
4.9. Andre emner	64
5. Høringsdeltagernes syn på behovet for etiske regler eller andre virkemidler	65
Kapitel IV	69
Fagligt etiske normer	69
Indledning	69
1. Samspil med andre normer	71
1.1. Retsregler i almindelighed	71
1.2. Forholdet til ledelsen	73
1.2.1. Lydighed og loyalitet	73
1.2.2. God personaleledelse	74
1.2.3. Politiske funktioner	74
1.3. Fagligheden	75
1.4. Forholdet til borgerne	78
2. Forskellige etiske værdier og normer	80
2.1. Ethiske værdier af almen karakter	81
2.2. Ethiske værdier af retligt tilsnit	82
2.3. Ethiske værdier vedrørende fagligheden	83
2.4. Andre sondringer	84

Kapitel V.....	87
Mulige virkemidler til løsning af fagligt etiske problemer.....	87
1. Retsregler	87
2. Forvaltningens organisation	89
3. Den offentlige forvaltnings åbenhed.....	90
4. Fagligt etisk debat og uddannelsesvirksomhed	90
5. Embedsmændenes ansættelsesretlige stilling.....	91
6. Formulering af etiske regler/retningslinier.....	91
Kapitel VI	93
Nærmere behandling af problemområder	93
Kapitel VI, afsnit 1.....	94
Ethiske problemer knyttet til den umiddelbare borgerkontakt	94
1. Indledning	94
2. Generelle betragtninger.....	97
2.1. Menneskerettighedsværdier	98
2.2. Retssikkerhedsværdier.....	99
2.3. God forvaltningsskik	100
3. Virkemidler med henblik på fastholdelse og eventuelt styrkelse af etiske synspunkter i den direkte borgerrelaterede forvaltning	103
4. Særlige områder	104
4.1. Politiet.....	104
4.1.1. Internationale regler om politietik.....	105
4.1.2. Hvorledes bør politijurister handle, hvis de kommer til kundskab om ulovlig magtanvendelse i politiet ?	106
4.2. Kriminalforsorgen	108

4.3. De kommunale socialforvaltninger.....	111
5. Aktiv offentlig informationsvirksomhed	113
Kapitel VI, afsnit 2.....	118
Etiske problemer i forbindelse med rådgivning.....	118
1. Indledning	118
2. Problemstillinger.....	118
3. Arbejdsgruppens overvejelser.....	121
4. Drøftelse af virkemidler	127
Kapitel VI, afsnit 3.....	128
Etiske problemer knyttet til offentligt ansattes selvstændige udøvelse af beføjelser.....	128
Kapitel VI, afsnit 4.....	131
Etiske problemer knyttet til ordrer	131
1. Indledning	131
2. Arbejdsgruppens høringer	133
3. Retsregler	134
3.1. Lydighedspligtens grænser	134
3.1.1. Den gængse opfattelse	134
3.1.2. Arbejdsgruppens overvejelser	135
3.2. Den ansattes ret og pligt til at sige fra.....	137
3.2.1. Underretning til ordregiveren om den ansattes opfattelse.....	138
3.2.3. Henvendelse til eksterne instanser.....	139
3.2.4. Særligt om kommunalforvaltningen.....	141
3.3. Embedsmandens ret til, at hans eller hendes indstilling indgår i sagens akter	142

4. Overvejelser vedrørende virkemidler.....	143
4.1. Retsregler. Vejledninger.....	143
4.2. Ansættelsesretlige regler	144
4.3. Åbenhed	144
4.4. Særligt om uetiske, lovlige ordrer	145
 Kapitel VI, afsnit 5.....	146
Etiske problemer knyttet til sandhedsforpligtelsen	146
1. Indledning	146
2. Arbejdsgruppens høringer	146
3. Sandhedspligten i den offentlige forvaltning	147
3.1. Almindelige synspunkter	147
3.2. Oplysninger til Folketinget.....	149
3.3. Oplysninger til Folketingets Ombudsmand.....	153
3.4. Oplysninger til de kommunale tilsynsmyndigheder m.v.....	154
3.5. Oplysninger og redegørelser til offentligheden.....	155
4. Ansattes medvirken ved afgivelse af urigtige oplysninger. Pligten til at sige fra.....	156
4.1. Klart urigtige eller vildledende udtalelser.....	156
4.2. Tvivlsomme tilfælde	157
5. Drøftelse af virkemidler.....	159
 Kapitel VI, afsnit 6.....	161
Etiske problemer knyttet til fagligheden	161
1. Faktiske konfliktsituationer.....	161
1.1. Politiske årsager	161
1.2. Faglig fremtrædelsesform	162

1.3. Sjusk og overfladiskhed m.v.	163
2. Retlige rammer.....	164
3. Organisatoriske rammer.....	166
4. Åbenhed.....	168
4.1. Offentlighedsloven.....	168
4.2. Offentligt ansattes ytringsfrihed.....	169
4.3. Løbende offentlig orientering.....	170
4.4. Intern åbenhed	170
 Kapitel VI, afsnit 7.....	 172
Etiske problemer i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed	 172
1. Problemstilling.....	172
2. Retlige grænser om ytringsfriheden.....	174
2.1. Grundlovens § 77	174
2.2. Begrænsninger i den materielle ytringsfrihed ved regler sanktioneret med straf eller disciplinærstraf.....	175
2.3. Begrænsninger, der indirekte følger af ansættelsesretlige regler	177
3. Reformspørgsmål m.v.	179
 Kapitel VII.....	 183
Generelt om andre virkemidler end formulering af et sæt etiske retningslinier	 183
1. Retsregler	183
2. Åbenhed i den offentlige forvaltning.....	184
3. Fagligt etiske spørgsmål i offentlig debat og uddan- nelse.....	186
4. Ansættelsesretlige ændringer	187

Kapitel VIII	191
Generelt vedrørende spørgsmålet om udformning af etiske regler/retningslinier for offentligt ansatte	191
Kapitel IX	195
Nogle proceduremæssige spørgsmål	195
Kapitel X.....	197
Opfølgning.....	197

Bilag 1. Medlemmer af Specialgruppen vedrørende strafferetsplejen nedsat af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe.....	199
Bilag 2. Oversigt over baggrundsmateriale som har været forelagt arbejdsgruppen.....	201
Bilag 3. Oplæg: Med henblik på drøftelser/høringer, som den fagligt etiske arbejdsgruppe skal have med forskellige DJØF- grupper m.v.	207
Bilag 4. Notat om Folketingets Ombudsmands anvendelse af begrebet god forvaltningsskik.....	211
Bilag 5. Udkast til vejledning om fagligt etiske principper i offentlig administration	233

Forord - sammendrag

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe afgiver hermed betænkning i henhold til det kommissorium, som DJØF's hovedbestyrelse fastlagde den 16. marts 1992.

Kommissoriet omfattede dels spørgsmålet om fastsættelse af etiske regler for medlemmer af DJØF, dels spørgsmålet om fremme af en debat blandt DJØF's medlemmer om fagligt etiske spørgsmål.

Den her foreliggende betænkning behandler mest indgående det førstnævnte spørgsmål og er i øvrigt begrænset til at angå offentligt ansatte DJØF'ere.

Nedenfor bringes et *kort sammendrag af de 10 kapitler, som betænkningen er inddelt i*. Gangen gennem kapitlerne er samtidig en illustration af den måde, hvorpå arbejdsgruppen metodisk har grebet sin arbejdsopgave an.

I *kapitel I* redegøres der for arbejdsgruppens nedsættelse og sammensætning samt kommissorium. Det begrundes, at arbejdsgruppen har valgt i denne betænkning alene at beskæftige sig med forholdene for DJØF'ere, der er ansat i stat og (amts)kommuner, idet der for ansatte i det offentlige gælder en række forhold, som principielt adskiller sig fra forholdene inden for andre områder.

I *kapitel II* beskrives baggrunden for etik-problemets aktualisering. Meningen med kapitlet er at give en generel beskrivelse af, hvad der giver baggrund for, at en arbejdsgruppe under DJØF nu beskæftiger sig med etiske problemer. Der tages afstand fra den opfattelse, at en beskæftigelse med disse problemer alene har begrundelse i tamilsagen eller andre sager, som gennem de seneste år har været genstand for nærmere undersøgelse, f.eks. ved kommissionsdomstole eller undersøgelsesretter. I kapitlet gennemgås en række udviklingstendenser, dels af generel karakter, dels i det politiske og administrative system, som i de senere år har bidraget til at sætte etiske spørgsmål på dagsordenen.

I *kapitel III* gives en gennemgang af det omfattende erfaringsmateriale, som arbejdsgruppen har indhentet til brug for sit arbejde. Ved gennemgangen er hovedvægten lagt på en beskrivelse af resultatet af de

høringer, som arbejdsgruppen har haft med en lang række af forskellige DJØF-grupper og i et vist omfang også med politikere.

I *kapitel IV* er der foretaget en nærmere beskrivelse af begrebet etiske regler/retningslinier/værdier. Der ses på samspillet mellem etiske værdier m.v. og andre normer, herunder retsnormer, og der forsøges en mere generel kortlægning af de relevante etiske værdier. Indgangen til opgaven er ikke et bestemt moralfilosofisk udgangspunkt, men en vis systematisering af de etiske værdier, som modsvarer de etiske problemer, som der foreligger oplysninger om gennem gruppens høringer.

I *kapitel V* giver arbejdsgruppen en oversigt over de vigtigste virkemidler, som er til rådighed med henblik på at løse eller forebygge fagligt etiske problemer for ansatte i den offentlige forvaltning. Arbejdsgruppen nævner (uprioriteret) følgende virkemidler: 1) retsregler, 2) forvaltningens organisation, 3) graden af åbenhed i forvaltningen, 4) forstærket offentlig debat og uddannelsesvirksomhed, 5) embedsmændenes ansættelsesretlige stilling og 6) formulering af etiske regler/retningslinier. Det understreges, at det må anses for ønskeligt, at en særlig vægt lægges på en forebyggelse af, at etiske konfliktsituationer overhovedet opstår.

I *kapitel VI* er der foretaget en mere dybtgående behandling af følgende 7 problemområder: etiske problemer knyttet 1) til forvaltningens umiddelbare forhold til borgerne, 2) til rådgivning, herunder rådgivning af de politiske niveauer, 3) til de offentligt ansattes selvstændige udøvelse af beføjelser, 4) til modtagelsen af ordrer om ulovlige eller uetiske forhold, 5) til sandhedsforpligtelsen, 6) til respekten for fagligheden og 7) til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Inden for hvert problemområde er der, i væsentlig grad baseret på de foretagne høringer, foretaget en nærmere problematisering, en beskrivelse af, i hvilket omfang gældende retsregler kan antages at afklare de foreliggende problemer samt en angivelse af arbejdsgruppens vurderinger/indstillinger, herunder med hensyn til anvendelse af de virkemidler, der er nævnt i *kapitel V*.

I tilknytning til afsnit 1 om etiske problemer knyttet til forvaltningens umiddelbare forhold til borgerne har Folketingets Ombudsmand, efter opfordring fra arbejdsgruppen, udarbejdet et notat om Ombudsmandens anvendelse af begrebet god forvaltningsskik (bilag 4).

I *kapitel VII* er der foretaget en vis opsamling i forhold til behandlingen i *kapitel VI* af de nævnte problemområder. Endvidere er der givet en mere udførlig fremstilling af de virkemidler, der er peget på i *kapitel V*, bortset fra virkemidlet: formulering af et sæt etiske retningslinier. Det konkluderes i kapitlet, at i hvert fald nogle af de omtalte virkemidler - navnlig forstærket åbenhed, debat og uddannelse - vel kan være meget betydningsfulde, men at udformningen af et sæt etiske retningslinier ikke kan afvises blot ved henvisning til de forebyggelses- og løsningsmuligheder, som øvrige virkemidler giver.

I *kapitel VIII* opregnes fordele og ulemper ved en generel formulering af et sæt etiske retningslinier. Arbejdsgruppen finder sammenfattende, at der er grundlag for at foreslå en generel vejledning om fagligt etiske principper i offentlig administration. Vejledningen er optrykt i *betænkningens bilag 5*. Vejledningen har en meget generel karakter, og arbejdsgruppen understreger i den forbindelse, at de enkelte administrative enheder bør være opmærksomme på spørgsmålet om udformning af mere detaljerede vejledninger på afgrænsede områder.

I *kapitel IX* drøftes forskellige proceduremæssige spørgsmål, bl.a. spørgsmålet om nedsættelse af et »etisk råd«, som kunne rådgive offentligt ansatte, som føler sig som part i en etisk konflikt. Arbejdsgruppen afstår fra at foreslå et sådant organ nedsat. Arbejdsgruppen foreslår i stedet, at DJØF efter omstændighederne konkret formidler en støtte til et medlem, som er kommet i en etisk konfliktsituation, ved som bistand til den pågældende at udpege en person, der vil være egnet til at rådgive i netop en konfliktsituation som den foreliggende.

I *kapitel X* fremkommer arbejdsgruppen med forskellige forslag til, hvordan det kan sikres, at debatten om fagligt etiske spørgsmål vedligeholdes og udbygges blandt DJØF's medlemmer. Det foreslås bl.a., at DJØF regelmæssigt, f.eks. hvert andet år, gennemfører »statusopgørelser« vedrørende eksistensen af etiske problemer i den offentlige forvaltning, eventuelt som en parallel til den »opgørelse«, der har fundet sted ved gennemførelsen af arbejdsgruppens høringer med forskellige grupper af DJØF'ere mv.

Sammendrag af nogle af betænkningens konklusioner

I det følgende bringes et *resumé af nogle af arbejdsgruppens udtalelser og anbefalinger i forhold til de 7 problemområder, der er nærmere behandlet i betænkningens kapitel VI:*

1. Ethiske problemer knyttet til den umiddelbare borgerkontakt (kapitel VI, afsnit 1)

Arbejdsgruppen beskriver, hvorledes etiske retningslinier kan baseres på

- menneskerettighedsværdier,
- retssikkerhedsværdier og
- den administrative værdi, der betegnes »god forvaltningsskik«, og hvorom henvises til Folketingets Ombudsmands redegørelse, der er optaget som bilag 4 til betænkningen. I forbindelse hermed anbefaler arbejdsgruppen specielt, at myndighederne udviser stor åbenhed med hensyn til revurdering af sager med henblik på rettelse af fejl eller med henblik på tilvejebringelse af alternative løsninger, der er mere acceptable for den private part.

Arbejdsgruppen anbefaler,

- at den materielle del af forvaltningslovgivningen søges udformet på en sådan måde, at der skabes større klarhed over borgernes retsstilling, og at denne i rimeligt omfang normeres i loven,
- at myndigheder med borgervendt virksomhed til stadighed er opmærksomme på og systematisk drøfter, hvorvidt deres virksomhed bør justeres af hensyn til borgerne, navnlig med henblik på bedre retssikkerhed, større hurtighed og smidighed i sagsbehandlingen, større hensynsfuldhed og hjælpsomhed samt øget medindflydelse,
- at myndighederne i forbindelse hermed søger dialog med borgerne om behovet for ændringer,
- at andre offentlige styrelser og institutioner lader sig inspirere af det principprogram, som Direktoratet for Kriminalforsorgen har udarbejdet; den enkelte myndighed bør således i forbindelse med sin fastlæggelse af mål og bestemmende værdier søge at klargøre og præsentere den etik, som bør præge myndighedens kontakt med borgerne.

Særligt om *politiet* udtaler arbejdsgruppen,

- at politimesteren og andre politijurister har pligt til at reagere ved mistanke om, at en ansat har overskredet grænserne for lovlig magtanvendelse,
- at de ansatte i politiet løbende bør drøfte og identificere de faktorer, som kan føre til, at en jurist eller anden ansat i politiet vælger at forholde sig passiv trods kendskab til ulovlig magtanvendelse.

Særligt om *kriminalforsorgen* understreger arbejdsgruppen bl.a. betydningen af,

- at kriminalforsorgen fortsat er opmærksom på og bearbejder problemet vedrørende de svage indsattes utilstrækkelige beskyttelse over for de »stærke«,
- at kriminalforsorgen fortsat er åben over for lempelser med hensyn til alvorlige frihedsindgreb, som f.eks. énrumsanbringelse, strafcelleanbringelse, sikringscelleanbringelse, direkte fysisk magtanvendelse og visse kropsvisitationer.

Særligt om *de kommunale socialforvaltninger* mener arbejdsgruppen,

- at det er et problem af generel karakter, at hensynet til kommunernes økonomi kan få så stor vægt, at der opstår vanskeligheder med hensyn til opfyldelse af borgernes krav efter sociallovgivningen, herunder bistandsloven,
- at det ydelsesniveau, som den sociale lovgivning forudsætter, og de økonomiske midler, som samfundet kan og vil anvende til lovgivningens »opfyldelse«, på den ene eller anden måde må holdes i overensstemmelse med hinanden,
- at der er behov for et udvalgsarbejde, der kan føre til, at det bringes på det rene, i hvilket omfang der tillægges borgerne egentlige retskrav på ydelser, og i hvilket omfang der kan udformes vejledninger med henblik på administration af de ydelser, der er skønsmæssige.

Om det offentliges *informationsvirksomhed* mener arbejdsgruppen,

- at der fortsat er et meget stort behov for udbygning af det offentliges informationsindsats, herunder information om borgernes retsstilling,

- at offentlige myndigheder og institutioner bør udforme en politik for aktiv information (information på myndighedernes eget initiativ).

2. Ethiske problemer i forbindelse med rådgivning af politikere (kapitel VI, afsnit 2)

Arbejdsgruppen

- fremhæver, at rådgivningens kernefunktion er at sikre, at de politiske beslutninger hviler på et solidt, fagligt grundlag,
- anbefaler, at embedsmænds politisk prægede rådgivning på den ene side anerkendes, men på den anden side afgrænses således, at »rene« partiaktiviteter, som er uden relation til ministeriet eller kommunen, normalt holdes uden for rådgivningsopgaven,
- advarer imod, at embedsmænd sættes i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller,
- anbefaler, at der i den enkelte organisation gennemføres en åben drøftelse med henblik på en klar rollefordeling og en fælles opfattelse af gensidige forventninger,
- anbefaler, at der udarbejdes etiske normer/vejledende retningslinier vedrørende de ansattes rådgivningsforpligtelser,
- anbefaler, at de offentligt ansattes ansættelsesretlige stilling styrkes med henblik på større reel uafhængighed i rådgivningsfunktionen.

3. Ethiske problemer knyttet til offentligt ansattes selvstændige udøvelse af beføjelser (kapitel VI, afsnit 3)

Arbejdsgruppen konkluderer,

- at det påhviler embedsmandsniveauet at forelægge sager for den politiske ledelse i det omfang, der er rimeligt begrundet tvivl om, hvorvidt afgørelserne/praksis kan accepteres af det politiske niveau.

4. *Etiske problemer knyttet til ordrer (kapitel VI, afsnit 4)*

Om den gængse opfattelse af lydighedspligten, hvorefter den ansatte som udgangspunkt kun har ret og pligt til at sige fra over for klart ulovlige ordrer, udtaler arbejdsgruppen,

- at den ansatte - bortset fra enkeltområder hvor afgørende effektivitetshensyn tilsiger øjeblikkelig ordreefterkommelse - også bør have ret til at sige fra i tilfælde, hvor ordrens ulovlighed vel ikke kan fastslås med sikkerhed, men hvor en kvalificeret juridisk bedømmelse fører til, at tungtvejende grunde taler for at anse ordren for ulovlig,

Arbejdsgruppen udtaler i øvrigt bl.a.,

- at den ansatte, som mener, at en ordre er ulovlig, har pligt til at orientere sin foresatte om sin opfattelse, hvad enten ordrens ulovlighed må anses for sikker eller ej; undertiden vil det være rigtigst, at redegørelsen gives i skriftlig form,
- at den ansatte, hvis råd om ulovlighed afvises, har pligt til at underrette ordregiverens foresatte, hvis ordrens ulovlighed er sikker,
- at der for departementschefen i et fagministerium formentlig kan være en pligt til at orientere Statsministeriet, hvis ulovligheden er sikker, og andre bestræbelser på at sige fra har slået fejl; pligten må dog forudsætte, at ordren angår forhold af væsentlig betydning,
- at der ikke foreligger pligt, men måske efter omstændighederne en ret, til at orientere f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen.

Om embedsmandens ret til at markere sin opfattelse udtaler arbejdsgruppen,

- at embedsmanden utvivlsomt må have retligt krav på, at hans synspunkter vedrørende en dispositions lovlighed skal kunne bevises ved, at hans notat derom indgår i sagens akter.

Om retstilstanden på området generelt og om virkemidler udtaler arbejdsgruppen bl.a.,

- at der er så betydelig usikkerhed vedrørende reglernes retskildemæssige grundlag og deres nærmere indhold, at der er behov for en afklaring gennem lovgivning; så længe dette ikke er sket, er der behov for udarbejdelse af vejledende retningslinier,

- at området illustrerer behov for styrkelse af de ansattes ansættelsesretlige status,
- at der er behov for større intern åbenhed, og at det i den forbindelse er væsentligt, at ledelserne i den offentlige forvaltning viser større interesse for selvstændige medarbejdere, som er parate til at argumentere for andre standpunkter end dem, ledelsen spiller ud med, og at de offentligt ansatte udviser mere mod til at gøre deres synspunkter gældende.

5. Ethiske problemer knyttet til sandhedsforpligtelsen (kapitel VI, afsnit 5)

Om offentligt ansattes medvirken ved afgivelse af klart urigtige eller vildledende oplysninger til kontrol- og tilsynsmyndigheder, herunder oplysninger fra regeringen til Folketinget, og om pligten til at sige fra, udtaler arbejdsgruppen,

- at enhver medarbejder i det offentlige har pligt til at undlade at bistå med, at myndigheden afgiver klart urigtige eller vildledende udtalelser,
- at i hvert fald højere placerede ansatte endvidere har en pligt til at rådgive politiske chefer om disses sandhedsforpligtelse og derved søge at forhindre afgivelsen af de klart urigtige udtalelser, og at det ofte vil være rigtigt, at denne rådgivning sker skriftligt,
- at der på det statslige område formentlig vil være en pligt for den øverste ansvarlige embedsmand til at orientere Statsministeriet i tilfælde, hvor udtalelsen vedrører et spørgsmål af væsentlig betydning, og urigtigheden er af væsentlig karakter,
- at der på det kommunale område i en tilsvarende situation næppe er pligt, men alene ret, til at orientere den kommunale tilsynsmyndighed.

Om de offentligt ansattes medvirken ved afgivelse af oplysninger, som ikke er klart urigtige eller vildledende, men hvor der er stor sandsynlighed herfor, udtaler arbejdsgruppen,

- at ansatte har ret, men ikke pligt, til at undlade at medvirke ved afgivelse af sådanne oplysninger,

- at i hvert fald de højere placerede medarbejdere har pligt til eventuelt skriftligt, at rådgive deres politiske chefer med henblik på at forhindre, at der afgives sådanne oplysninger,
- at der for den øverste ansvarlige embedsmand på det statslige område er en ret, men ikke en pligt, til at orientere Statsministeriet,

Om retstilstanden generelt og om virkemidler udtaler arbejdsgruppen,

- at der hersker betydelig usikkerhed om gældende ret på området, og at denne usikkerhed er utilfredsstillende, ikke mindst for de ansatte,
- at der eventuelt bør fastsættes lovregler på området, navnlig vedrørende spørgsmålet om ansattes adgang til at sige fra og om deres ret og pligt til at orientere andre myndigheder om redegørelser, hvis indhold er klart urigtigt,
- at der i hvert fald så længe der ikke er fastsat nærmere lovregler, er behov for, at der udarbejdes etiske normer/vejledende retningslinier på området,
- at der er behov for intern åbenhed og drøftelse i de enkelte administrative enheder,
- at området illustrerer et behov for styrkelse af de ansattes ansættelsesretlige status.

6. Etiske problemer knyttet til fagligheden (kapitel VI, afsnit 6)

Med udgangspunkt i risikoen for, at en bestemt partipolitisk tendens eller andre uvedkommende hensyn søges inddraget i selve det faglige arbejde eller søges skjult bag en faglig fremtrædelsesform, fremhæver arbejdsgruppen,

- at politikerne ikke kan give sagkyndige embedsmænd ordre om at udtale sig imod deres faglige overbevisning. Embedsmændene har ret til at nægte medvirken i sådanne tilfælde.

Arbejdsgruppen anbefaler

- at der sker en videreudvikling af den praksis, som findes vedrørende regelmæssig offentliggørelse af faglige undersøgelsesresultater,

- en videre udbredelse af de særlige procedurekrav, som i et vist omfang gælder inden for miljø- og planlægningslovgivningen, særligt kravene om obligatorisk fremlæggelse af det faglige grundlag for påtænkte beslutninger,
- at der i videst mulig udstrækning, såvel fra de ansattes som fra ledelsens side, tages skridt til at udbygge og stimulere den faglige kollegiale diskussion på arbejdspladsen, herunder diskussionen om etiske problemer knyttet til fagligheden.

7. Etiske problemer i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed (kapitel VI, afsnit 7)

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat er værdifuld og bør fremmes. Arbejdsgruppen udtaler,

- at retstilstanden på området, der indebærer en forholdsvis omfattende ytringsfrihed for offentligt ansatte, bør formidles bedre, f.eks. gennem udsendelse af en vejledning,
- at der er behov for, at emnet gøres til genstand for en åben drøftelse i de enkelte administrative enheder,
- at området illustrerer behov for en styrkelse af de ansattes ansættelsesretlige stilling, navnlig i forbindelse med afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder.

Arbejdsgruppens generelle udtalelser vedrørende virkemidler til forebyggelse/løsning af etiske problemer, jf. kapitlerne V, VII og VIII kan resumeres således:

Det er faldet uden for arbejdsgruppens kommissorium at formulere forslag til konkrete lovændringer. Men arbejdsgruppen har ment at burde pege på lovgivningsmæssige spørgsmål, som arbejdsgruppen finder relevante i forhold til dens kommissorium vedrørende formulering af etiske retningslinier.

Ved sin gennemgang i kapitel VI af forskellige problemområder har gruppen givet udtryk for, at det i hvert fald inden for to problemområder - dels vedrørende ordrer til ulovlig adfærd, dels vedrørende tilside-sættelse af sandhedsforpligtelse - er grund til at overveje fastsættelse

af lovregler om visse delspørgsmål. Det drejer sig navnlig om omfanget af de ansattes pligt og ret til at »sige fra« over for det politiske niveau og i forbindelse hermed deres pligt og ret til at give orientering til andre myndigheder m.v. Selv om nogle af disse spørgsmål muligvis kunne tænkes løst gennem ændringer i forvaltningsloven, er det dog arbejdsgruppens opfattelse, at spørgsmålene næppe egner sig til isolerede løsninger, men snarere burde indgå i en generel lovreform vedrørende offentligt ansattes retsstilling - en reform som ville have en rimelig begrundelse i den usikkerhed, der, bl.a. på grund af tjenestemandslovens meget begrænsede indhold, karakteriserer den nuværende retstilstand, og i den forældede karakter af de nuværende ansvarsregler i straffeloven og i tjenestemandslovens afsnit om disciplinærstraffe. Specielt ønsker arbejdsgruppen at pege på, at et sådant reformarbejde formentlig kunne yde et tiltrængt bidrag til en nærmere afklaring af forholdet mellem ministeransvar og embedsmandsansvar.

Med hensyn til øvrige virkemidler, som kan komme i betragtning, er det arbejdsgruppens opfattelse, at øget åbenhed i forvaltningerne, forstærket offentlig debat om fagligt etiske spørgsmål og en større uddannelsesmæssig indsats på dette område kan fungere som meget effektive virkemidler. Arbejdsgruppen peger imidlertid dels på, at der ikke kan påregnes væsentlig effekt på kort sigt, dels på den usikkerhed, der knytter sig til spørgsmålet om, hvorvidt en principiel accept af disse virkemidler i praksis vil blive fulgt op med de fornødne foranstaltninger. Hvorvidt dette vil ske, afhænger dels af, hvilke ressourcer der kan stilles til rådighed for foranstaltningerne, dels af den administrative, politiske og organisationsmæssige vilje til forstærket indsats. Og virkemidlernes effektivitet er under alle omstændigheder i væsentlig grad afhængig af, at der gives debat og uddannelse et egnet skriftligt grundlag; et sæt fagligt etiske retningslinier kan være en del heraf.

Herefter er det arbejdsgruppens opfattelse, at spørgsmålet om udformning af et sæt fagligt etiske retningslinier ikke kan afvises blot ved henvisning til de forebyggelses- og løsningsmuligheder, som de andre virkemidler giver.

I kapitel VIII afvejer arbejdsgruppen ulemper og fordele ved at formulere et sæt fagligt etiske retningslinier m.v. Arbejdsgruppens konklusion er et forslag om, at der udformes et sådant sæt, meget generelt affattede retningslinier, betegnet »Vejledning om fagligt etiske principper i offentlig administration«. Arbejdsgruppens udkast hertil er optaget som bilag 5 til betænkningen. Arbejdsgruppen foreslår samtidig, at de enkelte forvaltningsenheder er opmærksomme

på spørgsmålet om udformningen af mere detaljerede vejledninger på deres afgrænsede områder.

Det er ved flere høringer anført, at for så vidt det skønnes, at der er etiske problemer i den offentlige sektor, foreligger de såvel hos offentligt ansatte som hos politikere - og at for så vidt der er behov for formulering af etiske retningslinier for offentligt ansatte, gælder det samme for politikere.

Det falder uden for arbejdsgruppens kommissorium at beskæftige sig med de ovennævnte spørgsmål for politikere, og arbejdsgruppen udtaler sig derfor ikke herom.

Derimod finder arbejdsgruppen det påkrævet at berøre et beslægtet problem. Arbejdsgruppen har såvel i kapitel VI som i de foreslåede fagligt etiske principper i offentlig administration (bilag 5) tilkendegivet nogle værdiorienterede principper vedrørende den måde, hvorpå embedsmænd bør samvirke med andre, herunder politikere. En fastholdelse af disse principper forudsætter, at de kan respekteres af politikerne. Det er for arbejdsgruppen - i overensstemmelse med 2. del af dens kommissorium - en væsentlig intention, at denne betænkning kan udgøre et relevant grundlag for debat mellem DJØF-medlemmer om fagligt etiske spørgsmål. Det følger af det ovenfor anførte, at det er betydningsfuldt, at også politikere vil medvirke i denne debat.

København, den 24. september 1993.

Lars Nordskov Nielsen (formand)

Ellen Margrethe Basse

Jens Christian Birch

Birgit Herslund

Ulrich Horst Petersen

Bo Smith

Henrik Zahle

Ole Stig Andersen

Arne Baun

Lars Busck

Claus Haagen Jensen

Niels Preisler

Lene Witte

Povl-Christian Jensen

Kaj Larsen

Kapitel I

Arbejdsgruppens nedsættelse, sammensætning og kommissorium

DJØFs hovedbestyrelse besluttede på et møde den 16. december 1991 at nedsætte en arbejdsgruppe med henblik på at undersøge, om der kan udarbejdes et sæt fagligt etiske regler gældende for alle DJØFs medlemmer. Spørgsmålet om nedsættelse af en fagligt etisk arbejdsgruppe blev drøftet i forbundets hovedbestyrelse på baggrund af en drøftelse, der havde fundet sted i repræsentantskabet for foreningen af overenskomstansatte jurister og økonomer den 11. oktober 1991. Repræsentantskabet var på det pågældende møde kommet med en opfordring til forbundet om at nedsætte en arbejdsgruppe med henblik på at undersøge muligheden for at udarbejde et sæt fagligt etiske regler for samtlige forbundsmedlemmer.

Efter hovedbestyrelsesmødet den 16. december 1991 kontaktede forbundets formand professor Lars Nordskov Nielsen, som accepterede en opfordring fra forbundet om at påtage sig formandskabet for den pågældende arbejdsgruppe.

På grundlag af drøftelser mellem forbundsformanden og Lars Nordskov Nielsen kunne forbundets hovedbestyrelse på et møde den 16. marts 1992 godkende kommissorium og sammensætning for arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppens kommissorium blev følgende:

»at undersøge, om der kan fastsættes fagligt etiske regler dels gældende for alle DJØFs medlemmer, dels gældende for grupper af medlemmer/for funktionsområder, og for så vidt disse spørgsmål besvares bekræftende, at afgive indstilling om indholdet af sådanne regler.

at fremkomme med indstillinger om foranstaltninger med henblik på at fremme en debat blandt DJØFs medlemmer om fagligt etiske spørgsmål - såvel under som efter den ovennævnte del af udvalgsarbejdet, og at medvirke ved sådanne foranstaltningers gennemførelse.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen ved høringer eller nedsættelse af specialgrupper inddrager sagkyndige uden for arbejdsgruppens medlemskreds i sit arbejde.

I forbindelse med arbejdsgruppens nedsættelse blev det forudsat, at arbejdsgruppen skulle sammensættes af personer, der kunne fungere som uafhængige såvel af DJØF's hovedbestyrelse og forbundets afdelingsbestyrelser som af offentlige myndigheder/institutioner.

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Professor	Lars Nordkov Nielsen (formand)	Københavns Universitet
Generalsekretær	Ole Stig Andersen	Advokatrådet
Professor, dr.jur.	Ellen Margrethe Basse	Aarhus Universitet
Politimester	Arne Baun	Politimesteren i Gentofte
Kommunaldirektør	Jens Christian Birch	Rødovre kommune
Kontorchef	Lars Busck	Folketingets Ombudsmand
Direktør	Birgit Herslund	Miljøministeriet, Planstyrelsen
Professor	Claus Haagen Jensen	Aalborg Universitets Center
Fuldmægtig	Ulrich Horst Petersen	Sundhedsministeriet
Afdelingschef	Niels Preisler	Indenrigsministeriet
Amtsdirektør	Bo Smith	Københavns Amt
Advokat	Henrik Viltoft	
Generalsekretær	Lene Witte	WWF Verdensnaturfonden
Professor, dr.jur.	Henrik Zahle	Københavns Univeristet
Konsulent	Povl-Christian Jensen (sekretær)	DJØF's sekretariat
Kontorchef	Kaj Larsen (sekretær)	Folketingets Ombudsmand

Jens Christian Birch overgik pr. 1. oktober 1992 til ansættelse som adm. direktør for Forenede Gruppeliv A/S. Birgit Herslund overgik pr. 1. januar 1993 i forbindelse med Planstyrelsens nedlæggelse til en stilling som kontorchef i Skov- & Naturstyrelsen. Advokat Henrik Viltoft udtrådte i marts måned 1993 af arbejdsgruppen i forbindelse med, at han blev udpeget til anklager i rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen.

Arbejdsgruppen har afholdt i alt 20 møder. Endvidere har arbejdsgruppen afholdt en række høringer med deltagelse af forskellige DJØF-grupper m.v. Formålet med høringerne har været at få samlet et erfaringsmateriale vedrørende etiske konfliktsituationer og på grundlag heraf at få udarbejdet et praktisk orienteret problemkatalog.

Arbejdsgruppen har afholdt i alt 15 høringer med deltagelse af følgende grupper:

21. august	1992	fuldmægtige fra centraladministrationen.
11. september	1992	fuldmægtige og chefer fra den (amts)kommunale sektor.
11. september	1992	repræsentanter fra politiet og anklagemyndigheden
11. september	1992	repræsentanter fra kriminalforsorgen.
30. oktober	1992	chefer i centraladministrationen (bortset fra departementschefer).
30. oktober	1992	departementschefer.
23. november	1992	forhenværende departementschefer m.fl.
26. november	1992	temamøde med deltagelse af medlemmer af DJØF's repræsentantskab, afholdt i forlængelse af DJØF's repræsentantskabsmøde den 26. november 1992.
2. december	1992	ansatte advokater og advokatfuldmægtige.
2. december	1992	medlemmer af foreningen af informationsmedarbejdere i kommuner, amter og stat (FIKAS)
3. december	1992	medlemmer af djøf-privat.
9. december	1992	(amts)kommunalpolitikere.
10. december	1992	fhv. ministre.
10. december	1992	nuværende og forhenværende ombudsmænd.
21. juni	1993	socialchefer.

Sammenfatning af høringsdeltagernes erfaringer og vurderinger er for så vidt angår det offentlige område gengivet i betænkningens kapitel III.

Arbejdsgruppen har valgt i denne betænkning alene at beskæftige sig med forholdene for DJØF'ere ansat i staten og (amts)kommunerne, idet der for ansatte i det offentlige gælder en række forhold, som principielt adskiller sig fra forholdene inden for andre områder. Der tænkes her først og fremmest på forholdet mellem politikere og embedsmænd.

For så vidt angår etiske problemer inden for strafferetsplejen har arbejdsgruppen valgt at nedsætte en specialgruppe, som har til opgave alene at beskæftige sig med fagligt etiske spørgsmål inden for dette område. Specialgruppen er sammensat af medlemmer fra politi og anklagemyndighed, forsvarsadvokater, dommerstanden samt DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe. Specialgruppen, hvis sammensætning fremgår af bilag 1, har i alt 12 medlemmer. Specialgruppen har endnu ikke afsluttet sit arbejde, men forventes at afgive indstilling til arbejdsgruppen inden for de nærmeste måneder.

Arbejdsgruppen har også beskæftiget sig med fagligt etiske spørgsmål for privatansatte DJØF'ere, herunder advokatfuldmægtige og ansatte advokater, men disse spørgsmål vil ikke blive behandlet i denne be-

tænkning. Arbejdsgruppen vil søge en specialgruppe nedsat til behandling af (nogle af) spørgsmålene.

Kapitel II

Baggrunden for etikproblemets aktualisering. Relevante udviklingstendenser

1. Indledning

Det er som omtalt arbejdsgruppens opgave at rådgive om, hvorvidt der kan fastsættes etiske regler for DJØF'ere eller grupper af DJØF'ere. Med henblik herpå har arbejdsgruppen fundet det rigtigst at tage udgangspunkt i oplysninger om, hvad offentligt ansatte oplever som etiske problemer eller etiske dilemmaer. Grunden til valget af dette udgangspunkt er naturligvis, at det er sådanne problemsituationer, der kan aktualisere behov for etiske regler eller retningslinier. Men det er ikke sikkert, at de gør det. Muligvis kan de pågældende problemer løses eller forebygges, eventuelt bedre, ved andre virkemidler end fastsættelse af etiske regler, jf. kapitel V.

I betænkningens kapitel IV søger arbejdsgruppen i en mere udførlig fremstilling at beskrive begrebet etiske regler/retningslinier. Der synes imidlertid behov for allerede i nærværende kapitel at gøre i hvert fald nogle foreløbige og summariske bemærkninger om begrebet.

Uden moralfilosofiske studier kan der formentlig fastlægges følgende begreb om etiske regler, som på én gang er operationelt og forholdsvis enkelt: Det drejer sig om regler eller måske oftere retningslinier, der er baseret på kategoriseringen godt/ondt h.h.v. anstændigt/uanstændigt og baseret på en bekendelse til nogle værdier af en overordentlig betydning og forholdsvis bred accept. De etiske regler er produkter af en kulturtradition. De er følelseladede/holdningsbestemte, for så vidt som vi typisk møder andres overtrædelse af dem med forargelse og vor egen overtrædelse af dem med skamfølelse. Heri ligger den centrale sanktion over for brud på etiske regler.

Der er naturligvis et vist sammenfald mellem retsregler og etiske regler, men på den ene side er der naturligvis mange, vel langt de fleste, retsregler, der ikke lader sig placere i noget etisk værdiskema, og på den anden side vil interessen for en eventuel nærmere udformning af etiske regler/retningslinier netop knytte sig til sådanne etiske regler, som ikke er retsregler - altså etiske regler, der er bør-regler, hvis anerkendelse og håndhævelse derfor beror på den ovenfor omtalte accept m.v.

En diskussion om etiske regler, forstået alene som nogle bør-regler, der lægger sig ved siden af retsreglerne, er dog naturligvis til dels fejlagtig. I det omfang der udformes nogle etiske regler, vil disse også fungere som fortolkningsbidrag ved almindelig lovforklaring, og de vil samtidig være bidrag til fastlæggelse af grundlaget for skønsudøvelse og naturligvis grundlag for retspolitisk arbejde og dermed for ny retsdannelse.

Etiske regler kan inddeles/systematiseres på forskellige måder. En hovedinddeling er inddelingen mellem de etiske regler, der er »borgervendte«, og som således kan rumme en ekstra beskyttelse, ud over retsbeskyttelsen, for borgerne, og på den anden side de etiske regler, der kun fungerer internt i det administrative system, f.eks. i forholdet mellem overordnede politikere og underordnede offentligt ansatte.

Meningen med dette kapitel er at give en generel beskrivelse af, hvad der er eller kan være rimelig baggrund for, at f.eks. en arbejdsgruppe under DJØF nu beskæftiger sig med etiske problemer og i forbindelse hermed med spørgsmålet om udformning af etiske regler.

Arbejdsgruppen ønsker at tage afstand fra den opfattelse, at en beskæftigelse med disse problemer alene kan have baggrund i tamilsagen eller i tamilsagen sammenholdt med andre sager, som gennem de seneste år har været genstand for nærmere undersøgelse, herunder i kommissionsdomstole eller undersøgelsesretter. Efter arbejdsgruppens opfattelse er der en langt bredere begrundelse for netop nu at beskæftige sig med de nævnte problemer. Og der er grund til at antage, at vi befinder os i et udviklingsforløb, der yderligere vil forstærke denne begrundelse.

Arbejdsgruppen skal efter kommissoriet alene beskæftige sig med DJØF'ere, men er naturligvis opmærksom på, at tilsvarende etiske problemer foreligger for andre faggrupper.

2. Generelt om holdning til etik

Der har i de senere år i en række forskellige sammenhænge kunnet spores en øget erkendelse af etiske problemer og disses betydning og i forbindelse hermed en øget interesse for at analysere disse problemer og drøfte, om de tillader udformning af etiske regler.

Denne udvikling er ikke speciel for den offentlige sektor. På området for autorisationsbetinget virksomhed, hvor etiske regler tildels er af gammel dato, er der sket en yderligere udbygning af sådanne regler (læger, sygeplejersker, psykologer, revisorer, advokater m.v., jf. nedenfor i kapitel III). Også i det private erhvervsliv har de senere år vist en øget optagethed af etiske krav. Denne interesse har manifesteret sig i, at etik er indgået som et emne i konferencer og kurser for virksomhedsledere, og i beskæftigelsen med de såkaldte »etiske regnskaber«. Debatten om private erhvervsvirksomheders »forpligtelse« til at fungere med respekt for samfundsmæssige hensyn (miljø, uddannelse m.v.) hører med til denne udvikling.

Opprioritering af etiske spørgsmål er naturligvis ikke begrænset til offentlig virksomhed og privat erhvervsvirksomhed. Også i privatsfæren i øvrigt synes der at være sket en opprioritering af interessen for etiske spørgsmål.

Det er næppe muligt at klargøre begrundelsen for dette holdningsskift. Udviklingen forstås formentlig bedst som en reaktion mod noget fortidigt. Bortfaldet af normer, der har været båret oppe af religiøse forestillinger, har efterladt en vis normløshed eller i hvert fald en normusikkerhed og dermed et behov for en anden etisk normdannelse. Samtidig har flere og flere mennesker formentlig erkendt, at teknologibekendelse og videnskabstro har været tillagt en for stor betydning som livsgrundlag, og at forholdet tværtimod er det, at teknologi og videnskab illustrerer nye problemer, som kræver etisk vurdering. Illustrerende er industriteknologiens forhold til miljø, samt det biomedicinske forskningsområde.

I samfundsmæssig sammenhæng er den øgede interesse for etik formentlig i væsentlig grad svar på den snæverhed, hvormed samfundsmæssige problemer har været anskuet og behandlet i den samfundspolitiske debat.

Debatten om samfundspolitiske spørgsmål har gennem flere årtier i alt væsentligt været en debat om samfundsmæssige økonomiske spørgsmål og dermed en debat, der kun har givet ringe plads for mere bredt at diskutere menneskers levevilkår og disses afhængighed af værdigrundlag. Selv om de sidste 10 år

har omfattet retssikkerhedsorienterede reformer som forvaltningsloven og offentlighedsloven, synes debatten om administrative reformer mest at have været koncentreret om effektivitetsspørgsmål og dermed sammenhængende organisatoriske og finansielle spørgsmål og kun i begrænset omfang at have givet plads til de forvaltningspolitiske spørgsmål, der vedrører de enkelte borgeres retsbeskyttelse og deres relation i øvrigt til en magtfuld offentlig sektor.

3. Ændringer i det politiske og administrative system

Debatten om etik har som sin baggrund tillige de senere års udvikling i det politiske og administrative system. Det er udvalgets opfattelse, at politiseringen af navnlig departementernes virksomhed er en konsekvens af bl.a. ændringer i det politiske system, herunder forholdet mellem regeringen og Folketinget.

Denne udvikling har medført, at det er blevet vanskeligere at placere ansvaret for de politiske beslutninger. Det er en del af baggrunden for de seneste års mange »sager«, der har handlet om placeringen af det politiske og retlige ansvar i det politisk-administrative system.

Udvalget finder, at denne udvikling bør vurderes nøje, og at dens konsekvenser bør overvejes både på politisk niveau og på embedsmandsniveau.

3.1. Det politiske system

Ændringerne i *det politiske system* er komplekse og består af en række forskellige elementer:

- Antallet af politiske partier er gennem de sidste årtier steget.
- Forholdet mellem vælgerne og de politiske partier er præget af en stigende afstand. De gamle partiers medlemstal er støt faldende, og de nye partier har meget få medlemmer. Vælgervandringerne ved valgene er ganske store, og den historiske sammenhæng mellem f.eks. socialgruppe og partipreference er svækket.
- Flertalsdannelsen i Folketinget er blevet stadig mere kompliceret - i hvert fald indtil den seneste regeringsdannelse. Hvor danske mindretalsregeringer tidligere har haft et fast parlamentarisk grundlag, som også kunne bære regeringens politik igennem, har regeringerne i de sidste ti år haft et mere usikkert grundlag. Perioden kunne kaldes flerpartimindretalsparlamen-

tarismen. Groft sagt har regeringen kun haft et forholdsvis sikkert flertal for én ting, nemlig at blive siddende.

- Samtidig er der blevet indført et nyt parlamentarisk princip, hvorefter regeringen har ladet sig stemme ned på et antal områder, uden at det har fået parlamentariske konsekvenser. Det har betydet, at »alternative flertal« har fastlagt politikken på væsentlige områder; i periodens slutning var princippet vel slået igennem i en sådan udstrækning, at der ikke længere var områder, hvor regeringen på forhånd havde tilkendegivet, at de var så væsentlige, at den kun ville blive siddende, hvis den fik sin politik igennem på disse områder.

- Ændringerne i de parlamentariske spilleregler har bidraget til at udviske den traditionelle arbejds- og ansvarsfordeling mellem regeringen og Folketinget. Fra begyndelsen af 70'erne, hvor de stående udvalg blev indført, har tinget i stigende omfang involveret sig i den detaljerede administration. I 80'erne har de alternative flertal gennem de stående udvalg og gennem vedtagelse af egne forslag reelt fået en meget vidtgående indflydelse på og tæt indseende med administrationen.

Denne udvikling i det politiske system har skabt nye beslutningsmønstre og nye politikerroller i Danmark. Grundlæggende har den betydet, at politikernes arbejdsro og deres muligheder for at disponere langsigtet er blevet begrænset væsentligt. Politikerne skal leve med hyppige, ofte uforudsigelige valg, en usikker vælgeropbakning, der kan påvirkes afgørende af de sager, der kommer op i den sidste periode op til valget, og en flertalsdannelse, der skifter fra sag til sag og fra uge til uge. Tidsperspektivet er blevet kortere, og »dagens sager« er blevet det politiske livs blodstrøm.

Under disse vilkår er den effektive politiker den, der selv kan rejse markante sager, som kan håndtere de sager, der opstår fra dag til dag og fra time til time, som kan påvirke mediernes fastlæggelse af den politiske dagsorden, og som kan balancere mellem de skiftende flertal i Folketinget.

Med fokus på enkeltsager er ansvaret blevet centralt. Hvem foretog fejlberetningen eller fejlskønnet, hvem afgav den forkerte eller fordrejede information eller traf den kritisable afgørelse?

Og når flertalsdannelsen skifter, og det i én sag er regeringen og i en anden et alternativt flertal i Folketinget, der har truffet beslutningen eller lagt »linien« for administrationen på området, bliver det vanskeligt at placere ansvaret.

Hertil kommer, at den ændrede parlamentariske funktionsmåde har betydet, at det politiske ansvar gennem en længere periode har været væsentligt svækket. Regeringen er jo blevet siddende, selv om et flertal i Folketinget har gennemtruffet en anden politik og i en række tilfælde tillige forholdt sig kritisk til regeringens dispositioner. For så vidt er det for regeringen blevet ansvarsfrit at forholde sig frit til flertallet i tinget, og for flertallet i tinget blevet tilsvarende ansvarsfrit at kritisere regeringen, for den grundlæggende mekanisme til ansvarsplacering i det politiske system - at den enkelte minister eller hele regeringen måtte gå og et nyvalg eventuelt udskrives - har været sat ud af kraft.

I kommunerne er der på en række områder sket en parallel udvikling, som har skabt nye beslutningsmønstre og nye politikroller. Gennem 80'erne er der generelt sket en stigende politisering af de kommunale beslutninger, og kommunalpolitik er i langt højere grad også blevet landspolitik.

- Sidst i 80'erne blev den økonomiske opbremsning så markant, at vilkårene for den kommunale opgaveløsning blev afgørende ændret. Kommunalbestyrelsernes evne til at gennemføre de krævede omprioriteringer, besparelser og personalereduktioner blev sat under hårdt pres, og der blev reageret på flere måder. De umiddelbare sparekrav blev fulgt op af krav om effektivisering, forenkling og anvendelse af nye organisationsformer og ikke mindst krav om større produktivitet og kvalitet i den kommunale service. Sideløbende hermed var der bred politisk enighed om det ønskværdige i en decentralisering af beslutningskompetence fra centrale politiske og administrative organer til de udførende enheder, typisk institutionerne, og ofte i et tæt samarbejde med brugerrepræsentanter. Endelig kom der et markant opbrud i den politiske og administrative organisation med indførelse af mere enkle strukturer, der i højere grad passede til de nye krav til mere enkle beslutningsveje.

- Dette skift i den kommunale organisation satte afgørende fokus på problemerne i kommunalpolitikernes rolle. Behovet for at bevæge sig bort fra enkeltsagerne og henimod bestyrelsesarbejdet med mere overordnede beslutningstemaer blev mere markant.

Kommunalbestyrelsens forandringsvillighed blev en afgørende forudsætning for, at kommunen kunne tilpasse sig et stadig stigende krav om forandring og omstilling, som blev rejst især fra Folketinget og fra borgerne. Kommunalpolitikerrollen oplevedes i denne udvikling væsentligt vanskeligere at varetage i spændingsfeltet mellem enkeltsagerne og de overordnede politiske ledelsesopgaver. Beslutningerne er blevet mere komplekse og uoverskuelige, arbejdsindsatsen er steget markant, og presset fra enkeltsagsgrupper og

brugergrupper har gjort, at kommunalpolitikere har oplevet det kommunalpolitiske arbejde som stadig mere konfliktfyldt og utaknemligt. Alle partier har på denne baggrund oplevet stigende vanskeligheder med at rekruttere nye politikeremner, især hos de unge, kvinderne og erhvervsaktive i den private sektor.

3.2. Det administrative system

Den beskrevne udvikling i det politiske system i staten og i kommunerne har naturligvis også haft *konsekvenser for administrationen og for embedsmandsrollen*. Når vilkårene ændres for den politiske ledelse, betyder det, at behovet for bistand, og dermed kravene til administrationen, skifter. For at kunne forstå og diskutere de etiske problemer for embedsmændene, herunder i forhold til politikere, er det nødvendigt at identificere ændringerne i embedsmandsrollen. Nogle af de væsentlige ændringer er:

- Politiseringen af rådgivningsfunktionen er slået stærkere igennem. De øverste embedsmænd har også tidligere rådgivet om tilrettelæggelsen af den politiske beslutningsproces, men som hovedregel kun i forbindelse med ministeriets sagsområde. Embedsmændene har således normalt ikke rådgivet eller ydet bistand i spørgsmål af rent politisk, evt. partipolitisk, art. En sådan grænse gælder ikke længere. Dette er klart blevet bekræftet under udvalgets høringer med ledende embedsmænd fra centraladministrationen.
- Der er sket en udbygning af den direkte bistand til den politiske ledelse, bl.a. gennem en væsentlig styrkelse af ministersekretariatene. Opgaverne i forbindelse med denne bistand har både været rådgivning om de vanskelige taktiske spørgsmål i tilknytning til de nye beslutningsmønstre og en væsentlig opprioritering af kontakten til medierne. Styrkelsen af ministersekretariatene har ikke betydet, at den egentlig politiske rådgivning er blevet koncentreret i denne del af organisationen; politiseringen synes tværtimod at have præget departementerne som helhed og i et vist omfang tillige styrelser og direktorater.
- Centraladministrationens organisation er blevet ændret i retning af en større centralisering. Sigtet med de nye organisationsformer har været at styrke den politiske kontrol med enkeltsagerne og med de faglige vurderinger. De organisationsmodeller, der i 60'erne og 70'erne blev lagt til grund for centraladministrationens organisation, og hvor enkeltsagerne og de faglige vurderinger blev henlagt til selvstændige styrelser, er dermed i væsentlig grad forladt. Heri ligger ikke, at de sager, der er lagt ud til styrelser eller til amter og kommuner, er ført tilbage til departementerne. Derimod er der

etableret en væsentligt tættere styring og kontrol med styrelsernes aktiviteter, bl.a. gennem opbygning af koncernledelser el.lign. Det har medført, at ministrene har fået indseende med, indflydelse på og et øget ansvar for store sagsmængder og for meget komplekse fagområder. Det har i princippet styrket den politiske indflydelse og det politiske ansvar, men har samtidig gjort politikerne meget sårbare, når der sker fejl eller i øvrigt er grundlag for kritik.

- Der er kommet en øget dynamik i administrationens arbejde. Dagsordenen for det, der skal gennemføres, sættes som nævnt i vidt omfang af en flagrende offentlig debat, hvori deltager en bred vifte af myndigheder, organisationer og medier. Den »saglige« embedsmands muligheder for at tage kampen op mod denne måde at sætte dagsordenen på vil være meget begrænset. Det bliver de stadige konflikter med oppositionspartier, organisationer eller pressen, der kommer til at bestemme, hvad der skal gøres, og hvornår det skal gøres. Det har i denne forbindelse betydning, at mediernes indflydelse er øget væsentligt. Den politiske »opmærksomhed« domineres af mediernes valg af sager eller emner, især de elektroniske medier, hvor kravene om meget korte reaktionstider er afgørende.

- Der er endvidere sket en ændring i de værdier, der ligger til grund for administrationen. Går man nogle årtier tilbage, var de grundlæggende krav til administrationen, at sagsbehandlingen skulle leve op til nogle niveauer for retssikkerhed og effektivitet. I de seneste årtier er der sket nogle ændringer i disse administrationsværdier i centraladministrationen. Der har tilsyneladende været en tendens til at nedvurdere retssikkerhedshensynet eller til at se retssikkerhedshensynet som en hæmsko for realiseringen af andre værdier. Samtidig er der sket en opvurdering af andre individorienterede værdier, f.eks. ud fra servicesynspunkter m.v. Retssikkerheden er tillige blevet sat i en reel klemme gennem en stram ressourcestyring, der har nødvendiggjort en prioritering af sagerne bl.a. i retssektoeren. Trods disse udviklingstræk har der også været politiske initiativer med henblik på at styrke retssikkerheden både inden for retssektoeren og generelt, f.eks. gennem vedtagelsen af forvaltningsloven. Mest fremtrædende har dog været krav om øget effektivitet og produktivitet og i forbindelse hermed gennemførelsen af administrative reformer under overskrifter som modernisering, afbureaukratisering, privatisering, markedsorientering o.lign. Disse nye værdier i administrationen har i væsentligt omfang haft et ideologisk eller politisk tilsnit.

For den enkelte embedsmand har hele den udvikling, der er beskrevet i dette afsnit, naturligvis haft væsentlige konsekvenser. Embedsmændene, særligt

topembedsmændene, er blevet trukket tættere ind i selve den politiske beslutningsproces. Selve embedsmandsrollen er sjældnere og sjældnere begrænset til fagligt orienteret sagsbehandling og består oftere end tidligere i en politisk præget funktion som sparringspartner for en politiker eller som producent af debatoplæg, tale- og artikeludkast, bidrag til de politiske forhandlinger m.v.

Dette rolleskift betyder, at embedsmændene i højere grad risikerer at blive aktører i det politiske spil, og at de risikerer at blive involveret i politiske konflikter. Risikoen for, at embedsmændene så at sige »forløber sig«, bliver større.

Når embedsmændene kommer i klemme i denne udvikling, skyldes det bl.a., at udviklingen ikke er konsistent. Tværtimod kan skiftende ministre eksempelvis have meget forskellige opfattelser og forventninger til embedsmændene, og når hele forvaltningen er i bevægelse og »kulturen« ustabil, bliver det svært for den enkelte embedsmand at fastlægge sin rolle.

Samtidig har vanskelighederne med at placere og forfølge det politiske ansvar gennem de sidste år medført, at en række konflikter er blevet »transformeret« fra at være konflikter om det politiske ansvar til at være sager om det retlige ansvar på administrativt niveau. I et ministerstyret system er det naturligvis helt uholdbart for embedsmændene, hvis det forhold, at det politiske ansvar ikke gøres gældende, fører til, at embedsmændene bliver gjort (ene)ansvarlige som led i den politiske kamp.

I kommunerne har embedsmandsrollen gennemløbet en på mange måder lignende udvikling som i staten. Hertil kommer nogle forhold, som særligt har præget den kommunale sektor. Det økonomiske og strukturelle pres på kommunerne har givet cheferne en central rolle i omstillingsprocessen med en tættere involvering i den politiske prioritering. Det traditionelle embedsmandsideal med stærk fokusering på den faglige viden er i stigende grad blevet afløst af et nyt ledelsesideal. De kommunale politikere har i højere grad efterspurgt topchefer, som både kunne yde en kvalificeret rådgivning og lede og omstille et stort personale til forbedringer af produktiviteten og kvaliteten i den kommunale service.

Ikke mindst det nye ledelsesideal har været afgørende for at sikre den nødvendige økonomiske tilpasning og de påkrævede organisatoriske ændringer i hele den kommunale organisation. En række kommunale chefer klarede ikke de nye krav i samspillet med politikerne og måtte forlade deres stillinger. Andre har i stigende grad følt vanskelighederne ved at arbejde i et politisk-

administrativt system i opbrud, hvor man oplever, at etiske problemstillinger i rådgivningen i højere grad opstår, når de økonomiske ressourcer begrænses og nye værdisæt presser sig på.

Hele denne udvikling understreger, at det er vigtigt, at embedsmændene overvejer og drøfter rådgivningfunktionen. Sådanne drøftelser bør også inddrage politikerne, således at der kan ske en gensidig afklaring af opgaver, roller og forventninger.

Kapitel III

Erfaringsmateriale

Arbejdsgruppen har til brug for sit arbejde indhentet et omfattende erfaringsmateriale. Ved gennemgangen af dette materiale er hovedvægten lagt på resultatet af de høringer, som arbejdsgruppen har haft med en lang række forskellige DJØF-grupper, jf. nedenfor under punkt 4.

For så vidt angår det øvrige erfaringsmateriale bringes nedenfor en kort omtale af, hvilke etiske regler der er fastlagt inden for andre faggrupper m.v. Herudover er som bilag 2 medtaget en oversigt over materiale, der i øvrigt har været forelagt arbejdsgruppen.

1. Etiske regler m.v. for andre faggrupper

Der findes i dag fagligt etiske regler inden for en række faggrupper.

Omfanget af de etiske regler inden for de enkelte grupper er meget forskelligt. Nogle grupper har fastlagt etiske regler i tilknytning til kollegiale vedtægter, hvor et væsentligt formål med sådanne vedtægter har været at begrænse konkurrencen inden for den enkelte faggruppe. Andre har fastlagt etiske regler i få og meget korte punkter, mens andre igen alene har udarbejdet diskussionsoplæg eller udkast til etiske regler, der har været grundlag for diskussioner om etiske spørgsmål inden for faggruppen.

1.1. Etiske regler som del af kollegiale vedtægter

Advokatrådet har fastsat regler om god advokatskik. I indledningen til reglerne anføres det, at advokater har »juridiske og moralske forpligtelser over for:

- Klienten
- Domstolene og andre myndigheder og instanser, for hvilke advokaten optræder på klientens vegne
- Advokatstanden og de enkelte kolleger og offentligheden,

for hvilke eksistensen af en fri og uafhængig advokatstand, hvis integritet også bygger på respekt for regler opstillet af standen selv, er en væsentlig forudsætning til værn for menneskerettighederne over for statsmagten og andre interesser i samfundet«.

Reglerne fastlægger bl.a. nogle administrative principper om advokatens uafhængighed og tavshedspligt, forholdet til andre erhverv og regler om advokaters annoncering. Reglerne om god advokatskik vedrører også forholdet til klienter (herunder salærfastsættelse), forholdet mellem advokater (kollegial adfærd) samt regler om god advokatskik i retssager m.v.

Som følge af udviklingen i retning af større internationalisering har CCBE (Rådet for Advokaterne i Det Europæiske Fællesskab) fastlagt et fælles regelsæt om grænseoverskridende advokatvirksomhed inden for EF, der gælder uanset hvilken advokatorganisation de tilhører. Advokatrådet har tiltrådt dette fælles regelsæt, som er vedhæftet de danske regler som en integreret del af disse.

Den Almindelige Danske Lægeforening har vedtaget etiske regler for lægerne og i tilknytning hertil fastlagt et sæt kollegiale regler. De etiske regler indeholder i alt 19 paragraffer, hvor der til hver paragraf er optrykt uddybende bemærkninger.

Ifølge formålsparagraffen skal de etiske regler for læger tjene til at styrke god lægegerning og et tillidsfuldt samarbejde mellem læger og patienter. En læge kan ikke påtage sig arbejdsopgaver, som strider mod reglerne. Det fremgår bl.a. af de etiske regler, at en læge skal udøve sin gerning omhyggeligt og samvittighedsfuldt og efter evne lindre smerte og hjælpe den syge med at genvinde sit helbred. Bestemmelsen svarer til kravet i lægeloven.

Reglerne indeholder også bestemmelser om information af patienter, tavshedspligt, samarbejde med lægfolk, pligt til at handle og hjælpe, pligt til publicering af forskningsresultater samt deltagelse i den sundhedspolitiske debat, forbud mod deltagelse i tortur og nedværdigende behandling, forpligtelser i forbindelse med biomedicinsk forskning, lægers medvirken ved reklame samt lægernes deltagelse i lægefaglige aktiviteter finansieret af medicinindustrien.

Lægeforeningen har nedsat et *etisk udvalg*, som har til opgave at følge den nationale og internationale udvikling på det etiske område, at tage generelle etiske problemer op på hovedbestyrelsens opfordring eller på egen foranledning og rådgive hovedbestyrelsen herom, samt at stille forslag til udbredelse af kendskabet til etiske problemer og aktivt

støtte uddannelse i medicinsk etik. Herudover findes i lægeforeningen et *etisk råd* (lægeforeningens råd vedrørende kollegiale og lægeetiske spørgsmål), som har til opgave at yde rådgivning og vejledning i konkrete sager, der drejer sig om overtrædelse af fastslåede og anerkendte lægeetiske eller kollegiale regler. Rådet kan herudover på eget initiativ tage spørgsmål om sådanne overtrædelser op til behandling og vurdering.

Dansk Tandlægeforening har fastsat etiske regler som en integreret del af foreningens kollegiale vedtægter. I følge formålsparagraffen har reglerne og vedtægterne til formål at medvirke til fremme af befolkningens sundhed samt at sikre et godt kollegialt forhold mellem tandlægerne. Regelsættet er opdelt i 7 kapitler, som bl.a. vedrører tandlægens relationer til patienten, til offentligheden (herunder regler om skiltning og annoncering), til kollegerne og hjælpepersonale samt relationerne til organisation og stand.

Såvel statsautoriserede som registrerede *revisorer* har ligeledes fastsat etiske regler som en integreret del af foreningernes kollegiale vedtægter.

De etiske regler for *registrerede revisorer* er delt op i et kort regelsæt om forholdet til kunderne (om kvalitet, uafhængighed og tavshedspligt) og et om forholdet til kollegerne (om kollegiale uoverensstemmelser og konkurrence samt markedsføring).

*Foreningen af Statsautoriserede Revisorer*s regler for god revisorskik er mere detaljerede end de etiske regler for registrerede revisorer. Reglerne indeholder nogle almindelige bestemmelser om, at enhver statsautoriseret revisor skal udføre sit arbejde i overensstemmelse med god revisorskik, herunder iagttage god revisionsskik, god regnskabsskik og god revisoradfærd. I afsnittet om kollegiale regler behandles spørgsmålet om forholdet til kollegerne, til klienter, til medarbejderne, til offentligheden (regler om annoncering m.v.) og til andre erhverv. Endelig er der i regelsættet optaget nogle klagebestemmelser vedrørende medlemmernes overtrædelse af reglerne for god revisorskik.

Dansk Psykologforening har tiltrådt et sæt etiske principper gældende for nordiske psykologer. Principperne er udformet med henblik på at

- tjene som støtte for nordiske psykologer ved stillingtagen til etiske spørgsmål

- beskytte klienter og undersøgelsesdeltagere (individer og grupper) mod uhensigtsmæssig og/eller skadelig behandling
- være et grundlag for, at tilliden til psykologisk professionsudøvelse og forskning opretholdes.

Principperne er forholdsvis detaljerede og fastlægger bl.a. kviterier for psykologers forpligtelser i forhold til klienter, fortrolighed og tavshedspligt, offentlige udtalelser samt forskning. Principperne er opdelt i 8 kapitler, og der er til hvert princip opregnet præciseringer og eksempler.

Den Danske Aktuarforening har vedtaget et sæt etiske regler for foreningen. Reglerne definerer begrebet god aktuarskik og behandler forholdet til arbejdsgiver og til klient, forholdet mellem arbejdsgiver og klient og forholdet mellem medlemmerne. Ifølge reglerne skal medlemmet i sit virke optræde sagligt og korrekt. Virksomhed, som kan skade standens og erhvervets faglige anseelse, skal undgås. I forhold til arbejdsgiveren skal medlemmet udføre sine opgaver med den loyalitet, som arbejdsforholdet indebærer. Et medlem, som mener at blive pålagt opgaver, der strider mod god aktuarskik, skal sige fra over for sine overordnede. Foreningens bestyrelsesmedlemmer skal i sådanne situationer yde råd og vejledning under tavshedspligt. For så vidt angår forholdet mellem medlemmerne hedder det i reglerne, at et medlem skal være agtpågiven, saglig og nøgtern i udtalelser eller erklæringer, som vedrører andre medlemmer eller deres arbejde. Fagetiske spørgsmål kan indbringes for foreningens bestyrelse, som fungerer som etisk udvalg. I grove tilfælde kan et medlem, som har gjort sig skyldig i brud på de fagetiske regler, indstilles til eksklusion af foreningen.

1.2. Principprogrammer, diskussionsoplæg m.v.

Nogle grupper/institutioner har udarbejdet principprogrammer eller diskussionsoplæg, som bl.a. har dannet grundlag for diskussioner om etiske spørgsmål inden for de enkelte områder.

Således har *Direktoratet for Kriminalforsorgen* udarbejdet et udkast til principprogram gældende for alle, der arbejder i kriminalforsorgen. Principprogrammet er en systematisk fremstilling af de principper eller den filosofi, der ligger bag kriminalforsorgens virksomhed. Programmet indeholder en gennemgang af kriminalforsorgens formål, krav til kriminalforsorgen, kriminalforsorgens hovedopgaver samt en opregning af 6 »principper«, som gælder for forsorgens virksomhed. Følgende principper er nævnt: normalisering, åbenhed, ansvarlighed,

sikkerhed, mindst mulig indgriben samt optimal ressourceanvendelse. Principprogrammet giver de enkelte tjenestesteder mulighed for at overveje, hvordan programmet kan udmøntes og dermed blive brugbart for det pågældende tjenestested.

Ingeniør-Sammenslutningen og Dansk Ingeniørforening udarbejdede for nogle år siden i fællesskab et debatoplæg (en »etikavis«) som led i en kampagne for at få ingeniører til at drøfte ingeniøretik. Formålet med kampagnen var at skabe opmærksomhed og debat om ingeniøretik, at motivere den enkelte ingeniør til personlig stillingtagen, at koble etik til ingeniørernes dagligdag samt at engagere ingeniørorganisationerne.

Tilsvarende har Foreningen af Informationsmedarbejdere i Kommuner, Amter og Stat (*FIKAS*) udarbejdet udkast til oplæg til etiske regler med henblik på at fremme en diskussion af disse spørgsmål blandt offentligt ansatte informationsmedarbejdere.

Dansk Socialrådgiverforening har udarbejdet et forslag til en »DS-etikvejledning«. Forslaget indeholder 5 punkter, hvoraf det bl.a. fremgår, at udgangspunktet for socialrådgiverens arbejde skal være det, som klienten ser som sit problem. Det fremgår også, at socialrådgivere er forpligtet til at søge et fagligt fællesskab, hvor man kan drøfte faglige problemstillinger, samt at socialrådgivere er forpligtet til at deltage med deres viden og erfaring om sociale vilkår i den socialpolitiske debat. Forslaget til etikvejledningen danner grundlag for en møderække, som Dansk Socialrådgiverforening har arrangeret om fagets problemer. Formålet med projektet har været at synliggøre nogle af de faglige og etiske dilemmaer, socialrådgivere står over for i det praktiske arbejde.

Den Danske Finansanalytikerforening har udarbejdet et udkast til etiske regler. Formålet med reglerne er at opstille rammer for, hvordan finansanalytikeren bør optræde for at sikre en høj faglig standard i det daglige virke og derved bidrage til at højne anerkendelsen af finansanalyser. Ifølge udkastet til etiske regler skal finansanalytikeren optræde sagligt over for offentligheden, kunder, arbejdsgivere, kolleger og øvrige interessenter. Finansanalytikeren bør arbejde aktivt for at forbedre egne kvalifikationer samt for at højne standarden af finansanalyser. Udkastet til etiske regler behandler i seks paragraffer følgende emner: lovgivning m.v., analyser, rådgivning og porteføljepleje, kundens interesser, særlige forhold, hvis analyser og vurderinger videreformidles, samt information af arbejdsgiver.

1.3. Faggrupper med summarisk fastsatte etiske regler

Det Sygeplejeetiske Råd, der er nedsat af *Dansk Sygeplejeråd*, har fastlagt et sæt sygeplejeetiske retningslinjer, som skal være retningsgivende for den sygepleje, som sygeplejerskerne udøver. Retningslinjerne er opregnet i 8 meget korte punkter. Det fremgår f.eks. heraf, at sygeplejersken i sit arbejde skal udvise respekt for patientens egenverdi samt respektere personens individuelle behov og valg. Sygeplejersken skal i sit arbejde sikre, at hendes faglige viden er ført ajour og medvirke til udvikling af faget. Hun skal også medvirke til at fremme samarbejdet mellem forskellige faggrupper samt medvirke til at påvirke de sundhedspolitiske tiltag sygeplejefagligt såvel som tværsektorielt.

I tilknytning til hvert af de 8 punkter er optrykt nogle korte uddybende bemærkninger. Forud for fastlæggelsen af de sygeplejeetiske retningslinjer havde Det Sygeplejeetiske Råd udarbejdet en detaljeret rapport, som dannede grundlag for en yderligere uddybning af de sygeplejeetiske retningslinjer, samt tjente som grundlag for en diskussion blandt Sygeplejerådets medlemmer om etiske spørgsmål.

Dansk Politiforbund har fastlagt et sæt arbejdetiske værdier i 14 meget korte punkter, som opregner, hvilken adfærd en politimand bør udvise ved udførelsen af sine arbejdsopgaver. Det hedder blandt andet, at politimanden bør bevare respekten for sit medmenneske, være venlig og hjælpsom, vise åbenhed, tolerance, saglighed og upartiskhed samt være oprigtig. En politimand bør kun gribe ind, når det er nødvendigt til opretholdelse af sikkerhed, fred og orden, og hvis indgrebet er egnet til at opfylde formålet. Dansk Politiforbund har understreget, at de opstillede værdier ikke er ment som regler, men som værdier for almindelig god arbejdsmoral. Opstillingen af de arbejdetiske værdier er også ment som et grundlag for en videre debat vedrørende politiets arbejdetiske værdier.

Dansk Fængselsforbund har tilsvarende fastlagt et sæt arbejdetiske retningslinjer for sine medlemmer. Retningslinjerne opregner i 10 punkter, hvordan forbundets medlemmer bør forholde sig f.eks. i forholdet til kollegerne og til de indsatte. Ifølge de arbejdetiske retningslinjer skal medlemmerne i deres daglige tjeneste udvise omhu og samvittighedsfuldhed og forsøge at påvirke de indsatte til efter løsladelsen at leve en tilværelse inden for lovgivningens rammer. De arbejdetiske retningslinjer skal endvidere tjene til at styrke god arbejdsmoral for dermed at sikre høj grad af tolerance, forståelse og åbenhed med henblik på opretholdelse af gode kollegiale forhold mellem medlemmerne.

2. Eksempler på etiske regler i andre sammenhænge

Københavns Fondsbørs har fastsat et sæt børsetiske regler. Formålet med reglerne er at fremme en adfærd, der sikrer, at handlen med og prisdannelsen på børsnoterede værdipapirer foregår på en redelig og gennemskelig måde og sikrer alle berørte ligelig behandling. De børsetiske regler pålægger børsnoterede danske aktieselskaber at udarbejde interne retningslinjer for handel med selskabets egne aktier. Det pålægges også børsmæglerselskaber og pengeinstitutter, der medvirker ved handel med værdipapirer, at udarbejde regler for god forretningsskik. I de børsetiske regler er der opstillet nogle generelle principper for god forretningsskik svarende til de principper, som er vedtaget af IOSCO (International Organisation of Securitys Commissions).

Af *medieansvarslovens* kapitel 5 om presseetik fremgår det, at massemediernes indhold og handlemåde skal være i overensstemmelse med god presseskik (lovens § 34). Der er tale om en generalklausul, som ikke er nærmere konkretiseret i loven. Grundlaget for en nærmere vurdering af begrebet god presseskik fremgår af de vejledende regler for presseskik, som er vedtaget af Danske Dagblades Forening, og som var optaget i lovforslagets bemærkninger.

Folketinget vedtog i 1987 en lov om oprettelse af et *etisk råd* og regulering af visse biomedicinske forsøg. Ifølge loven nedsætter indenrigsministeren (nu sundhedsministeren) et etisk råd for sundhedsvæsenet og den biologisk medicinske forskning vedrørende mennesket. Rådet består af i alt 17 medlemmer, hvoraf de 8 udpeges af sundhedsministeren og 9 udpeges af et udvalg nedsat under Folketinget. Ifølge loven har Rådet en indstillingsret i forhold til sundhedsministeren vedrørende en række biomedicinske spørgsmål. Rådet har endvidere en rådgivende funktion, f.eks. i forhold til sundhedsvæsenets myndigheder i bedømmelsen af almene etiske spørgsmål af væsentlig betydning for sundhedsvæsenet ved anvendelse af nye behandlingsmetoder, ny diagnostisk teknik og ny medicinsk teknologi. Rådet kan også rådgive offentlige myndigheder i den etiske bedømmelse af spørgsmål om registrering, videregivelse og anvendelse af oplysninger om arvelige sygdomme eller egenskaber hos enkeltpersoner eller grupper af personer. Rådet har efter loven tillige en pligt til løbende at informere offentligheden om udviklingen inden for de områder, som loven nævner, samt til at tage initiativ til, at de etiske problemer, der opstår, gøres til genstand for offentlig debat. Rådet kan i den forbindelse

gøre brug af offentlige høringer og nedsætte arbejdsgrupper til at udrede specielle spørgsmål.

3. Eksempler på etiske regler i Norge

Den Norske Advokatforening har fastlagt etiske regler, som på en række punkter svarer til de regler, Advokatrådet i Danmark har fastlagt for advokater. Den Norske Advokatforening har også som Advokatrådet tilsluttet sig reglerne om god advokatskik inden for Det Europæiske Fællesskab.

I Norge afgav en arbejdsgruppe, nedsat af Arbejds- og Administrationsdepartementet og Justitsdepartementet, i marts måned 1993 en rapport med titlen »Forvaltningsetikk - om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid i statsforvaltningen«. Arbejdsgruppens opgave var at vurdere tiltag, som kan påvirke adfærd og etisk bevidsthed i positiv retning inden for den statslige forvaltning i Norge. I rapporten peges der også på nogle af de problemer, som ansatte i ministerier og styrelser kan møde i form af etiske dilemmaer og »grå zoner« ved udøvelse af forvaltningsskøn. Arbejdsgruppen er i sin rapport kommet med forslag til, hvordan ministerier og styrelser selv kan arbejde med sådanne spørgsmål med henblik på at få etableret en god forvaltningspraksis. Det understreges i rapporten, at en god forvaltningspraksis må bygge på en klar forvaltningsetik og god forvaltningsmoral hos den enkelte ansatte, og at det er et ledelsesansvar at få igangsat en proces inden for de enkelte styrelser med henblik på at få etableret en god forvaltningspraksis. Arbejdsgruppen er derimod ikke kommet med egentlige forslag til etiske regler/retningslinier.

For alle ansatte i Oslo kommune er der fastlagt et sæt etiske normer og regler. Ud over at fastlægge nogle generelle etiske principper og normer for de ansatte er der også i de pågældende retningslinier foretaget en gennemgang af regler, som har tilknytning til kommunens etiske normer, såsom regler om habilitetsspørgsmål og tavshedspligt. Retningslinierne omhandler også spørgsmål vedrørende ansættelsesforhold, arbejdstid, overtid, bierhverv m.m. Retningslinierne har på den måde karakter af en slags personalepolitiske principper.

Forum for Offentlig Informasjon (FOI) er en organisation for offentligt ansatte informationsmedarbejdere i Norge (pendent til FIKAS i Danmark). FOI udgav i 1990 et temahæfte vedrørende etiske regler for offentlige informationsmedarbejdere. Temahæftet tog udgangspunkt i et sæt etiske regler for informationsmedarbejdere godkendt af FOI.

4. Høringsdeltagernes erfaringer og vurderinger

4.1. Indledning

De høringer, som arbejdsgruppen har foretaget, er opregnet ovenfor i kapitel I. I dette afsnit er der i anonymiseret form foretaget en sammenfatning af høringsdeltagernes udtalelser, herunder navnlig vedrørende etiske problemer. Med det kendskab, arbejdsgruppens medlemmer på forskellige grundlag har til det administrative og politiske system, er arbejdsgruppen gået til høringerne med en opfattelse af et højt niveau af hæderlighed og dygtighed i dette system. Høringerne kan, uanset de ikke så få eksempler på etiske problemer, ikke demontere denne helhedsopfattelse. Høringernes formål har ikke været at afsløre de forholdsvis sjældent forekommende ulovlige eller uetiske forhold af væsentlig betydning. Formålet har været at tilvejebringe et illustrationsmateriale med henblik på at give arbejdsgruppen et helhedsindtryk af, hvilke typer af etiske problemer der spiller en rolle i de ansattes situationsoplevelser. Høringerne omfatter derfor både uløste etiske problemer og etiske problemer, der har fundet en tilfredsstillende løsning. Det bør fremhæves, at de fremdragne eksempler ikke alene er forholdsvis aktuelle eksempler; tværtimod dækker de i vidt omfang forhold, der ligger flere år - i nogle tilfælde årtier - tilbage.

Udtalelser fra arbejdsgruppens høring med ansatte i politiet er kun medtaget i begrænset omfang, idet politiets etiske problemer i forbindelse med straffeprocessen vil blive behandlet i den rapport, som vil blive afgivet fra specialgruppen vedrørende strafferetsplejen.

Grundlaget for høringerne

Høringsdeltagerne fik forud for høringerne tilsendt arbejdsgruppens oplæg af 26. juni 1992, der er gengivet i bilag 3.

Hver enkelt høring blev indledt med et mundtligt oplæg fra formanden eller en anden af arbejdsgruppens medlemmer. I de mundtlige oplæg blev der peget på problemområder ud over dem, der er nævnt i det skriftlige oplæg; således eksempelvis offentligt ansattes deltagelse i politisk arbejde, offentligt ansattes ytringsfrihed m.v. I de mundtlige oplæg blev høringsdeltagerne i øvrigt opfordret til at fortælle om etiske problemer i deres arbejde, dels som de selv eller deres kolleger havde oplevet dem, dels som realistiske forestillinger om, hvad der kunne ske i den organisation, de kom fra. Deltagerne blev endvidere spurgt om deres eventuelle løsningsforslag på etiske problemer, herunder deres syn på behovet for øget ansættelsesretlig beskyttelse og behovet for et sted at gå hen med etiske problemer.

Under de enkelte høringer blev der i øvrigt løbende stillet spørgsmål fra arbejdsgruppens medlemmer og fra høringsdeltagerne. Der blev under høringerne bl.a. peget på enkelte problemer, der ikke var omfattet af arbejdsgruppens oplæg:

- spørgsmålet om, hvilke etiske krav der kan stilles til en embedsmand, som træffer afgørelse uden involvering af det politiske niveau, og
- etiske konflikter mellem en institutions interesser og en særlig faggruppes interesser, f. eks. inden for hospitalsområdet.

Det blev endelig tilkendegivet over for høringsdeltagerne, at der ikke ville blive offentliggjort eller udsendt referat af høringerne, hverken til høringsdeltagerne eller til arbejdsgruppens medlemmer. Der ville - i overensstemmelse med høringeres formål - alene blive udarbejdet notater, som i anonym form beskrev de typer af eller eksempler på etiske problemer, som høringsdeltagerne pegede på.

Nedenfor er høringsdeltagernes udtalelser gengivet i relation til de problemområder, der nærmere er behandlet i kapitel VI. Den overordnede systematik er den samme som i kapitel VI: først behandles høringsdeltagernes oplevelse af etiske problemer knyttet til den umiddelbare borgerkontakt og dernæst etiske problemer knyttet til rådgivning, ulovlige ordrer, sandhedsforpligtelser, faglighedskrav og ytringsfrihed. For hvert emne er der kort gengivet anonymiserede udtalelser og eksempler fra høringsdeltagerne. Der er ikke tale om nogen skarp opdeling, og en del af eksemplerne er anført som illustrerende for flere problemområder.

Udtalelserne fra høringsdeltagerne om disses situationsoplevelser er (anonymt) refereret og systematiseret alene på grundlag af arbejdsgruppens opfattelse og vurderinger. Der kan næppe med sikkerhed bortses fra, at der undtagelsesvis foreligger misforståelse af en situation fra en høringsdeltagers side eller en urigtig forståelse fra arbejdsgruppens side. Formålet med høringerne har som nævnt ikke været at klarlægge enkeltsager, men at opnå et helhedsindtryk og overblik vedrørende faktisk forekommende typer af etiske problemer, som de offentligt ansatte har oplevet dem.

Arbejdsgruppens nærmere vurdering af høringsmaterialet er gengivet under behandlingen af de enkelte problemområder i betænkningens kapitel VI.

Afslutningsvis er der i dette afsnit under punkt 5 redegjort for høringsdeltagernes syn på behovet for etiske regler eller for andre virkemidler.

4.2. Etiske problemer knyttet til den umiddelbare borgerkontakt

Dette problemområde, der er nærmere behandlet i kapital VI, afsnit 1, vedrører forvaltningsmyndighedernes virksomhed i forhold til enkelte borgere eller virksomheder i den private sektor, f. eks. i forbindelse med afgørelsesvirksomhed eller i forbindelse med udøvelse af såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed. Arbejdsgruppens høringer har kun i begrænset omfang beskæftiget sig med de etiske spørgsmål, som knytter sig til denne umiddelbare borgerkontakt, idet det vil være uoverkommeligt gennem høringer at få et blot nogenlunde dækkende billede af de mangeartede etiske spørgsmål, som foreligger her. Ved høringer med repræsentanter for politiet, kriminalforsorgen og de kommunale socialforvaltninger har arbejdsgruppen dog søgt at belyse disse områder lidt nærmere.

Nedenfor er der først omtalt udtalelser fra høringsdeltagerne, som mere generelt vedrører forvaltningsmyndighedernes virksomhed i forhold til borgerne på forskellige områder. Efterfølgende omtales særskilt udtalelser vedrørende politiet, kriminalforsorgen og de kommunale socialforvaltninger. Udtalelser fra høringen med ansatte i politiet er dog kun medtaget i begrænset omfang, idet politiets forhold som nævnt vil blive nærmere behandlet i den rapport, som vil blive afgivet fra specialgruppen vedrørende strafferetsplejen.

Forvaltningens virksomhed på forskellige områder

1. Ved en journalists anmodning om aktindsigt havde ledelsen bevidst prioriteret andre sager forud, således at det blev umuligt at overholde offentlighedslovens 10-dages frist. Den pågældende medarbejder havde efter nærmere overvejelse valgt at være loyal over for ledelsen.
2. En kommune havde for sommerperioden ændret status for en børneinstitution fra fritidshjem til børnehave, hvilket bevidst blev gennemført i strid med lovgivningen, da samtlige byrådsmedlemmer fandt ændringen fornuftig.
3. I en amtskommune så ledelsen helst ikke, at der ved konkrete afgørelser blev vejledt om klageadgang uanset pligten hertil efter forvaltningsloven. Baggrunden var, at amtskommunen havde erfaret, at vedkommende klageinstans ofte havde givet klagerne ret, og at det var blevet dyrt for kommunen.

4. En chef i en statslig myndighed var uanset indsigelser om ulovlighed blevet beordret til at medunderskrive en afgørelse. Afgørelsen var siden blevet underkendt af Ombudsmanden som ulovlig. Selv om ulovligheden måske ikke kunne anses for åbenbar, havde chefen under sagen befundet sig i en meget ubehagelig situation. (Tillige nævnt som eksempel 60)

5. En chef i et ministerium, der behandlede konkrete klagesager, havde af og til været ude for at måtte sige fra over for ministerens ønsker. Såfremt ministerens ønske var i strid med borgerens retskrav eller en fast praksis, havde chefen konsekvent sagt fra, selv om det havde kostet »lussinger«. (Tillige nævnt som eksempel 61)

6. En chef havde erfaret, at ministerens ønske om afgørelser, der var ulovlige, ofte var gået ud på at begunstige en borger ud over lovens grænser. I disse tilfælde havde embedsmændene strakt sig vidt, og en eventuel konflikt i forhold til tidligere afslag i tilsvarende sager var så vidt muligt blevet løst ved en ændring i den administrative praksis på området. (Tillige nævnt som eksempel 67)

7. Genoptagelsesuvillighed. Mange høringsdeltagere oplyste, at tilbøjeligheden til at fastholde allerede trufne afgørelser, selvom de er forkerte, er udpræget i flere ministerier. Enkelte ministerier har den modsatte politik, og man indrømmer straks fejl.

8. I en styrelse, hvor man behandlede et stort antal relativt ensartede konkrete sager, så man det som et væsentligt etisk problem, at der skete forskelsbehandling som følge af politisk indblanding. Indblandingen skete ved, at der f. eks. fra Folketingets side blev rejst spørgsmål om behandlingen af enkeltsager. Det førte til, at sagen blev undergivet en særligt omhyggelig behandling, eventuelt revurderet og ofte ændret til en afgørelse, som man ellers ikke ville have truffet.

9. Flere kommunale høringsdeltagere tilkendegav, at behandlingen af politikerhenvendelser blev prioriteret forud for borgerhenvendelser, selv om der ikke var saglig grund til det. Nogle sager blev bevidst forhalet med henblik på, at sagen kunne blive »politisk moden«, f. eks. således at der efter nogen tid viste sig et politisk flertal for borgmesterens løsning på sagen.

10. Ansatte i et ministerium, der efter skøn administrerede en tilskudsordning, havde været ude for en minister, som ønskede at begunstige politiske venner.

Politiet

11. I sager om efterforskning af vold mod politiet kunne der være en tendens til »lygtepælsjustits« blandt politifolkene. I en konkret sag havde en høringsdeltager afvist hele styrkens kraftige og vedvarende pres for at få sagen indbragt for retten.

12. Med hensyn til ledelsesetik gav flere udtryk for vanskeligheder med hensyn til, hvor nøje en kontrol der skulle føres over for politifolkene. Et sted havde man således efter nogle års forløb givet op over for politifolkenes for omfattende anvendelse af detentionsanbringelse. Groft sagt havde det udviklet sig sådan, at de »frække« berusere blev detentionsanbragt, mens de »pæne« blev kørt hjem. Der blev også nævnt et eksempel på, at en klager, som henvendte sig for tredje gang om samme spørgsmål i let beruset tilstand, var blevet detentionsanbragt.

Kriminalforsorgen

13. Undtagelsesvis kunne der opstå situationer, hvor man kunne være tilbøjelig til at se gennem fingre med, at ansatte havde anvendt ulovlig magtudøvelse over for indsatte, hvis der i forvejen var uro på anstalten. Det var dog den generelle opfattelse, at man i sager om ulovlig magtanvendelse skulle være »rå og brutal« som leder.

14. Det blev anset for problematisk, at det forekom, at disciplinær afstrafning af de indsatte blev anvendt som »belønning« i forhold til personalet.

15. Der kunne være problemer i forhold til de svageste af de indsatte. Der findes f. eks. fanger, som vælger en frivillig langvarig isolation, hvor det kan være fristende at nægte isolation for på den måde at få inddraget de isolerede i fængslets arbejde.

16. Sultestrejker i fængslerne blev anset for et betydningsfuldt problem, og sager i den forbindelse kunne være vanskelige at håndtere.

17. Seksualforbrydere i fængslerne blev presset af de øvrige indsatte, og det blev anset for vanskeligt at gøre noget ved det problem. Det samme gjaldt problemet med »stærke« fanger (rockerproblematikken).

De kommunale socialforvaltninger

18. Det var almindeligt, at praksis for skønsmæssige ydelser af og til blev strammet op af økonomiske grunde. F. eks. havde en kommune

skærpet sin praksis for, hvornår en tandbehandling kunne anses for »nødvendig«, jf. bistandslovens § 46 a. Ofte blev de økonomiske rammer udmeldt af politikerne, hvorefter det blev overladt til forvaltningen at afklare, hvor der konkret kunne foretages besparelser uden at komme i strid med lovgivningen.

19. Den stigende anvendelse af edb i sagsbehandlingen gav af og til anledning til problemer. Efter indtastning af en klients data kunne en edb-maskine straks give svaret/afgørelsen, uden at sagsbehandleren altid kunne forklare, hvordan man nåede frem til et givet resultat.

20. Behandlingen af narkomaner blev nævnt som et område, hvor indsatsen gennemgående ikke levede op til, hvad loven foreskriver.

21. Ethiske dilemmaer kunne opstå i sager, hvor en sagsbehandler samtidig skulle være rådgiver, bevilgende myndighed samt tvangsmyndighed, f. eks. i sager om tvangsfjernelse af børn fra hjemmet.

22. Det blev nævnt, at der i socialforvaltningerne efter de seneste års nedskæringer ofte ikke er tilstrækkelig tid til sagsbehandlingen, f. eks. havde nedskæringer ramt kvaliteten af rådgivning af klienterne.

4.3. Ethiske problemer i forbindelse med rådgivning

Dette problemområde, der er nærmere behandlet i kapitel VI, afsnit 2, vedrører etiske problemer i forbindelse med embedsmænds rådgivning af politikere. Under høringerne har navnlig spørgsmålet om embedsmændenes funktionsoverskridelse været berørt. Ved funktionsoverskridelse sigtes til det forhold, at en embedsmand deltager i f. eks. politisk rådgivning eller partiorienterede opgaver, som i hvert fald efter den traditionelle eller lidt ældre opfattelse falder uden for embedsmandens stilling. Generelt har høringerne vist, at der på dette område er sket en udvikling, således at det nu er mere almindeligt, at de ansatte deltager direkte i løsning af arbejdsopgaver af politisk karakter. Under høringerne har sigtet derfor primært været at påvise eventuelle grænser for denne virksomhed.

Høringsdeltagernes udtalelser om rådgivning i forbindelse med embedsmænds ønsker om at sige fra over for en politiker i anledning af en ordre til at gøre noget ulovligt eller medvirke til redegørelser, der er usande eller under fagligt lavmål, er ikke medtaget her, men omtalt i de respektive afsnit om henholdsvis ulovlige ordrer, sandhedsforpligtelser og faglighedskrav.

Fra høringerne kan nævnes følgende fra det *statslige* område:

23. En minister havde opnået et godt resultat for sit ministerium under budgetforhandlinger. En ansat havde derefter - efter anmodning fra ministerens partiorganisation - udarbejdet en pressemeddelelse om det heldige resultat med henblik på at promovere ministeren.

24. Ansatte i et ministerium var blevet bedt om at udarbejde notater med ministerens partipolitiske holdninger forud for en forhandling med andre ministre om gennemførelse af en bestemt lovreform.

25. Det er almindeligt, men varierende fra ministerområde til ministerområde, at embedsmænd efter anmodning skriver udkast til taler, ministeren skal holde uden sammenhæng med ministerhvervet, f. eks. i partiforeningen. Det samme gælder andre partipolitiske taler, artikler og læserbreve m.v.

26. Der var eksempler på, at regeringspartiernes ordførere fik bidrag fra embedsmænd til deres ordførertaler.

27. En chef havde sammen med sin »svage« minister af og til deltaget i drøftelse af politiske sager på møder med ordførerne for de politiske partier. Ved sådanne lejligheder lagde oppositionspolitikere naturligvis mærke til embedsmanden, hvilket befrygtedes at kunne give embedsmanden problemer, såfremt oppositionen overtog regeringsmagten.

28. Embedsmændenes bistand til ministerens partipolitiske virksomhed ophører flere steder, når der udskrives valg, eventuelt bortset fra bistand fra ministersekretæren. En chef havde således afvist sin ministers ønsker om, at ministeriet bistod med udarbejdelse af valgmateriale. Praksis varierede noget i de forskellige ministerier.

29. En chef i et departement var af sin minister blevet bedt om at tage sig af alle telefoniske henvendelser, også fra politiske fjender, under behandlingen af et lovforslag.

30. Flere høringsdeltagere var parat til at hjælpe deres minister med at »drille« en politisk modstander.

31. En departementschef havde oplevet ministre, som slet ikke ønskede politisk rådgivning, men noget sådant var absolut undtagelsen.

32. Det er ikke ualmindeligt, at embedsværket efter aftale med ministeren kan tage kontakt til oppositionspolitikere eller oppositionspolitikernes embedsværk. Der blev nævnt eksempler på, at embedsværket havde lavet deciderede politiske forlig med oppositionens embedsværk.

33. Embedsmænds politiske rådgivning kunne også vedrøre forhold, som lå uden for eget ministeriums ressort.

34. En høringsdeltager nævnte et ældre eksempel på, at embedsmændene også selv kunne tage politiske initiativer. Den såkaldte perspektivplan fra 70'erne var i sin tid blevet udarbejdet af embedsmændene og først efter udarbejdelsen præsenteret for ministrene.

35. Med hensyn til grænsen for politisk rådgivning pegede flere høringsdeltagere på, at embedsmændene er nødt til at levere den »vare«, som ministrene ønsker, da man ellers risikerer indførelse af statssekretærordninger.

36. Under et møde i et folketingsudvalg havde en minister overladt gennemgangen af et spørgsmål fra et udvalgsmedlem til en embedsmand, hvorefter ministeren havde forladt mødet. Ministeren havde herved ønsket at tilkendegive over for udvalget, at spørgsmålet var rent teknisk, hvilket det i realiteten langt fra var. En høringsdeltager mente, at ministeren i dette tilfælde måske havde overskredet en etisk grænse. Flere høringsdeltagere anså det generelt for en uskik, at embedsværket mødte alene i folketingsudvalgene. (Tillige nævnt som eksempel 89)

37. En tidligere minister oplyste, at han som minister ikke havde haft nogen egentlig forventning om politisk rådgivning, men han havde tit fået den. Det havde været nyttigt, navnlig som ny minister. Tale-skrivning til partiforeningen havde han selv forestået.

38. Flere høringsdeltagere fandt det generelt vanskeligt at pege på grænserne for embedsmænds deltagelse i politisk rådgivning, bortset fra situationen ved udskrivelse af valg.

39. En medarbejder havde overvejet at sige fra med hensyn til at udarbejde en pressemeddelelse af politisk karakter. Han valgte at udarbejde pressemeddelelsen, da han ellers nok havde fået en direkte ordre.

40. En anden medarbejder havde forgæves forsøgt at sige fra med hensyn til udarbejdelse af en pressemeddelelse med udelukkende partipolitisk indhold.

41. En høringsdeltager havde oplevet, at oppositionspolitikere af og til havde bedt ministeren oplyse, hvilke embedsmænd i administrationen der havde haft med ministerens besvarelse af et folketingsspørgsmål at gøre. Da ministeren første gang havde efterkommet et sådant ønske, havde deltageren taget en alvorlig snak med ministeren med henblik på, at ministeren fremtidig afviste sådanne anmodninger, idet deltageren havde følt det stærkt ubehageligt på denne måde at blive udpeget.

42. En medarbejder fandt det problematisk, at politikerne nogle gange blandede sig direkte i den konkrete sagsbehandling. På hans arbejdsplads gjaldt der en regel om, at i de tilfælde, hvor en politiker havde blandet sig i en konkret sag, og hvor en fuldmægtig herefter ikke kunne stå ved det, der var blevet skrevet i hans notat, kunne initialerne slettes, og i stedet kunne indsættes chefens initialer.

Fra *kommunernes* område kan nævnes følgende:

43. Flere høringsdeltagere gav udtryk for, at kommunalpolitikere i stigende grad forventer, at embedsmændene deltager i det politiske spil. Der var dog betydelige forskelle med hensyn til, i hvilken grad de ansatte deltog i politisk rådgivning m.v. Flere borgmestre skrev f. eks. selv svar på læserbreve. En amtsborgmester ville aldrig spørge en embedsmand om, hvad han skulle gøre politisk, men han forventede at få alle relevante oplysninger.

44. En medarbejder havde efter ordre fra kommunaldirektøren udarbejdet en pjece om et budgetforlig med et bestemt politisk parti som afsender, dvs. et rent partipolitisk papir.

45. En kommunalt ansat havde udarbejdet en pressemeddelelse, hvis væsentligste formål var at »sværte« en oppositionspolitiker til. En anden medarbejder havde udarbejdet en pressemeddelelse, hvis formål var at gøre en viceborgmester til grin.

46. Flere høringsdeltagere var inde på, at den kommunale styreform i sig selv kan sætte en grænse for, hvor langt de ansatte skal medvirke i det politiske spil. Man kunne f. eks. forestille sig, at en forvaltningschef kunne få problemer, såfremt hans udvalgsformand - som repræsenterede et mindretal i byrådet - henvendte sig til chefen for at få hjælp til et politisk angreb mod byrådsflertallet, som borgmesteren repræsenterede. Udvalgsformanden kunne f. eks. spørge efter sager, hvor flertallet eller borgmesteren havde truffet uheldige beslutninger.

47. En ansat anså det ikke for uetisk, at en embedsmand skrev en stærk politisk tale for sin politiske chef, men dog nok såfremt chefen bad embedsmanden om at holde talen.

4.4. Ethiske problemer knyttet til offentligt ansattes udøvelse af selvstændige funktioner

Dette problemområde, der er nærmere behandlet i kapitel VI, afsnit 3, vedrører spørgsmålet om, hvilke etiske krav der kan stilles til embedsmænd, når disse træffer afgørelser uden involvering af det politiske niveau.

Spørgsmålet blev rejst i generel form under arbejdsgruppens høring af kommunalpolitikere. Der fremkom ikke under denne høring, eller under arbejdsgruppens øvrige høringer, mere præcise udtalelser eller konkrete eksempler, der nærmere kunne illustrere dette problemområde.

4.5. Ethiske problemer i forbindelse med ordrer til ulovligheder

Dette problemområde, der er nærmere behandlet i kapitel VI, afsnit 4, vedrører etiske problemer i forbindelse med, at offentligt ansatte modtager ordrer til enten at handle på en måde, der er ulovlig, eller til at forholde sig passive over for en ulovlig tilstand.

Fra høringerne kan nævnes følgende eksempler vedrørende offentligt ansattes problemer i relation til ordrer til ulovligheder:

48. Ved en journalists anmodning om aktindsigt havde ledelsen bevidst prioriteret andre sager forud, således at det blev umuligt at overholde offentlighedslovens 10-dages frist. Den pågældende medarbejder havde efter nærmere overvejelse valgt at være loyal over for ledelsen.

49. I et ministerium havde en chef tilkendegivet, at notater, som kunne give ministeren eller ledelsen en bestemt viden om f. eks. ulovligheder, ikke burde forekomme på de enkelte sager. Ministeren og ledelsen ville gerne forblive i uvidenhed om sådanne forhold, ligesom man gerne ville undgå at blive konfronteret med notater herom ved en eventuel senere dommerundersøgelse i sagen.

50. Fra centraladministrationen var der flere eksempler på sager, hvor ministeren havde besluttet, at man ikke skulle udsende alt materiale

til pressen, uanset en sådan tilbageholdelse af materiale var i strid med offentlighedsloven.

51. En kommunal chef havde været udsat for pres til at gøre noget ulovligt, da andre kommuner havde besluttet at gøre det samme uanset ulovligheden.

52. En kommune havde for sommerperioden ændret status for en børneinstitution fra fritidshjem til børnehave, hvilket bevidst blev gennemført i strid med lovgivningen, da samtlige byrådsmedlemmer fandt ændringen fornuftig.

53. I en amtskommune så ledelsen helst ikke, at der ved konkrete afgørelser blev vejledt om klageadgang, uanset pligten hertil efter forvaltningsloven. Baggrunden var, at amtskommunen havde erfaret, at vedkommende klageinstans ofte havde givet klagerne ret, og at det var blevet dyrt for kommunen.

54. En medarbejder havde fra ministeren fået besked på, hvordan en sag skulle afgøres, men ministerens indblanding måtte ikke fremgå af direktoratets afgørelse.

55. Ansatte i et ministerium, der administrerede en skønsmæssig tilskudsordning, havde været ude for en minister, som ønskede at begunstige politiske venner.

56. En statslig chef havde klart afvist sin ministers ordre om at foretage en afskedigelse, som chefen anså for ulovlig. Chefen havde da sammen med en kollega henvendt sig personligt i Administrations- og Personaledepartementet og orienteret en afdelingschef dér om sagen; afdelingschefen ville så senere underrette finansministeren. Afskedigelsen var herefter blevet opgivet.

57. En chef havde enkelte gange været ude for pres fra en ministers side med hensyn til, hvad der skulle stå i et responsum.

58. En topchef havde afvist sin ministers ønske om at få ansat en politisk ven i en kontorchefstilling uden opslag. Det frarådede topchefen, bl.a. fordi ministeren derved ville handle i strid med reglerne om stillingsopslag. Uanset dette fastholdt ministeren sit ønske, men chefen stod fast, og den pågældende blev ikke ansat.

59. En kommunal chef havde vejledt byrådet om, at det i en sag var på vej til at begå noget ulovligt. Byrådet havde uanset dette besluttet at

gennemføre ulovligheden. Det havde ikke givet problemer mellem ham og byrådet, da der var politisk accept af hans rådgivning.

60. En chef i en statslig myndighed var uanset indsigelser om ulovlighed blevet beordret til at medunderskrive en afgørelse. Afgørelsen var siden blevet underkendt af Ombudsmanden som ulovlig. Selv om ulovligheden måske ikke kunne anses for åbenbar, havde chefen under sagen befundet sig i en meget ubehagelig situation.

61. En chef i et ministerium, der behandlede konkrete klagesager, havde af og til været ude for at måtte sige fra over for ministerens ønsker. Såfremt ministerens ønske var i strid med borgerens retskrav eller en fast praksis, havde chefen konsekvent sagt fra, selv om det havde kostet »lussinger«.

62. En chef havde aldrig været i tvivl om, at han skulle sige fra over for klare ulovligheder, og han havde aldrig været ude for, at ministeren havde overhørt det, såfremt han havde sagt fra. Det var dog hans erfaring, at ministeren ofte var blevet klart utilfreds, når han havde sagt fra, og at selve det at sige fra krævede et vist mod. Når man siger fra på grund af ulovligheder, vil ministeren ofte forvente, at embedsmanden kan pege på en alternativ fremgangsmåde, hvorved det samme resultat opnås. Efter chefens opfattelse burde en minister være kritisk over for en embedsmand, som aldrig sagde fra.

63. En høringsdeltager havde af og til sagt fra over for sin borgmester ved at foreslå, at sagen blev forelagt for Tilsynsrådet. Han havde aldrig oplevet, at en borgmester ikke havde fulgt dette råd.

64. Flere topchefer fra centraladministrationen, som ofte med held havde sagt fra over for ulovligheder, udtalte, at de aldrig havde overvejet at underrette statsministeriets departementschef eller statsministeren. En sådan underretningspligt mente de i øvrigt ikke var gældende.

65. En høringsdeltager fra et direktorat havde været ude for at få meddelt en mundtlig ordre fra departementet, som efter hans opfattelse var ulovlig. Direktoratet havde bedt om at få den pågældende ordre skriftligt, hvorefter der ikke var sket yderligere i sagen.

66. En chef havde i anledning af ministerens ønske om at træffe en afgørelse, der var ulovlig, foreslået ministeren at kontakte statsministeren. Det havde ministeren herefter gjort, hvorefter han i overensstemmelse med statsministerens (og den nævnte chefs) råd havde frafaldet sit ønske.

67. En chef havde erfaret, at ministerens ønske om afgørelser, der var ulovlige, ofte var gået ud på at begunstige en borger ud over lovens grænser. I disse tilfælde havde embedsmændene strakt sig vidt, og en eventuel konflikt i forhold til tidligere afslag i tilsvarende sager var så vidt muligt blevet løst ved en ændring i den administrative praksis på området.

4.6. Ethiske problemer knyttet til sandhedsforpligtelsen

Dette problemområde, der er nærmere behandlet i kapitel VI, afsnit 5, vedrører etiske problemer i relation til offentligt ansattes sandhedsforpligtelse i forbindelse med afgivelse af oplysninger til kontrol- og tilsynsmyndigheder, herunder oplysninger fra regering til Folketing, samt afgivelse af oplysninger til offentligheden.

Fra høringerne kan nævnes følgende eksempler vedrørende offentligt ansattes problemer i relation til sandhedsforpligtelser.

Sandhedsforpligtelser over for Folketinget m.v.

68. Fortielser eller fordrejninger m.h.t. kendsgerninger eller vurderinger af hensyn til ministeriets politik forekom mange høringsdeltagere meget almindelige. Ved besvarelse af folketingssspørgsmål var det f. eks. almindeligt, at man blev tvunget til at tilbageholde oplysninger og give intetsigende eller misvisende svar i forhold til oppositionen, og det var almindeligt accepteret, at man kunne gå langt med hensyn til fortielser og uklarhed i svarene. Efter nogle høringsdeltageres opfattelse gik grænsen ved det bevidst løgnagtige, indtil da kunne sandheden sløres ved hjælp af fikse formuleringer.

69. En høringsdeltager, som tidligere havde været oppositionspolitiker, huskede sager, hvor en minister bevidst havde fremlagt fejlagtige oplysninger i svar på folketingssspørgsmål. Oppositionspolitikerens havde forgæves forsøgt at få de rigtige oplysninger fra ministeren.

70. En chef havde befundet sig i en vanskelig situation i tilfælde, hvor han havde deltaget i en egentlig politisk forhandling og konstateret, at modparten i forhandlingerne ikke havde forstået, hvad det drejede sig om. Det kunne da være fristende at udnytte situationen, men spørgsmålet var, om det var berettiget. Den pågældende chef havde ofte valgt at korrigere misforståelser på stedet.

Sandhedsforpligtelser over for Folketingets Ombudsmand

71. Flere høringsdeltagere fra centraladministrationen gav udtryk for, at Ombudsmanden af og til blev forholdt oplysninger. Der blev nævnt sager, hvor Ombudsmanden havde anmodet om udlån af sagens akter, og hvor ikke alle oplysninger var blevet videregivet til Ombudsmanden.

72. Ombudsmanden selv og to tidligere ombudsmænd udtalte over for arbejdsgruppen, at de af og til havde været ude for i flere omgange at måtte efterspørge konkrete faktiske oplysninger, før de var kommet frem. De pegede i øvrigt på, at sandhedsforpligtelsen over for Ombudsmanden gælder faktiske oplysninger. En tilsvarende sandhedsforpligtelse gælder næppe, for så vidt angår myndighedernes retlige argumentation over for Ombudsmanden, medmindre Ombudsmanden stiller specifikke spørgsmål herom.

Sandhedsforpligtelser mellem myndigheder eller mellem ansatte

73. En kontorchefs overordnede havde rettet i et notat fra kontorchefen, uden at denne blev orienteret. Notatet blev herefter forelagt for ministeren. Et direktorat havde været ude for en tilsvarende adfærd fra et departements side. For at undgå det udleverede direktoratet ikke længere disketter til departementet.

74. En høringsdeltager havde fra en række embedsmænds side oplevet en uheldig »lakajmentalitet« over for en nyligt tiltrådt minister. Senere var proceduren for forelæggelse af sager for ministeren blevet ændret, så det af sagerne kom til at fremgå, hvem i hierarkiet der var kommet med hvilke indstillinger. Tidligere havde der alene været departementschefens indstilling på sagerne.

75. Flere af deltagerne under en af høringerne med kommunalt ansatte gav udtryk for, at der inden for kommunerne kunne være en tendens til, at embedsmændene kunne være for loyale over for egen kommune. Det var således almindeligt, at embedsmændene gik ret langt for at tilgodese deres egen kommunes interesser i forhold til andre kommuner eller andre offentlige myndigheder, navnlig på områder, hvor kommunen kunne tjene eller tabe penge. I et vist omfang blev der således »spekuleret« i refusionsbestemmelser, f. eks. inden for det sociale område.

76. I et ministerium, hvor der af og til blev afgivet forkerte oplysninger til EF-kommissionen, var holdningen blandt medarbejderne, at man enten måtte acceptere det eller finde et andet sted at arbejde. Der var

ikke eksempler, hvor medarbejdere i sådanne situationer havde sagt fra.

Sandhedsforpligtelser over for offentligheden

77. Flere kommunale høringsdeltagere udtalte, at de havde befundet sig i ubehagelige situationer, når deres borgmester eller udvalgsformand havde udtalt sig fordrejet eller usagligt eller havde fortiet væsentlige forhold under pressemøder eller andre offentlige møder. Høringsdeltagerne havde i sådanne situationer anset det for vanskeligt eller umuligt at gribe ind og korrigere på stedet.

78. En medarbejder i et ministerium var blevet kritiseret af ministeren og ledelsen for at have bragt tre historier i ministeriets nyhedsbrev, som indholdsmæssigt var korrekte, men som set med ministerens øjne gav omverdenen et dårligt indtryk af ministeriet.

79. En medarbejder i en kommune fandt det problematisk, at politikerne ofte stillede borgerne forhold i udsigt, som var klart urealistiske.

80. En medarbejder i en amtskommune var af borgmesteren blevet bedt om over for omverdenen at forklare et stort underskud i amtets regnskab med forskellige udefra kommende omstændigheder, selv om den egentlige grund var et uansvarligt budget for det pågældende år.

81. En medarbejder i en kommune havde fået ordre om at udsende en pressemeddelelse om de personalemæssige konsekvenser af et budgetforlig og i den forbindelse »sminke« tallene, så de gav et mindre grelt billede af de personalemæssige konsekvenser.

82. Flere høringsdeltagere fra centraladministrationen gav udtryk for, at fortielser eller fordrejninger med hensyn til kendsgerninger eller vurderinger var meget almindelige. I et ministerium havde man indtryk af, at gode evner hertil nærmest var en forfremmelsesgrund. Tilsvarende udtalte flere, at man stort set accepterede fortielser og uklarhed i besvarelser af folketingsspørgsmål m.m. - der var tale om en særlig »kunstart«.

4.7. Ethiske problemer knyttet til fagligheden

Dette problemområde, der er nærmere behandlet i kapitel VI, afsnit 6, vedrører situationer, hvor de ansatte - eventuelt efter pres - leverer arbejde, som ikke lever op til det faglige niveau, de ansattes uddannelse og stilling repræsenterer. Fagligt kritisabelt arbejde kan ud over sjusk og overfladiskhed være begrundet i politiske ønsker om såkaldt

»bestilt arbejde«, herunder politiske ønsker om, at en bestemt redegørelse - der i realiteten er af politisk karakter - udelukkende fremtræder i en faglig form. Fra høringerne kan nævnes:

83. Gennem flere år havde nogle embedsmænd i centraladministrationen medvirket til bevidst at skønne det forventede antal flygtninge alt for lavt, med det formål sidst på året at skabe politisk røre om flygtningesagen, fordi det højere antal flygtninge nødvendiggjorde yderligere bevillinger til området. Flere høringsdeltagere fandt det uheldigt, at embedsmænd havde deltaget i et sådant spil.

84. I tiden op til folkeafstemningen om EF den 2. juni 1992 var nogle ansatte blevet bedt om at udarbejde artikler m.v., som klart talte for et ja ved afstemningen. Saglige eller faglige argumenter, der talte for et nej, skulle nedtones eller udelades.

85. Fra ministeren ønskedes af og til et bestemt projekt gennemført; de ansatte blev beordret til at producere faglige grunde for det ønskede resultat, som krævede, at de ansatte gik på akkord med deres faglige viden og integritet, således at de måtte lægge ryg til resultater, der ikke er faglig dækning for. Det havde f. eks. været tilfældet i forbindelse med nogle større anlægsprojekter, hvor forudsætningerne var blevet camoufleret, og resultatet fremstod som den objektive økonomiske sandhed. En økonom oplyste, at han ved udarbejdelse af økonomiske skøn ikke gik uden for sandsynlighedsområdet. Men hvis han på forhånd var klar over, hvor regeringens ønsker lå, ville han i sine skøn lægge sig så tæt herpå som muligt, dog uden at gå ud over sandsynlighedsområdet.

86. Ansatte i fagligt orienterede styrelser havde ofte oplevet, at styrelsen havde udarbejdet en fagligt forsvarlig redegørelse, som senere var blevet ændret af departementet af politiske grunde - eventuelt havde departementet tvunget styrelsen til at ændre i redegørelsen uanset modstående faglige grunde til at fastholde.

87. Under en af høringerne med kommunalt ansatte var det den almindelige opfattelse, at man som embedsmand måtte acceptere at vægte argumenterne, således at der blev fremhævet argumenter til fordel for den beslutning, en borgmester ønskede, der skulle træffes. F. eks. hvis man fra politisk hold fik at vide, at en given skole skulle nedlægges, og så som embedsmand blev bedt om at finde argumenterne for en sådan beslutning.

88. En kommunalt ansat var flere gange blevet presset til at skønne skattegrundlaget større, end der var sagligt belæg for.

89. Under et møde i et folketingsudvalg havde en minister overladt gennemgangen af et spørgsmål fra et udvalgsmedlem til en embedsmand, hvorefter ministeren havde forladt mødet. Ministeren havde herved ønsket at tilkendegive over for udvalget, at spørgsmålet var rent teknisk, hvilket det i realiteten langt fra var. En høringsdeltager mente, at ministeren i dette tilfælde måske havde overskredet en etisk grænse. Flere høringsdeltagere anså det generelt for en uskik, at embedsværket mødte alene i folketingsudvalgene.

4.8. Etiske problemer i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed

Dette problemområde, der er nærmere behandlet i kapitel VI, afsnit 7, vedrører de ansattes problemer vedrørende deres ret til ytringsfrihed, f. eks. med hensyn til som privatpersoner at fremsætte kritiske meningstilkendigelser vedrørende eget arbejdsområde.

Det var den almindelige opfattelse blandt såvel stats- som kommunalt ansatte høringsdeltagere, at den ret til ytringsfrihed, der gælder for offentligt ansatte, faktisk ikke benyttes i virkeligheden. Det var gennemgående opfattelsen, at der overalt i administrationen gælder en uskreven regel om, at det ikke er tilladt at udtale sig kritisk om sit arbejdsområde eller sin myndighed, uanset om man udtaler sig som privatperson. De fleste steder er det sædvanligt, at udkast til artikler m.v. i eget navn på forhånd forevises eller drøftes med nærmeste overordnede. Endvidere var det et gennemgående træk under høringerne, at høringsdeltagerne accepterede den faktiske tilstand på området.

90. Flere politikere og chefer udtalte, at de ikke havde noget imod, at deres ansatte benyttede sig af deres ytringsfrihed.

91. En borgmester udtalte dog utilfredshed med, at en chef i kommunen i et dagblad havde kritiseret dele af retstilstanden inden for sit arbejdsområde. Borgmesteren mente, at indlægget kunne give borgerne i kommunen indtryk af, at chefen i sit arbejde for kommunen ville vurdere sagerne på baggrund af holdninger og ikke på grundlag af reglerne. Såfremt indlægget havde været bragt i et fagblad, ville borgmesteren bedre have kunnet acceptere det.

92. En høringsdeltager oplyste, at medarbejdere i et ministerium ikke havde turdet skrive i pressen, selv om ministeren havde opfordret dem til det.

93. En chef i centraladministrationen havde den opfattelse, at embedsmænd i almindelighed bør være meget forsigtige med at offentliggøre deres synspunkter, medmindre de er nøje afstemt med ministerens. Såfremt en medarbejder spurgte ham, ville han bede medarbejderen undlade at offentliggøre synspunkter, som han vidste var i strid med ministerens holdninger eller linje. Flere andre deltagere i samme høring var uenige i, at grænsen for offentligt ansattes ytringsfrihed skulle trækkes så snævert.

4.9. Andre emner

Foreningsfrihed

94. Under en af fuldmægtighøringerne blev der forgæves efterlyst eksempler på indgreb i offentligt ansattes foreningsfrihed.

Hvem skal man være loyal over for

95. Flere høringsdeltagere fra centraladministrationen gav udtryk for, at det under den tidligere regering kunne være et stort problem, hvem embedsmændene skulle være loyale over for: deres minister eller et flertal i et folketingsudvalg.

96. En chef havde i en sag været ude for en særlig loyalitetskonflikt. Han havde haft til opgave at udlevere dokumenter fra ministeriet til et særligt folketingsudvalg, der skulle undersøge en bestemt sag. Ministeren havde sagt til chefen, at alt materiale skulle udleveres. I overensstemmelse med sædvanlig praksis havde chefen imidlertid besluttet at tilbageholde interne dokumenter, og denne beslutning fastholdt han uanset pres fra folketingsudvalget. Af frygt for en ordre om også at udlevere de interne dokumenter havde chefen ikke forelagt sin beslutning for ministeren. Han følte derved, at han ikke fuldt ud havde været loyal over for såvel folketingsudvalget som sin egen minister.

5. Høringsdeltagernes syn på behovet for etiske regler eller andre virkemidler

Blandt høringsdeltagerne har der været delte meninger om, hvorvidt der burde formuleres fagligt etiske regler. De høringsdeltagere, som har frarådet sådanne regler, har gennemgående peget på et eller flere forskellige alternativer som f.eks. udarbejdelse af fagligt etiske retningslinier, vejledninger eller problemkataloger, øget ansættelsesretlig beskyttelse, afklaring af forskellige forhold vedrørende offentligt

ansattes retsstilling, etablering af kurser og anden uddannelse i etik, etablering af større åbenhed omkring drøftelse af etiske spørgsmål på de enkelte arbejdspladser, sikring af vedvarende debat om etiske spørgsmål osv. Også spørgsmålet om, hvorvidt der burde etableres et sted at gå hen med etiske problemer, en etisk instans, har der været delte meninger om under høringerne.

Fra høringerne kan nævnes følgende:

97. Under høringerne af fuldmægtige var det den almindelige opfattelse, at der burde være en etisk instans, hvor man kunne gå hen med sine problemer og i fortrolighed spørge om råd. Der blev nævnt eksempler på, at der allerede eksisterer forskellige kollegiale netværk, hvor etiske problemer tages op. Enkelte mente, at sådanne netværk var tilstrækkelige, og at der derfor ikke var behov for en etisk instans.

98. Flere fuldmægtige havde erfaret, at åbenhed i forholdet mellem minister og embedsmænd var et vigtigt middel til at undgå eller løse etiske problemer. Som led i sådan åbenhed var det afgørende, at ministeren formulerede sin politik og sine ønsker til embedsmændene klart, at ministeren var indstillet på, at embedsmændene kunne sige og skrive alt til ministeren, og at ministeren var indforstået med, at embedsmændene indbyrdes åbent kunne drøfte ethvert spørgsmål, herunder f. eks. etiske problemer i forbindelse med ministerens politik eller ønsker. Nogle af fuldmægtigene havde erfaret, at åbenhed kunne være vanskelig at gennemføre i praksis i visse ministerier. Muligheden afhang i høj grad af ledelsen, eventuelt den enkelte leder, og af traditionen/kulturen i det pågældende ministerium. En borgmester fandt det vigtigt, at politikerne udmelder klare politiske målsætninger, som kan være et etisk grundlag for embedsværket at agere på.

99. Flere høringsdeltagere gav udtryk for, at etiske regler ville kunne bruges imod de ansatte. Der ville være noget at henvise til, hvis man havde overtrådt sådanne retningslinier - i modsætning til den nugældende retstilstand, hvor der ikke er nedfældet etiske regler.

100. Nogle frygtede, at der som politisk modtræk mod et sæt etiske regler kunne blive truffet beslutning om at udnævne politiske embedsmænd. Fuldmægtigene var modstandere heraf, da arbejdsopgaverne for embedsværket så ville blive kedeligere.

101. Mange gav udtryk for, at eventuelle etiske regler ikke bør indeholde begrænsninger for embedsmændenes deltagelse i politisk rådgivning eller andre politiske arbejdsopgaver.

102. Flere høringsdeltagere mente, at ikke alene DJØF'ere, men også andre faggrupper burde have etiske regler eller retningslinier, eller i hvert fald indlede en debat om det. Nogle mente endvidere, at der kunne være behov for fastlæggelse af etiske regler for politikere.

103. Som supplement til etiske retningslinier pegede en deltager på, at der kunne være behov for beskrivelse af faktiske etiske konfliktsituationer med anvisninger på, hvordan man kunne sige fra.

104. Flere høringsdeltagere fra det kommunale område mente, at der kunne være behov for, at den kommunale styrelseslov blev ændret, så den kom til at indeholde klarere regler vedrørende samspillet mellem embedsmænd og politikere. Flere borgmestre mente, at tendensen til uddelegering og brugerbestyrelser m.v. var gået for vidt. Den øgede delegering var gennemgående konfliktskabende.

105. En høringsdeltager, der fra sit ministerområde havde erfaringer med undersøgelsesretter, efterlyste retningslinier for, hvornår og hvordan man som embedsmand skal medvirke ved sådanne undersøgelsesretter eller kommissionsdomstole. En anden deltager pegede på behovet for at sikre, at politikerne tog deres politiske ansvar alvorligt frem for uden videre at søge ansvaret for en sag placeret hos embedsmændene.

106. Under flere af høringerne, bl.a. høringen med departementscheferne blev der talt imod fastsættelse af fagligt etiske regler, bl.a. fordi sådanne regler kunne virke hindrende for departementscheferne i deres rådgivning af ministrene og indebære en risiko for afskaffelse af departementschefstillingerne i deres nuværende form.

107. En tidligere departementschef mente, at det ville være svært at opstille et egentligt sæt af etiske regler, men angivelse af hovedretningslinier måtte være mulig. Endvidere mente han, at tjenestemandspensionen burde have en størrelse, så den kunne være et sikkerhedsnet for embedsmændene. Den aktuelle størrelse af tjenestemandspensionen var så lav, at tjenestemændene dårligt kunne tage risikoen for at blive afskediget.

108. Under høringen af informationsmedarbejdere pegede flere på, at der på flere offentlige arbejdspladser var behov for en klarere informationspolitik. Der var eksempler på, at det politiske niveau havde vægret sig ved at fastlægge en egentlig informationspolitik, fordi man var bange for på et senere tidspunkt at blive bundet af en sådan.

109. En borgmester og en tidligere minister rådede til, at eventuelle etiske regler ikke blev for detaljerede. Et for detaljeret regelsæt ville ikke være til at arbejde med; det ville være en spændetrøje for medlemmerne og vanskeligt at overholde.

110. En tidligere minister nævnte, at det frem for fastsættelse af etiske regler nok ville være mere formålstjenligt at udarbejde en betænkning, som opsamlede de erfaringer, der var fremkommet under høringerne, kombineret med en række efterfølgende seminarer med diskussioner om etiske problemstillinger. Det var vigtigt at foretage holdningsbearbejdelse på dette område. En rapport fra udvalget ville også være nyttig for politikere.

Kapitel IV

Fagligt etiske normer

Indledning

Ordet etik bruges almindeligvis til betegnelse af den filosofiske del af morallæren - den systematiske refleksion over det gode liv og samfund, om hvordan individet bør leve, og hvordan samfundet bør indrettes. Ordet moral bruges om praksis med hensyn til disse spørgsmål, f.eks. arbejdsmoral, skattemoral og seksualmoral.

Når talen er om moral inden for bestemte professioner som f.eks. læger, socialrådgivere og journalister, anvendes ordet etik, selv om det hovedsageligt drejer sig om etableret praksis, sædvaner og kutymer m.m. Det har sammenhæng med en anden også gængs sondring mellem moral og etik. Herefter er moral noget, der knytter sig til personens indre samvittighed og holdning. Etik drejer sig om den ydre adfærd i forhold til andre. I nære personlige forhold er sondringen uvæsentlig, og begreberne flyder sammen. I bredere professionelle og erhvervs-mæssige relationer må hovedvægten lægges på den ydre adfærd. Vi distancerer os fra det private ved at tale om professionsetik frem for professionsudøvernes moral.

Når der i denne betænkning anvendes udtrykket *fagligt* etiske normer, menes ikke andet, end at vi koncentrerer os om den etik, som har særlig betydning for den personkreds, vi henvender os til: ansatte i den offentlige forvaltning, fortrinsvis DJØF-medlemmer. Vi lægger samtidig til grund, at der for denne kreds allerede gælder - er en fælles bekendelse til - nogle etiske værdier og som produkter heraf nogle etiske normer for arbejdets udførelse. Vor opgave er ikke at opstille nye værdier, men at beskrive dem, som er, og diskutere dem i de sammenhænge, hvori de indgår, bl.a. ved at se dem i forhold til andre normer for arbejdet.

Offentligt ansatte er i deres funktion underlagt forskellige normsæt, som for en del afspejler etiske værdier, men som for størstedelen ikke har noget med etik at gøre. De vigtigste normer fremgår af lovgivningen. Hertil kommer imidlertid en række andre normsæt af faktisk, social karakter. Nogle vedrører særlige roller, f.eks. som underordnet eller som chef. Andre afhænger af ansættelsesområdet, f.eks. inden for politiet, i en social institution eller i et ministerielt departement.

Helt generelt kan man formentlig tale om 1) normer vedrørende forholdet til de borgere, man har kontakt med i sit arbejde, 2) normer vedrørende forholdet til ledelsen, særlig den politiske ledelse af forvaltningen, 3) normer vedrørende forholdet til samfundet, særlig forholdet til Folketinget og kommunalbestyrelsen, og 4) normer om forholdet til fagkunds-kaben.

Etiske værdier indgår i alle de nævnte relationer, men de kan også tænkes at danne grundlag for selvstændige normer, som supplerer de øvrige normer, eller som eventuelt kan stå i modsætning til disse. En klassisk problemstilling vedrører således spændingen mellem etiske værdier på den ene side og på den anden side det retlige krav om lydighed over for ledelsen af den institution, hvor man er ansat.

Formålet med dette kapitel er at give et lidt klarere begreb om, hvad der menes med etiske normer for offentligt ansatte. Vi er ikke moralfilosoffer og har bevidst søgt at undgå en teoretisk indgang til opgaven. Vi har taget et praktisk udgangspunkt ved at indhente oplysninger om, hvad de offentligt ansatte faktisk oplever som etiske problemer i deres arbejde, og vi har valgt at tale om etiske problemer frem for (bestemte) etiske normer for at undgå at lægge høringsdeltagerne fast på et bestemt begreb om, hvad etik er for noget. Når vi alligevel kaster os ud i et forsøg på en nærmere fastlæggelse, har det to grunde. Den første er den simple, at vi synes, vi skylder læserne og den fortsatte debat om etiske spørgsmål at forklare, hvad vi selv mener, når vi f.eks. senere i denne betænkning diskuterer, om der bør fastsættes etiske regler for offentligt ansatte. Den anden grund er, at selv et meget »tålmodigt« etikbegreb nok må føre til, at visse af de problemer, som høringsdeltagerne har talt om, vanskeligt lader sig karakterisere som etiske.

1. Samspil med andre normer

1.1. Retsregler i almindelighed

Etiske værdier indgår i sociale sammenhænge, som er præget af andre normer. En del af disse er udtrykkeligt fastsat. I første række står loven. Den offentlige ret indeholder et temmelig detaljeret regelsæt, både med hensyn til substansen af den virksomhed, der udføres, og med hensyn til måden, virksomheden skal udøves på. Den del af den offentlige ret, som gælder generelt, herunder uskrevne retsgrund-sætninger, er i vid udstrækning baseret på etiske eller etisk prægede værdier. Blandt de generelt gældende substantielle krav kan nævnes lighedsgrundsætningen, proportionalitetshensyn ved myndig-hedsudøvelse og dele af magtfordrejningslæren, bl.a. forbud mod varetagelse af egne private interesser. Også grundlovens menneske-rettigheder er i overvejende grad etisk baserede. Grundlovsbestemmel-serne skal selvsagt respekteres efter deres indhold, men de har en videregående betydning som udtryk for almene (etiske) hensyn, der skal eller bør indgå i forvaltningens skønsprægede virksomhed. Tilsvarende gælder om reglerne i Den Europæiske Menneske-rettighedskonvention.

Den generelle offentligretlige procesregulering findes overvejende i forvaltningslovens regler. Disse regler er også i vid udstrækning baseret på etiske hensyn, f.eks. reglerne om inhabilitet og om partshøring.

Den specielle offentlige ret findes udtrykt i en omfattende speciallovgivning, f.eks. miljøloven, bistandsloven og byggeloven. Reglerne er af varierende etisk indhold. Nogle lovgivningsområder opfattes traditionelt som særligt etiske, f.eks. dele af sundhedslovgiv-ningen. Hertil kommer naturligvis selve det forhold, at en værdi eller interesseafvejning - etik eller ej - er udtrykt i form af lov. Lov er lov, og lov skal holdes. De fleste i et samfund som vores vil formentlig opfatte den formelle respekt for loven som en almen etisk værdi i sig selv.

Som anført indgår etiske værdier ofte som fundament for gældende retsregler. Man kan for så vidt påstå, at der ikke er grund til at beskæftige sig selvstændigt med etikken (ud over at konstatere, at den har betydning for reglernes faktiske overholdelse), og vi kan koncentrere os om de områder, hvor der ikke er retsregler. Det ville

ikke være rigtigt. Det etiske grundlag kan spille en afgørende rolle for fortolkningen af reglerne. Lad os tage forvaltningslovens regler om *partshøring* som eksempel.

Pligten til at foretage partshøring - det vil sige myndighedens pligt til at forelægge sit faktiske afgørelsesgrundlag for den eller de berørte parter, inden afgørelse træffes - er baseret dels på hensyn til sagens oplysning, dels på hensyn til partens oplevelse af at blive retfærdigt behandlet («ingen må dømmes uden at blive hørt»). Som reglen i forvaltningsloven er udformet, vil der ofte foreligge tvivlsspørgsmål om hovedreglens anvendelse, altså om der er pligt til partshøring. Lægges der vægt på det etiske hensyn, vil dette kunne føre til, at der skal eller dog bør foretages høring, selvom høring ikke er påkrævet af andre hensyn bag reglen. Det kan f.eks. være ret oplagt, at parten ikke vil kunne bidrage til sagens oplysning - fordi den allerede er fuldt oplyst, eller fordi parten åbenbart ikke er i stand til at komme med kvalificerede indsigelser - men retfærdighedsfølelsen kræver måske, at der høres alligevel. Selvom dette resultat ikke kan nås ved fortolkning af reglen, bør der eventuelt høres som udslag af god forvaltningsskik. Forvaltningsloven er som bekendt en minimumslov, og den forhindrer ikke, at man går videre.

Ganske tilsvarende betragtninger kan gøres om forvaltningslovens inhabilitetsregler og reglerne om begrundelsespligt. Etiske hensyn indgår i reglernes udformning, de kan påvirke fortolkningen, og de kan føre til en videregående anvendelse som udslag af god forvaltningsskik.

Når vi ser på forholdet mellem retsregler og etiske normer, bør en principiel forskel mærkes. Den offentlige rets regler henvender sig som hovedregel til myndighederne (og borgerne), ikke til de enkelte ansatte i myndighederne. Hverken administrative klageinstanser, Ombudsmanden eller domstolene beskæftiger sig normalt med det personlige ansvar. Det overlades til myndigheden selv at placere et sådant ansvar, hvis reglerne er overtrådt. Vores indtryk er, at det sker forholdsvis sjældent, i hvert fald sjældent på nogen formaliseret måde. De etiske normer indebærer efter deres natur et krav om en personlig stillingtagen. Adressaterne er de ansatte inden for myndighederne. De etiske normer adskiller sig på den måde fra retsreglerne, uanset om disse regler hviler på etiske grunde.

1.2. Forholdet til ledelsen

1.2.1. Lydighed og loyalitet

De ansattes forhold til ledelsen af den institution, hvori de er ansat, er i en vis udstrækning bestemt af retsregler. For en del findes de i tjenestemandsløvgivningen med tilhørende administrativt fastsatte regler. For en del af forvaltningspersonalet findes de i kollektive overenskomster. I begge disse regelsæt er pligten til at vise lydighed over for ledelsen og ledelsens ret til at lede og fordele arbejdet udtrykkeligt fastsat. Det samme gælder ledelsens adgang til at anvende (negative) ansættelsesretlige reaktioner over for uønsket adfærd fra de ansattes side.

Noget mere usikker i retlig henseende står pligten til - ud over lydighed - at vise loyalitet over for ledelsen. Retstilstanden er formentlig således, at det kun er i ekstreme tilfælde, at tilsidesættelse af loyalitetspligten i sig selv kan tænkes at danne grundlag for anvendelse af sanktioner.

Når loyaliteten alligevel er der og kan påvises som en social, faktisk norm af overordentlig stor betydning, må man ty til andre forklaringer. Der er i hvert fald to. Den ene er forpligtelsen over for demokratiet som politisk styreform. Loyaliteten følger hierarkiet; i toppen af dette står ministeren eller borgmesteren som ansvarlig leder af forvaltningen og som den eneste med et politisk mandat. Den demokratiske styring af forvaltningen kan simpelthen ikke fungere uden en meget høj grad af loyalitet hos embedsmændene. Den anden forklaring er karrieren og hensyn til samarbejdet. Ledelsen, i sidste instans den politiske ledelse, har herredømmet over de ansattes karriereforløb. Det vil typisk fremme karrieren, hvis man i ord og gerning sikrer sig, at loyaliteten og samarbejdsviljen ikke kan drages i tvivl.

De fleste vil anse en bekendelse til demokratiet som en etisk præget værdi. Den må også omfatte kravet om, at forvaltningen skal være demokratisk ledet af politisk ansvarlige ministre og borgmestre. Kravet om loyalitet over for denne ledelse er altså en demokratisk værdi og - for så vidt - en etisk værdi. Brud på loyaliteten kan betragtes som både udemokratisk og uetisk adfærd. Det kan lyde paradoksalt, men rummer den sandhed, at set ud fra demokratiske synspunkter er det problematisk at anerkende eksistensen af en

embedsmandsetik, som står selvstændigt over for og muligvis i modsætning til den politiske ledelse af forvaltningen.

Uanset hvad man kalder det, er det klart, at etiske normer for offentligt ansatte kun kan eksistere inden for rammerne af den forfatningsorden, vi er underkastet. Den traditionelle problemstilling på dette område drejer sig da også om konflikten mellem loyalitet og etik set i forhold til ledelsens ulovlige ordrer. Hensyn til demokratiet kan ikke i en sådan situation føre til, at loyaliteten foretrækkes frem for lovligheden.

1.2.2. God personaleledelse

Offentlige arbejdsgivere og offentligt ansatte er i stigende grad blevet bevidste om, at der gælder eller bør gælde, normer for, hvad der er god personaleledelse. Der findes i et vist omfang en udtrykkelig regulering, f.eks. regler om samarbejdsudvalg. Ombudsmanden har i sin praksis udviklet nogle standarder for, hvad han kalder »hensynsfuld personaleadministration« i tilslutning til den ansættelsesretlige beskyttelse af embedsmændene. I øvrigt udvikles normer for god personaleledelse uafhængigt af retlige synspunkter og under inspiration fra det private erhvervslivs ledelsesteori og -praksis. Formålet er primært at skabe en effektiv og handlingsdygtig organisation og hertil motiverede medarbejdere. Nogle af de problemer, som høringsdeltagerne har trukket frem, synes snarere at dreje sig om god/dårlig personaleledelse end om etiske spørgsmål.

1.2.3. Politiske funktioner

Den politiske ledelse af forvaltningen, ministre og borgmestre, er orienteret dels mod forvaltningsapparatet (forvaltningscheffunktionen), dels mod Folketinget og kommunalbestyrelsen, hvor partipolitiske synspunkter dominerer. Som det fremgår af kapitel II, kan der konstateres en udvikling, hvor embedsmændene i stigende grad er blevet inddraget i den partipolitisk prægede del af ledelsens funktioner. Forvaltningsopgaverne er generelt blevet mere politiske, og kredsen af embedsmænd som deltager er blevet større.

De rent politiske opgaver er kun i meget beskedent omfang retligt reguleret. Opgaverne løses i et samspil mellem politikere og beherskes af andre normer. Normerne er udviklet på baggrund af forfatningsrettens grundlæggende balance- og ansvarsregler, men er ikke i sig

selv af retlig karakter. Vi taler normalt om parlamentariske spilleregler, når det drejer sig om forholdet mellem ministre og Folketing.

Det er en traditionel øvelse i den forfatningsretlige teori at beskæftige sig med forholdet mellem retsregler og spilleregler, og i den forbindelse gøre nogle bemærkninger om de politiske partier. Her gælder det forholdet mellem retsregler, spilleregler og etik. Spørgsmålet er, om der er »plads til« etiske normer vedrørende embedsmænds deltagelse i de politiske opgaver. Spørgsmålet drejer sig bl.a. om de etiske problemer, embedsmændene oplever i forbindelse med rådgivning om ministrenes politisk-taktiske manøvrer, udarbejdelse af manuskript til politiske taler, bidrag til ordførerindlæg, kontakt til folketingsudvalg og folketingsmedlemmer, herunder oppositionspolitikere, bistand ved udarbejdelse af valgoplæg m.v.

Der findes normer og traditioner på disse områder, men de udvikles konstant, og praksis er temmelig uensartet fra ministerium til ministerium, fra kommune til kommune. Tilsvarende synes embedsmændenes modforestillinger over for deltagelse i de politiske opgaver at have ændret sig en del gennem årene - i retning af stigende accept - og i øvrigt at variere ganske meget. Der er få faste almene grænser for, hvad man bør deltage i, og det kan diskuteres, om grænserne er af etisk karakter. I hvert fald er det meget tvivlsomt, om grænserne er baseret på værdier af en sådan karakter, at de har krav på forrang over for en politisk konsensus om, hvad der er acceptabelt.

Arbejdsgruppen er nået til den opfattelse, at der ikke i almindelighed kan tales om etiske spørgsmål i forbindelse med *afgrænsningen* af, hvilke typer af politiske opgaver en embedsmand bør deltage i. Kun i særlige tilfælde kan en sådan overskridelse af traditionelle funktionsgrænser i sig selv siges at rumme etiske problemer. Noget andet er, som det tidligere er fremhævet, at netop politiseringen af embedsmændenes funktioner er en af grundene til, at debatten om embedsmandsetik er opstået, for så vidt som *udførelsen* af de politiske opgaver rummer større eller i hvert fald anderledes etiske udfordringer end de traditionelle forvaltningsopgaver.

1.3. Fagligheden

En væsentlig del af de etiske problemer, som er frembragt under arbejdsgruppens høringer, drejer sig om situationer, hvor de ansatte presses til at levere resultater, som de ikke kan indestå for på fagligt

grundlag. Der går »politik« i sagen, ledelsen vil kun acceptere argumenter, som leder frem til et bestemt resultat, faglige udredninger bliver ændret af overordnede administrative eller politiske instanser, men udgives fortsat i faglighedens navn. Politik kan i den forbindelse også være administrative hensyn og systeminteresser, ikke kun politikerindblanding.

De ansattes modforestillinger er baseret på noget, man ikke umiddelbart vil kalde etik. Det drejer sig primært om faglig stolthed og integritet, en ulyst til at levere arbejde, som kunne og burde have været gjort bedre, og som med rette vil kunne kritiseres af udenforstående fagkundskab.

Offentligt ansatte vil i de fleste tilfælde, i kraft af deres uddannelse, tilhøre et fagligt fællesskab, som kommunikerer indbyrdes via fagtidsskrifter, faglige foreninger, konferencer og kurser m.v. Fællesskabet består på tværs af ansættelsessted og funktion. Den indbyrdes kommunikation foregår i, hvad man kan betegne som en faglig offentlighed, en sfære for udveksling af oplysninger og synspunkter, som er uafhængig af ansættelsesstederne og frigjort fra samfundets formelle magtstrukturer.

Det spiller åbenbart en vigtig rolle for de fleste embedsmænd, hvorledes den faglige offentlighed reagerer, eller kan tænkes at reagere, på det arbejde, man lægger navn til. Man passer på sit (og styrelsens) omdømme og har det skidt med dårlig omtale. Selv om der ofte kan være tvivl om, hvad det fører til i enkelttilfælde, hersker der inden for alle faggrupper rimeligt klare standarder for, hvad der er godt arbejde. Eller i hvert fald for, hvornår et arbejde er under fagligt lavmål. Det drejer sig bl.a. om metodespørgsmål, usikkerhedsmargin i resultater og prognoser samt oplysning om de værdipræmisser, et resultat bygger på.

De faglige standarder bør næppe i sig selv betegnes som etiske og med den konsekvens, at alt arbejde under fagligt lavmål skulle være uetisk. I nogle sammenhænge - og det er da dem, som er afgørende - vil fagligt undermål nok generelt kunne betegnes som uetisk, f.eks. hvor der er tale om myndighedsudøvelse over for enkelte borgere. I andre sammenhænge, over for den politiske ledelse, over for Folketinget og kommunalbestyrelsen, og over for befolkningen i almindelighed, vil de etiske spørgsmål dreje sig om årsagerne til, at

der leveres fagligt underlødigt arbejde, og om *fremtrædelsesformen* for arbejdet.

Hvis ansatte i en fagligt orienteret styrelse tvinges til at koncentrere sig om oplysninger og argumenter, der støtter et givet resultat, og bortsortere andre, vil de fleste formentlig hævde, at det er uetisk (fagligt uvederhæftigt). Det samme gælder for en økonom, der får besked om at basere sine prognoser for udlandsgælden på politisk dikterede, men fagligt uholdbare forudsætninger.

Hvis politiske valg og værdipræmisser bevidst skjules bag en faglig fremtrædelsesform, f.eks. i en rapport fra en styrelse, der alment opfattes som repræsenterende særlig fagkundskab, vil man også kalde det uetisk. Det er jo på en indirekte måde at påstå noget, som er usandt. Modsat kan man tænke sig, at embedsværket ud fra egeninteresser camoufleret som saglighed blokerer et politisk initiativ. Det er også uetisk.

En gruppe offentligt ansatte, ofte ansatte i overordnede stillinger, har lagt den særlige faglige baggrund bag sig og beskæftiger sig fortrinsvis med generelle administrative og ledelsesmæssige spørgsmål. For deres arbejde gælder ingen faglige referencer i sædvanlig forstand, der er ingen faglig offentlighed med betydning som anført ovenfor. Det er vanskeligere at opstille præcise faglige krav til denne gruppe.

I de senere år er der kommet en ganske omfattende litteratur om ledelsesfunktionen i den offentlige forvaltning, og der kan spores en stigende interesse hos offentligt ansatte for ledelse som fag. Der er en udstrakt kursusaktivitet om ledelse overalt i stat og kommune. Det er derfor relevant i dag at tale om offentlig ledelse som et særligt fag - og henvise til nogle forholdsvis præcise faglige kvalitetskrav, som er beslægtet med de krav, som gælder i privat virksomhedsledelse.

I stedet for sædvanlige faglige standarder, der typisk er uddannelsesbundne, kan man måske generelt for offentligt ansatte - og med særlig betydning for funktioner, hvor der ikke er anden faglighed - tale om en *traditionel embedsmanskultur*. En kultur, som tilsvarende rummer nogle almene standarder for godt og dårligt arbejde, god og dårlig adfærd, men som altså ikke knytter sig til et fag, der undervises i på universiteter m.v., men som hovedsageligt bygger på værdier, der er udviklet i forvaltningspraksis.

Det drejer sig bl.a. om visse mindstekrav til sagsoplysningen, om grundighed og alsidighed såvel i den konkrete sagsbehandling som i lovforberedelsen, og om krav om saglighed ved sagens afgørelse. Og om krav vedrørende en vis formel orden i tingene, skriftlighed, notatpligt, journalisering, arkivering m.v., samt klarhed i sprogbrug vedrørende de beslutninger som træffes. Formålet er bl.a. at sikre orden i ansvarsforholdene.

Nogle af disse traditionelle værdier står i modsætning til de administrationsværdier, som har dannet baggrund for de fleste af de senere års reformer af den offentlige forvaltning. Mange har oplevet en tendens til nedprioritering af de gamle embedsmandsdyder, der undertiden synes at være betragtet som forældede og bureaukratiske; af og til som direkte hindringer for den organisation og arbejdsform, som hører til i en moderne forvaltning. Andre ser de nye administrationsværdier som (blot) et supplement til de gamle værdier. I reformerne har der dog også været en anden tendens, som i væsentlig grad bygger på de traditionelle værdier, og som først og fremmest har givet sig til udtryk i forvaltningslovens vedtagelse i 1985.

Det kan være svært at placere den traditionelle embedsmandskultur i et skema omfattende retlige krav, faglige standarder, etiske normer og andet. Det er nok lidt af hvert, og det er sådan set lige meget, hvad vi kalder det. Mest vigtig er påpegningen af de traditionelle dyder på områder, hvor forvaltningsloven ikke gælder - lovforberedelse, faktisk forvaltningsvirksomhed m.v. - og hvor der ikke er anden faglighed at holde sig til.

1.4. Forholdet til borgerne

I det direkte forhold mellem embedsmænd og borgerne - som navngivne enkeltpersoner, familier og virksomheder - har embedsmændenes adfærd på godt og ondt umiddelbare og synlige konsekvenser for de pågældende. De etiske elementer er af samme grund normalt mere fremtrædende, mere nærværende, end i de indre relationer mellem embedsmænd indbyrdes og mellem embedsmænd og politikere. Her indgår naturligvis også hensyn til borgerne, men det er typisk »borgerne« som abstrakt begreb, hensyn til større grupper af borgere eller til samfundet som sådan.

Kontaktfladerne og -formerne er umådeligt forskellige, og de etiske elementer varierer tilsvarende i styrke og art, afhængig af, om der er tale om relationer til borgere anbragt i offentlige institutioner (fængsler, sygehuse, skoler), om myndighedsudøvelse (skatteopkrævning, forbud og tilladelser) eller om drift af offentlige virksomheder (kollektiv trafik, postvæsen).

Behandlingen af de indsatte i kriminalforsorgens institutioner rummer utvivlsomt etiske problemer, der kvalitativt er helt forskellige fra dem, der angår forholdet mellem lærere og elever. Man kan diskutere, om der overhovedet er tale om etik i forbindelse med postvæsenets almindelige virksomhed. Det spiller utvivlsomt også en rolle, om »klienterne« er enkeltpersoner med større eller mindre personlige ressourcer, private virksomheder eller andet.

Her vil vi alene se på den enkeltsagsbehandling, som i større eller mindre grad indebærer myndighedsudøvelse.

Den offentlige rets indholdsmæssige krav, hjemmelskrav, saglighedskrav, krav om ligebehandling m.v. er koncentreret om myndighedsudøvelsen i enkeltsager. Det vil sige den del af forvaltningsvirksomheden, som går ud på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til bestemte borgere, institutioner eller virksomheder.

Tilsvarende gælder for forvaltningslovens regler. Disse regler må som ovenfor omtalt i stor udstrækning ses som en kodificering af nogle almene etiske principper. Reglerne om partshøring, inhabilitet og begrundelse er nævnt som eksempler. Vi kan tilføje regler om tavshedspligt og om begrænsninger i adgangen til at videregive oplysninger til andre myndigheder - regler, der hviler på hensyn til beskyttelse af den personlige integritet. Forvaltningslovens vedtagelse betragtes normalt i den forvaltningsretlige litteratur som en kodificering af praksis og retsgrundsætninger, udviklet af domstolene og af Ombudsmanden. Det er klart, at denne udvikling ikke kunne være sket uden basis i alment accepterede etiske værdier.

Forvaltningsloven er en minimumslov. Såvel forarbejderne som den tilhørende vejledning lægger op til, at der i tilslutning til lovens bestemmelser og på tilgrænsende områder udvikles standarder for god forvaltningsskik ud fra de hensyn, loven bygger på. Der er på den måde skabt en særlig tilskyndelse til og et særligt spillerum for etisk

baserede normer for god forvaltningsadfærd, som rækker videre end de gældende regler.

Eksempler på *god forvaltningsskik* ved siden af forvaltningslovens regler fremgår af Justitsministeriets vejledning til loven (punkt 198-217), der bl.a. angår vejledning til borgerne om gældende regler, underretning, når en sag trækker ud, og den sproglige udformning af myndighedernes skrivelser. I Ombudsmandens praksis gives flere eksempler bl.a. vedrørende krav om løbende og fyldestgørende information til borgere, som har en sag under behandling. Også med hensyn til adfærd i almindelighed over for borgerne gælder der normer for god forvaltningsskik. Ombudsmandens årlige beretninger indeholder eksempler på kritik af sprogbrugen i officielle skrivelser og kritik af embedsmænds personlige opførsel.

Beslægtet med forvaltningslovens inhabilitetsregler, men i øvrigt helt uden for forvaltningslovens emnekreds, falder f.eks. normer for, hvilke gaver embedsmænd bør modtage. Her synes vi at klare os med straffelovens regler om bestikkelse og nogle almindelige, men vistnok ret præcise, forestillinger om, hvor den etiske grænse går.

Arbejdsgruppens høringer har kun i begrænset omfang frembragt materiale, der belyser spørgsmålet, om der bør tilvejebringes etiske normer angående den umiddelbare borgerkontakt. Vi har dog konstateret, at kriminalforsorgen har tilvejebragt sit eget principprogram, der i vid udstrækning er et etisk kodeks for adfærd over for de indsatte i kriminalforsorgens fængsler og institutioner. Vi har også konstateret, at en række andre faggrupper, hvis arbejde fortrinsvis består i direkte borgerkontakt, bl.a. socialrådgivere og politibetjente, har fastsat etiske regler for deres virksomhed.

2. Forskellige etiske værdier og normer

Som følge af den mangfoldighed af andre normer og skiftende sociale sammenhænge, de etiske værdier indgår i, og som uundgåeligt farver indholdet af de etiske normer, kan det være nyttigt at forsøge en mere generel kortlægning af de etiske værdier. Det må nødvendigvis blive temmelig abstrakt og ufuldstændigt. Vores indgang til opgaven er som anført ikke et bestemt moralfilosofisk udgangspunkt. Vi har hverken haft evne eller lyst til at anlægge et sådant. Det følgende er alene udtryk for en vis systematisering af de etiske værdier, vi er stødt på i vores høringer og arbejde i øvrigt.

2.1. Ethiske værdier af almen karakter

Det drejer sig om værdier, som inden for vores kulturkreds gælder for alle og i alle sammenhænge. En del er påvirket af den kristne religion. Vi kan for så vidt nøjes med at henvise til moselovens 10 bud. Som særlig relevant for ansatte i den offentlige forvaltning er det naturligt at fremhæve *forpligtelsen til sandhed*.

En anden værdi af helt almen karakter er kravet om respekt for det enkelte menneske. Lidt mere præcist og retningsgivende for praktisk administrativ og politisk adfærd kan værdien formentlig udtrykkes som et krav om respekt for *den enkeltes ret til selvbestemmelse og integritet*. Det er først og fremmest kommet til udtryk i kravet om udtrykkelig lovhjemmel for forvaltningens indgreb i forhold til borgerne. Respekten for den enkelte placerer så at sige bevisbyrden for indgreb hos forvaltningen. Byrden kan kun løftes ved henvisning til en demokratisk vedtaget regel, som i abstrakt form tillader, at indgrebet sker under de givne faktiske omstændigheder - som forvaltningen i sig selv har pligt til at oplyse fuldstændigt. Værdien kommer endvidere til udtryk i retsplejelovens regler om ransagning og andre politimæssige indgreb samt i forvaltningslovens regler om partsmedvirken og - som integritetsbeskyttelse - i reglerne om indsamling, opbevaring og udveksling af information om personlige forhold.

Respekten for det enkelte individ forstået som *ligeværdighed* uanset køn, afstamning og religion m.v. hører også med i denne sammenhæng. Værdien kommer dels til udtryk i positive krav om, at alle individer som mennesker skal betragtes som ligeværdige, også selvom de f.eks. har begået kriminalitet eller befinder sig i en anden særlig afhængighedssituation. Dels kommer den til udtryk i negativ form i de forskellige diskriminationsforbud, som findes i grundloven og i en række internationale menneskerettighedskonventioner.

Det er naturligt i et samfund som vores også at placere *respekten for loven* i denne kategori. Vi tænker på den formelle respekt for loven (lov er lov, og lov skal holdes), som gælder uanset lovens indhold og område. Det forudsættes herved, at der er tale om en lov vedtaget af Folketinget, regler, som er vedtaget på baggrund af en bemyndigelse i loven eller - ligestillet hermed - det, vi kalder almindelige retsgrundsætninger. Retsreglernes demokratiske legitimation og bekendelsen til demokratiet som styreform giver et særligt etisk fundament

for den formelle lovs krav. Vi behøver ikke tage stilling til den moralske kaliber af en diktaturstats lovgivning.

Selve bekendelsen til *demokratiet* som politisk styreform må formentlig tages med som en almen værdi, der i væsentlig grad er etisk baseret. Det afgørende for offentligt ansatte er anerkendelsen af demokratiet som grundlæggende princip for den offentlige forvaltningsorganisation og styring, herunder anerkendelsen af det demokratiske mandat bag forvaltningens politiske ledelse.

De almene etiske værdier er under stadig udvikling. De beror i det væsentlige på et menneskesyn, som inden for vores kulturkreds har ligget fast gennem flere hundrede år, men udviklingen på andre områder har medført et stadigt behov for tilpasning og nyformulering af værdierne. Hertil kommer i et vist omfang reelle nyskabelser. F.eks. kan man forvente, at den tiltagende erkendelse af jordens begrænsede ressourcer over for menneskelig udnyttelse vil medføre krav om (respekt for) bæredygtig udvikling som en alment anerkendt etisk værdi.

2.2. Ethiske værdier af retligt tilsnit

En stor del af de etiske spørgsmål, vi er blevet konfronteret med, drejer sig om værdier og hensyn, som i særlig grad er velkendte inden for den juridiske profession. Centrale dele af de offentligretlige regler er udtryk for etisk prægede værdier. De bagvedliggende værdier påvirker fortolkningen og fører til udvikling af reglerne i praksis. Værdierne har en mere selvstændig tilværelse i spørgsmål om, hvad der *bør* gælde i rådgivningssituationer og generelt i retspolitisk virksomhed.

Det retligt prægede etiske værdisæt kommer til udtryk - som værdier - under betegnelser som *retssikkerhed*, *habilitetshensyn*, *lighedshensyn*, *proportionalitet*, *ansvar* (klarhed om ansvarsforholdene) og *menneskerettighedssynspunkter* (mest på det internationale plan). Vi kan tilføje flere af grundlovens *frihedsrettigheder*, den personlige frihed, ytringsfrihed, privatlivets fred, religionsfrihed m.m.

Værdierne er i vidt omfang de samme som ovenfor, men de får en særlig iklædning i den retlige sprogbrug og en tilsvarende orientering vendt mod juristernes traditionelle arbejdsfelt, udformning af

afgørelser, regler og andre indretninger, der skal *beskytte* værdierne mod overgreb fra myndighedernes side.

Det juridiske fag kan for så vidt, som det eneste, siges at rumme en fagetik, der anerkendes som alment gældende for den offentlige forvaltning. Alment gældende krav fra f.eks. økonomernes side kan ikke siges at være etiske. Etiske krav fra andre fag, f.eks. vedrørende miljøbeskyttelse, kan næppe siges at være alment accepteret, eller er det kun i meget upræcis form. På særlige områder kan anden fagetik naturligvis spille en afgørende rolle, som f.eks. lægeetik inden for sundhedsområdet.

2.3. Etiske værdier vedrørende fagligheden

Som det fremgår af punkt 1.3, mener vi - med forbehold for myndighedsudøvelsen over for enkelte borgere - ikke, at de faglige standarder for godt og dårligt arbejde i sig selv kan betegnes som etiske. Det er selvsagt af største betydning, at embedsmændene leverer godt fagligt arbejde. Men det er næppe nogen etisk værdi. Den faglige kvalitet må stå sin prøve hos arbejdsgiverne, i Folketinget eller i kommunalbestyrelsen og i det, som vi har kaldt den faglige offentlighed.

De etiske problemer beror på årsagerne til, at arbejdet ikke holder det faglige lavmål, og måden arbejdet præsenteres for omverdenen på. Det drejer sig bl.a. om de værdier, som kompromitteres, når faglige undersøgelser bevidst tilrettelægges således, at resultatet er givet. Når et politisk skøn præsenteres som et fagøkonomisk skøn. Når et juridisk kontor, fordi det er politisk hensigtsmæssigt, i et responsum undlader at henvise til en dom, som gør resultatet tvivlsomt. Og når en faglig styrelse tvinges til at lægge brevpapir til en politisk truffet afgørelse.

De etiske værdier er sådan set de samme som er omtalt ovenfor - vedrørende sandhedsforpligtelse, vederhæftighed og ansvar - men de har særlig betydning i tilknytningen til fagligheden. Hvis værdierne svigtes, kompromitteres både det etiske og det faglige niveau.

Den faglige offentlighed er ikke nogen etisk instans. Den fungerer som uafhængig prøvesten for arbejdets faglige kvalitet. For så vidt kan den medvirke til afsløring af, hvornår der er tale om brud på de fagrelaterede etiske værdier.

Den form for faglighed, der ovenfor er anført som en del af den traditionelle embedsmandskultur, skal også nævnes. De traditionelle værdier angående krav til sagernes oplysning, om saglighed og om en vis formel orden i tingene er imidlertid i sig selv til en vis grad af etisk karakter. For så vidt man mener, de udgør selvstændige etiske normer, hører de nærmest hjemme blandt de etiske værdier af retligt tilsnit, det vi også har kaldt fagligt-juridiske værdier. Det har sin enkle baggrund i, at den traditionelle embedsmandskultur overvejende er formet af embedsmænd med juridisk uddannelse.

2.4. Andre sontringer

For god ordens skyld skal her omtales nogle yderligere sontringer, som fremgår af det indsamlede materiale, og som spiller en særlig rolle for overvejelserne om udformning af et etisk regelsæt.

Hvis der skal fastsættes regler, vil nogle angå *indholdet* af de etiske værdier. Det er nok, hvad de fleste umiddelbart tænker på f.eks. i forbindelse med sandhedsforpligtelsen. Nok så vigtige er imidlertid normerne om *fremgangsmåden*, om hvorledes der skal reageres for at undgå, at de materielle etiske værdier krænkes. I mange tilfælde vil det stå ret klart, at en etisk norm, eventuelt pligten til at følge loven, er truet. Ministeren eller borgmesteren ønsker at træffe en afgørelse, som åbenbart er ulovlig eller etisk uforsvarlig. Hvad bør embedsmændene gøre? De må selvsagt forsøge at overbevise ministeren eller borgmesteren om, at det er forkert, men hvad, hvis han ikke lader sig overbevise. Kan eller skal man gå til statsministeren, til kommunalbestyrelsen, Folketinget eller eventuelt til pressen. Kan man forlange ministerens underskrift på et notat om, at han er blevet rådet til noget andet. Sådanne spørgsmål, der er blevet aktualiseret af tamilsagen, hører naturligt hjemme i overvejelserne om eventuel udformning af et etisk regelsæt.

En side af de etiske procedurespørgsmål drejer sig om, hvorvidt der bør oprettes et etisk udvalg, f.eks. et permanent fagligt etisk råd, hvortil embedsmænd kan henvende sig, hvis de har etiske problemer.

Der sondres mellem på den ene side etiske normer, som primært virker *inden for forvaltningsorganisationen*, og på den anden side etiske normer vedrørende det umiddelbare *forhold til borgerne*.

Sondringen står rimeligt klart, når vi med borgerne mener private personer, som de offentligt ansatte har kontakt med i arbejdet, typisk som adressat for en afgørelse eller som klient i en offentlig institution. Tænker vi på borgerne som abstrakt begreb, er der heller ingen problemer. Det bliver ensbetydende med samfundet og samfundshensyn, og det er jo, hvad det alt sammen i det lange perspektiv handler om. Tvivl om, hvordan sondringen skal lægges, drejer sig navnlig om etiske normer, som vedrører forholdet til Folketinget, til kommunalbestyrelsen og til udenforstående kontrolinstanser som Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen og de kommunale tilsynsråd.

Det rigtigste er formentlig at holde sig til en relativt snæver, formel afgrænsning af, hvad der skal betragtes som interne forhold. Forholdet mellem embedsmænd i et ministerium og deres minister er internt. Forholdet til Folketinget, herunder det faste folketingsudvalg på området, er eksternt. Ligeledes er forholdet til embedsmænd i andre ministerier og til andre ministre, heriblandt statsministeren, eksternt. Det svarer til offentlighedslovens ordning, og det har formentlig et langt stykke ad vejen baggrund i realiteter med hensyn til, hvorledes forholdene faktisk opleves hos embedsmænd og politikere.

Sondringen spiller en særlig rolle ved procedurespørgsmål. Der er stor forskel på procedurer, hvor de etiske problemer søges løst internt, og procedurer, hvor eksterne instanser inddrages.

I den offentlige debat om etiske normer for offentlige ansatte sondres der af og til mellem *offensivt* og *defensivt* virkende normer.

Sondringen er introduceret i debatten mest af pædagogiske grunde. Der har på baggrund af bl.a. tamilsagen været en tilbøjelighed til alene at opfatte etiske normer som noget, embedsmændene kunne henvise til, hvis der skal siges fra over for en overordnet, en minister eller en borgmester, der er i færd med at begå noget ulovligt eller uetisk. Det ændrer ikke synsvinklen (*defensivt* virkende), at etiske normer kan indebære en pligt for embedsmændene til at sige fra, selvom dette selvfølgelig må give anledning til anfægtelser om, hvorvidt etiske regler blot ville være endnu en knage at klynge loyale embedsmænd op på.

Den lidt snævre fokusering på tamilsags-problemer og -problemtyper ønskes brudt ved at pege på etiske værdiers offensive muligheder. Der

tænkes på rådgivningssituationer, hvor der ikke er tale om at sige fra over for noget bestemt, men hvor det handler om at påvirke politiske beslutningstagere i retning af etiske optimale beslutninger. F.eks. ved at argumentere for løsninger, der set ud fra retssikkerhedshensyn, lighedshensyn, demokratiske hensyn eller lignende er bedre end andre mulige løsninger. Etikken kan også virke offensivt i forbindelse med lovfortolkning og skønsudøvelse i konkrete sager. Der tænkes endvidere mere generelt på de tilskyndelser og opfordringer, som kommer og bør komme fra embedsmændenes side med henblik på ændring af gældende regler, administrativ praksis, indretning af kommunale serviceordninger osv.

Kapitel V

Mulige virkemidler til løsning af fagligt etiske problemer

Foran i kapitel III er på grundlag af arbejdsgruppens høringer beskrevet nogle grupper af problemer, der efter fremstillingen i kapitel IV typisk kan karakteriseres som fagligt etiske. I den arbejdsgruppe i kapitel VI går nærmere ind på nogle af de væsentligste problemområder og forsøger at fremkomme med løsningsforslag for disse, skal der i dette kapitel gives en oversigt over de vigtigste midler, som er til rådighed med henblik på at løse eller forebygge fagligt etiske problemer for ansatte i den offentlige forvaltning. Fremstillingen her er generel og koncentreret om karakteriseringen af de enkelte hovedtyper af »instrumenter«. I sammenhængen vil der dog også blive gjort nogle almindelige bemærkninger om nogle af de enkelte midlers egnethed.

De mulige virkemidler til løsning af fagligt etiske problemer kan kategoriseres på forskellig vis. Arbejdsgruppen finder, at de vigtigste virkemidler kan hovedopdeles i 6 kategorier: 1) retsregler, 2) forvaltningens organisation, 3) graden af åbenhed i administrationen, 4) forstærket offentlig debat og uddannelsesvirksomhed, 5) embedsmandens ansættelsesretlige stilling og 6) formulering af etiske regler/retningslinier. Den her angivne rækkefølge er ikke udtryk for en prioritering. Men generelt er det arbejdsgruppens opfattelse, at det må anses for ønskeligt, at en særlig vægt lægges på en forebyggelse af, at problemerne overhovedet opstår i konkrete situationer.

1. Retsregler

Der er stemmende med en retspolitisk tradition, at løsningen på konkrete problemfelter så vidt gørligt søges i retsregler om, hvordan den offentligt ansatte skal eller kan handle.

På denne baggrund må konkrete overvejelser naturligvis begynde med en *undersøgelse af, hvilke retsregler der gælder på området*, og om disse kan anses for tilfredsstillende. Kan retsreglerne beskrives uden usikkerhed af betydning og vurderes som acceptable, vil der i hvert fald jævnlige ikke være grund til at gå videre ud over måske at formidle et bedre kendskab til de pågældende retsregler. Ofte vil der

imidlertid være tvivl om indholdet af de relevante retsregler og/eller om disses tilstrækkelighed.

I de ikke sjældent forekommende tilfælde af denne art vil næste led naturligt være en vurdering af, *om indholdet af de gældende retsregler kan klarlægges gennem en nærmere retlig analyse*. Der kan findes adskillige eksempler på, at retsreglerne byder tilfredsstillende delløsninger, men at disse ikke er almindeligt erkendte eller kendte. To illustrationer fra de seneste års »sager« skal kort omtales. Der har eksempelvis været rejst spørgsmål om, hvorvidt en departementschef i et fagministerium kan - og efter omstændighederne skal - henvende sig til statsministeren (statsministeriet), hvis hans eller hendes minister fastholder en ulovlig ordre. En sådan beføjelse tilkommer - og en tilsvarende pligt påhviler - sandsynligvis efter omstændighederne i dag departementschefen (jf. herved bl.a. tamilrapporten, s. 2200), men erkendelsen af kendskabet til en regel af denne art er givetvis begrænset, bl.a. fordi den bryder med det almindelige princip i dansk statsret, at den enkelte fagminister er øverste instans på sit område. Som et andet eksempel kan nævnes spørgsmålet om, hvorvidt en ansat har krav på, at hans eller hendes standpunkt til f.eks. en dispositions lovlighed, hvor der er begrundet tvivl om denne, skal fremgå af sagens akter. Der er næppe større tvivl om, at et sådant krav eksisterer - som en enkel konsekvens af det embedsmandsansvar, der er accentueret bl.a. med tamilrapporten. Samtidig kan man konstatere, at der i administrationen har været en betydelig usikkerhed med hensyn til eksistensen af det nævnte krav.

Endelig er der anledning til at overveje, om der bør søges gennemført *ny lovgivning* om offentligt ansattes rettigheder og pligter. Behov for sådan lovgivning kan foreligge både, hvor en tilfredsstillende løsning vil forudsætte gennemførelse af nye retsregler, og hvor dette ikke er en nødvendighed, fordi der findes acceptable uskrevne regler. En kodificering i lovform vil klart tendere imod at give reglen større gennemslagskraft, dels på grund af lovens almindelige autoritet, dels fordi lovens gennemførelse vil udbrede kendskabet til reglen. Disse forhold er for så vidt vigtige i den foreliggende sammenhæng, som der er usikkerhed om retstilstanden på en del områder, og kendskabet til retsreglerne ofte er meget begrænset. Hertil kommer yderligere, at de praktisk set vigtigste reaktioner på uønsket adfærd fra embedsmændens side udspringer af den almindelige ledelseskompetence, f.eks. overførsel til andet arbejde, undladt forfremmelse m.v., og derfor ikke behøver at have sanktionskarakter. Denne omstændighed gør det særlig vanskeligt at kontrollere beføjelsens retmæssige udøvelse og underbygger behovet for en klar markering af den ansattes rettigheder.

Det falder vel uden for arbejdsgruppens kommissorium at formulere forslag til konkrete lovændringer. Men arbejdsgruppen finder at burde pege på visse lovgivningsmæssige spørgsmål, der er relevante i forhold til arbejdsgruppens kommissorium vedrørende formulering af etiske retningslinier. Det vil ske i forbindelse med nogle af problemområderne i kapitel VI samt i kapitel VII. Her skal blot bemærkes, at overvejelser af denne art er nærliggende på baggrund af de senere års beretninger fra undersøgelsesretter o.l. Disse har langt fra på alle punkter afklaret tvivlen om de relevante retsreglers indhold og har måske endda i nogle henseender forøget behovet for en generel afklaring af den offentligt ansattes retstilling. Det sidste synes ikke mindst at gælde rapporten i tamil-sagen.

Tanker om lovgivning vedrørende ansattes rettigheder og pligter vil i nogle sammenhænge blive mødt med den indvendig, at der er tale om overenskomststof. Indvendingen gælder imidlertid ikke for almindelige forskrifter om pligter og rettigheder i offentlig tjeneste. Praktisk set kan det måske forekomme nærliggende at søge eventuelle regler indsat i forvaltningsloven, idet denne lov i forvejen gælder for hele den offentlige forvaltning og for alt personale uanset ansættelsesform, og som allerede rummer bestemmelser om offentligt ansattes tavshedspligt. Måske bør en bredere lovgivningsmæssig reform foretrækkes jf. kapitel VII.

2. Forvaltningens organisation

Undertiden peges på, at organisatoriske ændringer vil bidrage til at fjerne etiske problemer. Så vidt ses sigtes der her navnlig til de nedenfor omtalte to typer af ændringer:

For *det første* tænkes der på nogle generelle organisatoriske ændringer: øget decentralisering, øget udlægning af opgaver til styrelser, etablering af flere statsaktieselskaber - kort sagt organisatoriske ændringer, der begrænser det antal sager, hvori det politiske niveau bliver impliceret. På kommunalt niveau kan lignende omorganiseringer diskuteres, f.eks. henlæggelse af opgaver til institutionsbestyrelser.

Det er imidlertid en selvfølge, at sådanne organisatoriske ændringer må vurderes ud fra en flerhed af synspunkter, og at de således ikke kan tænkes gennemført alene med henblik på reduktion af etiske problemer.

Arbejdsgruppens høringer og diskussioner har i øvrigt ikke afdækket organisationselementer, der med sikkerhed kan anses for generelt positive set ud fra fagligt etiske synspunkter.

For *det andet* har det været fremdraget, at etablering af statssekretærembeder og oprettelse af politiske sekretariater i ministerierne skulle være relevant i sammenhængen. Tanken er vel den, at sådanne ordninger vil reducere ministerens behov for politisk rådgivning og bistand fra de ordinære embedsmænd og dermed formindske et pres, der i et grænseområde kan opleves som etisk belastende. Det bør imidlertid ikke overses, at sådanne ændringer også kan gøre embedsmandsrollen mere usikker. Her skal iøvrigt blot bemærkes, at selv den forholdsvis vidtgående politiske bistand, som i dag forlanges af embedsmændene, ifølge udsagnene under høringerne, ikke opleves af embedsmændene som et etisk problem. Allerede af denne grund er det arbejdsgruppens opfattelse, at de vigtigste diskussioner om statssekretærordninger o.l. må foregå på andre præmisser end fagligt etiske hensyn - hvilket da også aktuelt er tilfældet.

3. Den offentlige forvaltnings åbenhed

Det har været et gennemgående træk ved de erfaringer, der er fremført under vore høringer, at der peges på større åbenhed som et middel til at reducere antallet af etiske problemer. Når der tales om »åbenhed«, sigtes der til to helt forskellige forhold:

Der sigtes for det første til forvaltningens åbenhed over for omverdenen. Denne åbenhed beror dels på det omfang, hvori forvaltningen på eget initiativ informerer omverdenen, dels på rækkevidden af offentlighedslovens og forvaltningslovens regler om aktindsigt efter begæring.

Den anden form for åbenhed, der drøftes, kan karakteriseres som den »interne åbenhed«. Det er den åbenhed, der navnlig består i, at alle i vedkommende forvaltningsenhed, f.eks. i et ministerium eller en styrelse, fra top til bund drøfter ministeriets/styrelsens problemer, herunder etiske problemer, med hinanden, og med en gensidig respekt af synspunkters forskellighed.

4. Fagligt etisk debat og uddannelsesvirksomhed

Arbejdsgruppen finder det vigtigt, at der iværksættes en bred debat iblandt DJØF's medlemmer om fagligt etiske emner, og at denne debat føres videre til diskussioner på de enkelte arbejdspladser mellem

ledelse og medarbejdere. Sådanne lokale debatter kan eventuelt føre til, at der inden for begrænsede enheder opstilles fagligt etiske mål på linie med andre typer af mål. Den fagligt etiske debat vil i hvert fald kunne være et velegnet middel til udvikling af en frugtbar organisationskultur. Med nærværende betænkning og særligt med dennes kapitel VI søger arbejdsgruppen at give et oplæg til en intensiveret fagligt etisk debat.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det endvidere vigtigt, at erkendelsen af etiske problemer og mulighederne for deres løsning og den nævnte debat herom får et kvalificeret grundlag og i øvrigt stimuleres gennem nogle uddannelses tilbud af begrænset omfang. Sådanne tilbud bør formentlig generelt etableres som led i grunduddannelserne, og herud over - i praktisk orienterede sammenhænge - i efteruddannelsesprogrammer.

5. Embedsmændenes ansættelsesretlige stilling

Med henblik på at forebygge eller reducere de fagligt etiske problemer er det nærliggende at overveje en styrkelse af embedsmanden i ansættelsesretlig henseende. En sådan styrkelse må i givet fald ske gennem lovgivning og kan bl.a. bestå i: en bedre beskyttelse imod afskedigelse, forflyttelse o.l., gennem ændrede regler om pension, regler om betingelser for afskedigelse m.v. samt procedurekrav. Sigtet med ændringerne skulle navnlig være at styrke embedsmandens position således, at han eller hun lettere kan og tør udnytte sin ret og eventuelt også pligt til »at sige fra«. En sådan styrkelse kan der være behov for, også fordi det etiske problem i nogle situationer består i, at embedsmanden - af frygt for konsekvenserne - ikke benytter sig af de muligheder, han eller hun har.

6. Formulering af etiske regler/retningslinier

Spørgsmålet om, hvorvidt der bør søges formuleret et sæt af etiske regler/retningslinier, beror bl.a. på en vurdering af, hvilke virkninger der - dels for de enkelte problemområder, dels mere generelt - kan påregnes af de ovenfor omtalte virkemidler.

Spørgsmålet vil blive behandlet nærmere i kapitlerne VI, VII og VIII.

Kapitel VI

Nærmere behandling af problemområder

I kapitel III, nærmere belyst ved kapitel IV, er beskrevet de administrative handleområder, hvortil etiske problemer eller dilemmaer erfaringsmæssigt kan knytte sig. I kapitel V er - uden nogen nærmere stillingtagen - beskrevet de virkemidler, der kan blive spørgsmål om at bringe i anvendelse med henblik på at forebygge/løse de pågældende problemer.

I dette kapitel VI forsøges en mere dybtgående behandling af nogle - i alt 7 - problemområder. I fremstillingen søges for hvert problemområde - i væsentlig grad baseret på de foretagne høringer (kapitel III) - foretaget en nærmere problematisering, en beskrivelse af, i hvilket omfang gældende retsregler kan antages at afklare de foreliggende problemer, og en angivelse af arbejdsgruppens vurderinger/anbefalinger, herunder med hensyn til anvendelse af de virkemidler, der er beskrevet i kapitel V.

De 7 problemområder behandles nedenfor i de 7 afsnit, hvori kapitlet er opdelt:

1. afsnit: Etiske problemer knyttet til den umiddelbare borgerkontakt.
2. afsnit: Etiske problemer i forbindelse med rådgivning.
3. afsnit: Etiske problemer knyttet til den offentligt ansattes selvstændige udøvelse af beføjelser.
4. afsnit: Etiske problemer i forbindelse med ulovlige ordrer.
5. afsnit: Etiske problemer knyttet til sandhedsforpligtelsen.
6. afsnit: Etiske problemer knyttet til fagligheden.
7. afsnit: Etiske problemer knyttet til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Kapitel VI, afsnit 1

Etiske problemer knyttet til den umiddelbare borgerkontakt

1. Indledning

For borgerne vil spørgsmål om etiske normer for embedsmænds adfærd naturligvis i første række dreje sig om normer for de kontakter, de selv har med den offentlige forvaltning. Forholdet mellem embedsmænd og politikere spiller en rolle, men det er sjældent af direkte betydning for den enkeltes kontakt med forvaltningen. Det er for de fleste mest noget, de læser om i aviserne, og som man måske interesserer sig for, mere abstrakt, som samfundsborger.

Det, som har direkte betydning, er forvaltningens adfærd i de konkrete kontakter - eller »sager« - vedrørende enkelte borgere, som adressat for en afgørelse eller som »klient« i forhold til forvaltningens faktiske virksomhed.

Arbejdsgruppens høringer har kun i begrænset omfang beskæftiget sig med de etiske spørgsmål, som knytter sig til den umiddelbare borgerkontakt. Det skyldes ikke en nedvurdering af de etiske problemer i den forbindelse - tværtimod, jf. bemærkningerne ovenfor i kapitel II og IV - men en simpel erkendelse af, at det vil være uoverkommeligt gennem høringer m.v. at få et blot nogenlunde dækkende billede af de mangeartede etiske spørgsmål, som foreligger her. Arbejdsgruppen har derfor valgt at anføre nogle generelle betragtninger, bl.a. baseret på gruppemedlemmernes almene erfaring med offentlig forvaltning, og at koncentrere sine konkrete anbefalinger om 3 udvalgte områder: den kommunale socialforvaltning, kriminalforsorgen og - dele af - politiets arbejde, jf. nedenfor under punkt 4.

Modstillingen »borgerne over for forvaltningen« dækker over en mangfoldighed af forskellige myndigheder, forvaltningsfunktioner og ikke mindst forskellige grupper af borgere. Såvel beboeren på plejehjemmet som den store kemikalievirksomhed, der søger om miljøgodkendelse, er »borgere« i relation til forvaltningen; begge har krav på en ordentlig

og hensynsfuld behandling, men de etiske spørgsmål, der er knyttet til kontakten med forvaltningen, må nu engang falde noget forskelligt ud.

I meget grove træk falder de konkrete kontaktflader mellem borgere og forvaltning inden for følgende tre områder:

Afgørelsesvirksomhed

Forvaltningen træffer afgørelse om borgernes ret og pligt på en række forskellige områder. Byggetilladelser, miljøtilladelser, ydelser efter bistandsloven og afgørelser om indlæggelse på hospital er eksempler på positive afgørelser. Negative afgørelser er f.eks. påbud efter miljøbeskyttelsesloven og politiets afgørelser om tiltalerejsning, eller det er afslag på positive afgørelser, f.eks. afslag på ansøgninger om bistandshjælp eller om tilladelse til byggeri. Skatteligningen rummer en række forskellige enkeltafgørelser i forhold til den enkelte skatteyder, samlet i den årlige opgørelse af skattegrundlaget.

Faktisk forvaltningsvirksomhed

Med eller uden forbindelse med afgørelsesvirksomhed er der løbende kontakter mellem forvaltning og borgere, hvor krav om ordentlig og hensynsfuld behandling kan være lige så betydningsfuld. Det gælder f.eks. almindelige henvendelser til kommunen, hvor der spørges om råd og vejledning, det gælder politiets overvågning af trafikken, og det gælder behandlingen af de personer, som befinder sig på offentlige institutioner som f.eks. plejehjem, hospitaler, biblioteker og fængsler.

I forbindelse med afgørelser er der forvaltningsadfærd, som ikke umiddelbart vedrører selve afgørelsernes indhold, men som dog spiller en væsentlig rolle, f.eks. den tid, der går, inden en afgørelse træffes, orientering om, hvad der sker i sagen, og den sproglige udformning af forvaltningens skrivelser.

Virksomhedsdrift

Det offentlige driver en række virksomheder, ofte med monopolstilling, som vi er afhængige af i det daglige. De findes bl.a. inden for den kollektive trafik, postvæsenet og forsyning med vand og kloak. Selvom virksomhederne drives på forretningsmæssig basis, og vi betaler for ydelserne, forventer vi en særlig behandling, i hvert fald en særlig ansvarlighed, fordi det er offentlige virksomheder.

Det må imidlertid nok erkendes, at udviklingen her går i retning af en ligestilling med privat virksomhedsdrift. Flere og flere offentlige virksomheder privatiseres, om ikke fuldt, så i den forstand, at virksomhederne gøres til offentligt ejede aktieselskaber, og ad den vej bringes

uden for nogle af de offentligretligt baserede krav til virksomheden. De etiske krav vil formentlig følge denne udvikling og komme til at ligne dem, vi stiller til privat virksomhed.

Kerneområdet for opstilling af etiske krav til forvaltningens virksomhed og til embedsmænds adfærd over for borgerne er tilfælde, hvor forvaltningens virksomhed kan karakteriseres som magtudøvelse over for den enkelte borger.

Det er et diffust begreb i et forvaltningssystem som vort, men det skal heller ikke bruges til nogen præcis afgrænsning. Magt skal forstås i vid forstand; ikke kun som fysisk eller retlig magt, men som den kombination af fysiske, økonomiske og videnmæssige ressourcer, der sammen med de retlige beføjelser typisk adskiller den offentlige forvaltning fra de borgere, den skal betjene. I jo højere grad denne forskel er til stede, og i jo højere grad borgeren er afhængig af, hvorledes forvaltningen handler, foreligger der magtudøvelse - i hvert fald i etisk forstand.

Begrebsafgrænsningen svarer til det traditionelle udgangspunkt for opstillingen af retlige krav til forvaltningens virksomhed. De klassiske menneskerettigheder drejer sig om statens fysiske magtudøvelse, navnlig inden for strafferetsplejens område. Senere udvides rettighedskataloget til andre forvaltningsområder, hvor den fysiske tvang blot står som en fjern fuldbyrdelsesmulighed bag den retlige tvang. I dag dækker menneskerettighedssynsvinkelen og de hermed forbundne retssikkerhedsværdier stort set alle former for statslig magtudøvelse, men lovfæstelsen af disse værdier i form af egentlige retssikkerhedsgarantier er koncentreret om myndighedsudøvelsen, det vil sige afgørelsesvirksomhed i retlig forstand.

Dette, og kun dette, er forvaltningslovens område. Og det er også her den almindelige forvaltningsret, med bl.a. krav om hjemmel og andre indholdsmæssige krav, har sit primære virkeområde. Ved særligt indgribende afgørelser, som f.eks. ekspropriation og fratagelse af erhvervstilladelse, er retsbeskyttelsen ofte udbygget i særlovgivningen på området. I forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed vil retsbeskyttelsen typisk koncentrere sig om tilfælde, hvor magtudøvelseselementet i forvaltningens virksomhed står særligt klart, bl.a. fordi der er tale om borgere eller klienter i en svag og sårbar position. Det er f.eks. indsatte i kriminalforsorgens anstalter, personer, som er tvangsindlagt på et psykiatrisk hospital, eller børn og unge, som er tvangsbragt på døgninstitution under socialforsorgen.

2. Generelle betragtninger

At der i vidt omfang i den umiddelbare borgerkontakt er »etiske problemer«, der typisk løses gennem etiske vurderinger eller en kombination af retsregler og etiske vurderinger, er åbenbart.

Det er i denne relation, at »etiske værdier af almen karakter«, jf. kapitel IV, 2.1, har sin klare plads. I denne relation er det generelle overordnede etiske krav netop kravet om respekt for det enkelte menneske, herunder den enkeltes ret til selvbestemmelse, til integritetsbeskyttelse og til at blive betragtet som ligeværdig.

De etiske værdier/retningslinjer fungerer i forhold til retsregler på forskellige måder:

Nogle retsregler er klare i deres indhold og samtidig umiddelbare afspjlinger af etiske normer. I sådanne situationer er forholdet mellem ret og etik principielt uproblematisk. Noget tilsvarende gælder tildels med hensyn til visse uskrevne almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, bl.a. vedrørende skønsudøvelse: Forbud mod usaglige hensyn, lighedsgrundsætninger og proportionalitetsgrundsætningen.

De etiske værdier/retningslinjer fungerer i øvrigt sammen med retsregler på følgende måder:

1. Regler i love eller administrative bestemmelser kan kræve en nærmere fortolkning ud fra »forholdets natur«, »reale grunde« m.v. Ofte er disse betragtninger etisk orienterede rimelighedsbetragtninger.
2. Hvis lovgivningen bemyndiger forvaltningen til at træffe afgørelse efter et skøn, betyder det krav til forvaltningen om stillingtagen til, hvilke hensyn, herunder etiske, der kan og eventuelt skal indgå i den skønsmæssige afvejning, og hvorledes denne afvejning skal foretages.
3. Undertiden fungerer etiske normer - typisk ved faktisk forvaltningsvirksomhed - på en anden og mere direkte og selvstændig måde som styrende for virksomheden.

De her omtalte etiske normers grundlag kan gennemgående beskrives som de almene etiske værdier, der i kapitel II og IV og ovenfor i dette kapitel er beskrevet som respekt for det enkelte menneske. Men grundlaget kan også beskrives gennem nogle snævrere retligt oriente-

rede værdier. Allerede i sit høringsoplæg af 26. juni 1992 (bilag 3) omtalte arbejdsgruppen tre sådanne værdier:

2.1. Menneskerettighedsværdier

Om stort set alle menneskerettighedsregler - hvad enten de findes i grundloven eller i internationale konventioner - gælder, at de dels har et selvstændigt positivt indhold, der fastlægges ved fortolkning, dels er udslag af/båret af en langt bredere værdisætning: Respekt for den personlige frihed, privatlivets fred, den private ejendomsret, ret til at udfolde sig i den offentlige meningsdannelse (ytringsfrihed, forenings- og forsamlingsfrihed).

Flere ombudsmandssager er illustrerende i denne henseende:

Vedrørende beskyttelse af den *personlige frihed*:

FOB 1988.144. En mand var blevet anholdt og hensat til afsoning af underholdsbidrag, efter at han mundtligt havde fået meddelt afgørelsen herom. Da anholdelsen alene var begrundet i skyldigt børnebidrag og ikke i noget kriminelt forhold, var frihedsberøvelsen ikke omfattet af 24 timers-reglen i grundlovens § 71, stk. 3, men af reglen om domstolsprøvelse i henhold til grundlovens § 71, stk. 6. Politiets manglende vejledning herom fandt Ombudsmanden meget beklagelig. Sagen gav i øvrigt Ombudsmanden anledning til over for Justitsministeriet at rejse det generelle spørgsmål, om ikke afgørelser om hensættelse til afsoning bør meddeles parten skriftligt, selvom der ikke er krav herom i loven om inddrivelse af underholdsbidrag. Ombudsmanden henviste til, at der for afgørelser om hensættelse til afsoning af underholdsbidrag gælder det særlige, at der er tale om afgørelser »som kan indebære meget væsentlige indgreb i den personlige frihed. For sådanne afgørelser er det vigtigt, at parten fuldt ud er klar over afgørelsens nøjagtige indhold, dens begrundelse og den prøvelsesmulighed, der er.....«. Justitsministeriet var enig heri, og den 10. oktober 1990 blev der udsendt en cirkulæreskrivelse herom til politiet, jf. FOB 1990.529.

Vedrørende beskyttelse af *privatlivets fred*:

FOB 1990.227. Sagen vedrørte begrænsning og kontrol af en moders samkvem med sit barn, der var tvangsmæssigt anbragt på et behandlingshjem. Myndighederne havde besluttet, at al kontakt skulle »foregå under overvågning, det vil sige, at den ugentlige telefonsamtale er med medhør, breve bliver læst, samt personligt samvær bliver overvåget«. Ombudsmanden udtalte, at et så væsentligt indgreb i privatlivets fred som det her foreliggende kræver klar og sikker hjemmel

i lovgivning, og fandt det tvivlsomt, om en sådan hjemmel fandtes i bistandslovens bestemmelser. Så meget desto mere anså han det for tvivlsomt, om der var hjemmel til at fravige kravet i grundlovens § 72 om retskendelse. På den baggrund henstillede Ombudsmanden, at socialministeren søgte at tilvejebringe en udtrykkelig lovregulering af de rejste spørgsmål, hvilket ministeren indvilgede i, jf. FOB 1991.299.

Vedrørende beskyttelse af *ytringsfrihed* m.v.

FOB 1977.435. Sagen vedrørte kommunernes administration af en skønsmæssig bestemmelse i lov om offentlige veje, hvorefter kommunerne kan give tilladelse til plancheudstillinger o.l. på offentlige veje. Som sit centrale synspunkt bemærkede Ombudsmanden, at kommunalbestyrelsen ved sin stillingtagen til disse sager skal foretage en afvejning af samtlige hensyn til vejarealets anerkendte funktion, »herunder tage vejarealets brug til offentlig meningstilkendegivelse i betragtning som en af disse anerkendte funktioner«.

FOB 1983.101. Sagen vedrørte en journalist, der var blevet bortvist fra et rådhus, mens han uden for byrådssalen afventede afslutningen af et lukket møde i byrådet. Sagen gav Ombudsmanden anledning til at udtale, at hensynet til at sikre størst mulig offentlighed omkring kommunalbestyrelsens arbejde - og som en vigtig side heraf pressens adgang til at informere om kommunalbestyrelsens virksomhed - er af en sådan kvalificeret karakter, at hensynet må tillægges særlig vægt ved afgørelser af, hvorvidt pressen bør gives adgang til rådhuset uden for almindelig åbningstid.

2.2. Retssikkerhedsværdier

Der er et væsentligt sammenfald mellem menneskerettighedssynspunkter og retssikkerhedssynspunkter. Mange menneskerettighedsregler har det klare formål at øge retssikkerheden.

Retssikkerhedsbegrebet er ikke éntydigt. Normalt anvendes det som en fællesbeskrivelse for flere mere præcise retssikkerhedsformer, jf. f.eks. Juristen 1991, s.349 ff.

Her skal alene omtales, hvad der undertiden, herunder i den ovennævnte artikel, betegnes som forudseeligheds-retssikkerhed og procesretssikkerhed.

Forudseeligheds-retssikkerhed foreligger, for så vidt der er givet borgerne gode muligheder for at forudse de retlige konsekvenser af bestemte situationer eller dispositioner. Denne retssikkerhed beror således på det omfang/den måde, hvorpå forvaltningsafgørelses grundlag

og indhold normeres i lovgivningen (som værn mod vilkårlighed), dels på det omfang og den måde, hvorpå borgerne informeres (på forhånd) om retstilstanden på vedkommende område.

Det første af disse forhold illustreres bl.a. af en række ombudsmands-udtalelser. Når Ombudsmanden benytter sin beføjelse til at afgive henstillinger om ændring af lovgivningen, har temaet jævnligt været at klargøre regler og eventuelt også at normere en meget eller helt skønsmæssig beføjelse gennem fastlæggelse af betingelser eller hensyn, der er relevante for skønsudøvelsen. Som særligt vidtrækkende eksempler på sådanne ombudsmandsudtalelser er der grund til at nævne FOB 1976, s.324 (jf. 1977, s.75), og 1978, s.288, om revision af udlændingeloven.

At retssikkerhedshensyn kan tilsige en effektivisering af det offentlige information til borgerne om deres rettigheder og pligter er lagt til grund i flere henstillinger fra Ombudsmanden, f.eks. i FOB 1976, s.386, jf. 1977, s.85, og 1978, s.44, om information til arbejdsløse om deres retsposition, og naturligvis i de to seneste betænkninger om offentlig information: nr. 787/1977 afgivet af udvalg nedsat af Statsministeriet og nr. 1117/1987 (enmandsudredning efter anmodning fra finansministeren).

Proces-retssikkerhed foreligger, for så vidt der iagttages sagsbehandlingsmåder, der er egnet til at bidrage til, at forvaltningsafgørelser bliver lovlige og rigtige. En sikring af, at sådanne sagsbehandlingsmåder i almindelighed iagttages, findes nu i forvaltningslovens positive bestemmelser og i de - i hvert fald til dels - etisk funderede principper for »god forvaltningsskik«, der omtales nedenfor i punkt 2.3.

Her er imidlertid grund til at fremhæve, at forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse og klagevejledning og tildels også reglerne om inhabilitet i væsentlig grad har deres grundlag i principper, der i forvejen var fastlagt i ombudsmandsudtalelser, baseret på etisk orienterede retssikkerhedssynspunkter.

2.3. God forvaltningsskik

Dette begreb anvendes undertiden som dækkende både materielle og processuelle spørgsmål. Her anvendes det kun i relation til processuelle spørgsmål. Om nogle forvaltningsprocessuelle spørgsmål gælder der som nævnt retsregler. Forvaltningsloven indeholder regler om habilitet, vejledning, repræsentation, partsaktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning, og disse regler suppleres af bl.a. den uskrevne retsgrundsætning: Undersøgelsesprincippet, hvorefter det

påhviler forvaltningen at drage omsorg for, at der - inden en sag afgøres - er tilvejebragt et forsvarligt oplysningsgrundlag for afgørelsen.

Som allerede berørt ovenfor under punkt 1 gælder forvaltningsloven stort set kun for »behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed«, jf. lovens §2. Forvaltningsloven gælder således ikke for, hvad der undertiden betegnes som faktisk forvaltningsvirksomhed, dvs. vare- og tjenesteydelsers produktion og leverance, herunder tjenesteydelser inden for social- og sundhedssektoren.

Dette betyder ikke, at der ikke gælder procedureregler for denne forvaltningsvirksomhed. Der kan gælde *uskrevne retsgrundsætninger* beslægtet med forvaltningslovens krav (f.eks. om inhabilitet og i et vist omfang om information og medindflydelse/partshøring). Med hensyn til aktindsigt gælder offentlighedsloven, der ikke som forvaltningsloven er begrænset til afgørelsessager, men efter § 1 principielt gælder for »al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning«. Endvidere vil der jævnligt - vel typisk - også med hensyn til procedure spørgsmål foreligge specielle skrevne regler tilpasset de enkelte forvaltningsområder; et vigtigt eksempel er lægelovens regler om informeret samtykke. Ved siden af professionsbestemte retsregler vil der jævnligt foreligge professionsetiske regler.

Ved siden af forvaltningsprocessuelle retsregler »gælder« imidlertid nogle »ikke-retlige« retningslinjer under samleetiketten »god forvaltningsskik«. Denne samleetikette er grundlagt i ombudsmandsinstitutionens arbejde lige fra institutionens indførelse. Ombudsmandens undersøgelser afslører undertiden administrative handlemåder, som ikke kan betegnes som ulovlige/retsstridige, men som på den anden side ikke lever op til sådanne krav til hensynsfuldhed m.v. i administrationen, som bør stilles. I sådanne tilfælde reagerer Ombudsmanden med en kritik af typen: »det havde været ønskeligt, om« osv. eller med en henstilling om, hvorledes praksis efter Ombudsmanden opfattelse fremtidig bør tilrettelæggelsen. Nogle af disse principper er optaget i kapitel XII i Justitsministeriets vejledning (1986) til forvaltningsloven.

Efter arbejdsgruppens anmodning har Ombudsmanden påtaget sig at udarbejde en redegørelse for ombudsmandspraksis vedrørende »god forvaltningsskik«. Denne redegørelse er optaget som bilag til denne betænkning (bilag nr. 4).

Som et specielt spørgsmål under »god forvaltningsskik« ønsker arbejdsgruppen at gøre nogle bemærkninger om *genoptagelse af forvaltningssager*. Spørgsmålet er, hvorledes en forvaltningsmyndighed skal

forholde sig, hvis modtageren af en forvaltningsafgørelse (påbud, forbud, afslag, delvis imødekomende tilladelse) fremsætter anmodning om genoptagelse af sagen (og ændring af afgørelsen), eller hvis forvaltningsmyndigheden på andet grundlag - for eksempel fordi der er afsagt dom eller truffet afgørelse af en klagemyndighed i en lignende sag - har anledning til at revurdere en tidligere indtagen holdning.

Arbejdsgruppen skal ikke gå i enkeltheder med hensyn til de retlige problemer vedrørende myndigheders ret og pligt til genoptagelse af sager og ret og pligt til ændring.

Hvis den oprindeligt truffe afgørelse er behæftet med sådanne formelle eller materielle fejl, at den må anses for ugyldig (vil kunne annulleres eller rettes af domstolene), har vedkommende myndighed naturligvis pligt til at ændre afgørelsen. Hvis afgørelsen omvendt er den eneste mulige lovlige afgørelse, kan den naturligvis ikke ændres. Men mellem disse to yderpunkter er der et bredt felt med mulighed for genoptagelse og ændring - stort set kun begrænset, hvis et afgørende hensyn til en anden part, f.eks. et nabohensyn, gør sig gældende i modsat retning.

Selvom den sagsbehandlingsfejl, der måtte foreligge, ikke medfører ugyldighed, kan myndigheden således genoptage sagen og reparere fejlen, f.eks. foretage en forsømt partshøring. Og selvom en skønsmæssig afgørelse er materielt lovlig, kan myndigheden være imødekomende og overveje alternative løsninger, som er mere acceptable for den private part, og som vedkommende lovbestemmelse også åbner mulighed for.

Det er imidlertid nok en udbredt opfattelse, at myndighederne, af prestigemæssige grunde, nødt vil ændre de én gang truffe afgørelser og dermed indrømme »fejl«. Arbejdsgruppens høringer tyder da også på, at der i nogle ministerier og styrelser er en tilbøjelighed til at gå langt i retning af at forsvare og fastholde de én gang truffe afgørelser. Andre ministerier og styrelser har imidlertid den - efter arbejdsgruppens opfattelse rigtige - modsatte holdning: at udvise stor åbenhed med hensyn til en revurdering af sager. For så vidt forvaltningen vil sikre sig prestige, er det værd at fremhæve, at prestigen formentlig lettere vindes ved borgervenlig åbenhed med hensyn til at rette »fejl«, som nødvendigvis af og til vil forekomme også i gode forvaltninger, end ved forsøg på at skabe et ufejlbarlighedsskær ved stædigt at fastholde urigtige, dubiøse eller unødigt belastende afgørelser.

3. Virkemidler med henblik på fastholdelse og eventuelt styrkelse af etiske synspunkter i den direkte borgerrelaterede forvaltning

Så længe etiske spørgsmål i borgerrelationen alene betragtes generelt eller i helt brede kategorier som beskrevet ovenfor, er det mest nærliggende middel til en ønskelig sikring af etiske synspunkters vægt vel dels retsregler (lovændringer), dels vejledninger.

Arbejdsgruppen finder ikke at burde gå nærmere ind på enkeltspørgsmål vedrørende lovændring. På forvaltningsprocessens område er det næppe aktuelt at forestille sig væsentlige ændringer af forvaltningsloven i den nærmeste fremtid. Derimod kan der være grund til at fremhæve betydningen af, at den materielle del af forvaltningslovgivningen søges udformet på en sådan måde, at der skabes klarhed over borgernes retsposition, og at denne i rimeligt omfang normeres i loven (som værn mod administrativ vilkårlighed), jf. herved bemærkningerne ovenfor om retssikkerhedsværdier (forudseeligheds-retssikkerhed) og nedenfor om sociallovgivningen.

Formulering af vejledende retningslinier på et så generelt niveau, som der her er tale om, kan formentlig navnlig gøre nytte som en bevidstgørelseseffekt vedrørende de omtalte helt fundamentale etiske værdier. Inden for det store område »god forvaltningsskik« ligger der dog en værdifuld og ret detaljeret vejledning i Ombudsmandens redegørelse, som er omtalt ovenfor og gengivet i bilag 4. Om forholdsvis indgående vejledninger for afgrænsede forvaltningsområder henvises til senere bemærkninger, bl.a. nedenfor i forbindelse med kriminalforsorgen.

I øvrigt ønsker arbejdsgruppen at pege på, at de omtalte spørgsmål er genstand for en betydelig dynamik. Begrebet god forvaltningsskik er - navnlig som følge af Ombudsmandens virksomhed - genstand for løbende udvikling, og om hele feltet gælder, at det er genstand for en ret intensiv behandling - også med henblik på reformer - dels i litteraturen og ved kursus- og konferencevirksomhed, dels mere konkret og praktisk orienteret gennem forskellige forvaltningspolitiske initiativer, ikke mindst fra Administrations- og Personaledepartementet.

En positiv udvikling i de etiske synspunkters rolle i den borgervendte forvaltningsvirksomhed er i væsentlig grad afhængig af, hvad der i kapitel V er betegnet som intern åbenhed. Det er vigtigt, at alle forvaltningsenheder, der - som tilfældet er for de flestes vedkommende -

har borgervendt virksomhed, er opmærksom på og systematisk drøfter, hvorvidt deres virksomhed bør justeres af hensyn til borgerne, navnlig med henblik på bedre retssikkerhed, større hurtighed og smidighed i sagsbehandlingen, større hensynsfuldhed og hjælpsomhed (herunder bedre information/vejledning) og mere medindflydelse (partshøring).

Det er imidlertid vigtigt, at denne »åbenhed« også gøres ekstern i den forstand, at den omfatter en dialog med borgerne. Det er principielt først og fremmest herfra, at grundlaget for en vurdering af behovet for ændringer skal hentes. Det er rigtigt og vigtigt, når en række kommunale og enkelte andre myndigheder har ladet »serviceprogrammer« - som led i »moderniseringsprogrammet« (1983), jf. navnlig Administrationsdepartementets cirkulære af august 1984 - starte med sådanne dialoger i form af spørgeskemaundersøgelser eller lignende, hvor borgerønskerne til administrationen søges identificeret.

4. Særlige områder

De etiske problemer vedrørende relationer til borgerne varierer som tidligere omtalt naturligvis meget fra område til område.

Betragtningerne ovenfor i afsnit 2 er af helt generel karakter. Det har ligget uden for arbejdsgruppens muligheder at analysere et større antal enkeltområder. Gruppen har kun beskæftiget sig nærmere med tre enkeltområder: politiet, kriminalforsorgen og den kommunale socialforvaltning (navnlig bistandsloven). Når disse 3 områder er valgt, beror det dels på, at de rejser særligt væsentlige etiske problemer (2 af områderne omfatter magtanvendelse), dels på, at de har været særligt egnede til belysning ved de gennemførte høringer.

4.1. Politiet

1. Særlig interesse knytter sig til politiets rolle i *straffeprocessen* i samspil med dommere og forsvarere. Arbejdsgruppen har som tidligere nævnt nedsat en specialgruppe vedrørende etiske spørgsmål i straffeprocessen med repræsentanter dels fra politiet, anklagemyndigheden i øvrigt, domstole og forsvarere, dels fra arbejdsgruppen.

Specialgruppen forventes at afgive indstilling til arbejdsgruppen i løbet af forholdsvis kort tid, og arbejdsgruppen vil derefter - formentlig meget hurtigt - kunne afgive specialbetænkning om dette emne.

2. Herudover har arbejdsgruppen særlig beskæftiget sig med etiske problemer i forbindelse med eventuel *passivitet over for underordnedes ulovlige magtanvendelse*.

4.1.1. Internationale regler om politietik

De Forenede Nationers generalforsamling vedtog den 17. december 1979 resolution 34/169, »Code of Conduct For Law Enforcement Officials«. Samme år vedtog Europarådet en resolution om »The Declaration on the Police«.

De etiske regler både i FN's Code of Conduct og i Europarådets politideklaration vedrører bl.a. magtanvendelse. I Danmark behandles disse spørgsmål i regler af retlig karakter enten i loven eller i tjenesteforskrifter fra Justitsministeriet og Rigspolitichefen.

De internationale regelsæt blev til efter ganske omfattende drøftelser verden over omkring 1975-80. Interessen for etiske regler vedrørende politiet nærmedes navnlig af interessen for menneskerettighederne, som blev og bliver tilsidesat i mange lande, i en række tilfælde under medvirken af myndigheder med betegnelsen politi. Det forhold, at initiativet til udarbejdelse af etiske regler blev taget inden for rammerne af FN, betød, at der blev fokuseret på regler, som skulle forhindre de særligt grove krænkelse af menneskerettighederne, såsom anvendelse af tortur. Reglerne har derfor i nogen grad karakter af minimumsregler. Senere i processen valgte man at lade arbejdet fortsætte regionalt, herunder i Europarådet.

Artikel 3 i FN-reglerne slår fast, at politiet kun må anvende magt, når det er »strictly necessary«, og kun i den udstrækning, det er påkrævet for udførelsen af deres opgave. Artikel 8 opstiller bl.a. den regel, at polititjenestemænd, som har grund til at antage, at FN's etiske kodex er blevet overtrådt eller er ved at blive overtrådt, skal (»shall«) rapportere sagen til deres overordnede myndigheder eller om nødvendigt til andre passende myndigheder og organer, som er udstyret med »reviewing« eller »remedial« power.

Efter kommentaren tilsigter artiklen at skabe balance mellem hensynet til den interne disciplin hos politiet og nødvendigheden af at behandle overtrædelse af grundlæggende menneskerettigheder. Polititjenestemænd bør derfor kun gå uden for kommandovejen, når det er den eneste effektive udvej. Det anføres i kommentaren, at massemedierne i nogle lande kan siges at have klagebehandlingsfunktioner. Polititjenestemænd kan (»may«) derfor være berettiget til som sidste udvej at viderebringe kendskab til overtrædelser af kodexen til offentligheden gennem massemedierne »i overensstemmelse med love og sæd-

vaner i deres egne lande og med bestemmelserne i artikel 4«, som handler om tavshedspligt.

Europarådsdeklarationen opererer også med en pligt og en ret for polititjenestemanden til at reagere ved rapportering. Det er her en forudsætning, at der foreligger en krænkelse af loven. Polititjenestemanden skal (»must«) rapportere sagen til sine overordnede. Hvis dette ikke fører til noget, kan (»may«) han rapportere sagen til højere myndighed.

I tilfælde af grove krænkelse af reglerne om magtanvendelse forekommer FN-versionen begrundet. For danske forhold synes Europarådsdeklarationen mere rimelig og realistisk.

Reglerne i kodexen og deklARATIONEN om, hvorledes en polititjenestemand - ikke kun en overordnet - bør reagere, hvis han bliver opmærksom på overtrædelser af kodexens eller lovens regler, er næppe almindeligt forekommende i national ret. Det hænger formentlig sammen med, at det anses for en selvfølge i hierarkiske systemer, at en leder reagerer på regelbrud enten ved tilrettevisning eller ved en formelig disciplinær reaktion. Det er imidlertid næppe en selvfølge, at man rapporterer om sideordnede eventuelle fejltrin, medmindre de er grove. Snarere gælder en modsat social norm af ganske betydelig styrke: Man sladrer ikke om sine kolleger.

Politijurister anvender i almindelighed ikke direkte magt. Det hender, at en politijurist giver ordre til foretagelse af anholdelse eller andre skridt, som kan indebære anvendelse af magt. Ethiske regler rettet til jurister med henblik på begrænsning af ulovlige magtanvendelse må derfor navnlig handle om, hvorledes politijuristen bør reagere, hvis han kommer til kundskab om, at ulovlig magtanvendelse har fundet eller finder sted.

4.1.2. Hvorledes bør politijurister handle, hvis de kommer til kundskab om ulovlig magtanvendelse i politiet ?

Politimesterens stilling som chef og indehaver af anklagemyndighed begrunder et særligt krav om at handle i tilfælde af magtmisbrug i politikredsen.

Politimesteren bliver som led i normal rutine bekendt med alle anmeldte eller rapporterede tilfælde af påstået ulovlig magtanvendelse i politikredsen. Politimesteren kan også på anden måde for eksempel gennem oplysninger i pressen blive bekendt med, at overskridelse af grænserne for ulovlig magtanvendelse kan have fundet sted.

Politimesteren må have pligt til at reagere ved mistanke om, at en ansat har overskredet grænsen for lovlig magtanvendelse. Såfremt overskridelsen er strafbar, følger dette af retsplejelovens paragraf 742, stk. 2: »Politiet iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået«. Tærsklen for indtræden af pligt til at få oplyst forholdet nærmere bør måske være lavere, end udtrykket »rimelig formodning« angiver, når der som her er tale om adfærd udvist af personer, som man har ledelsesansvar for. Handlepligten må også gælde formodning om magtanvendelse, som ikke rummer en straffelovsovertrædelse, men dog en overtrædelse af tjenstlige instrukser eller givne vejledninger, herunder det sæt vejledninger, der indgår i uddannelsen.

Politimesteren må søge forholdet oplyst. De videre skridt beror på tilfældets omstændigheder. I grovere tilfælde indledes strafferetlig efterforskning.

Politiet og andre myndigheder med beføjelse til at anvende magt må finde sig i en vis særbehandling derved, at undersøgelse indledes og udføres med konsekvens og grundighed, når mistanke om magtoverskridelse foreligger. Denne grundighed er et retssikkerhedsskabende komplement til de betydelige beføjelser, politiet har, og ikke en særordning begrundet i almindelig mistillid til politiet.

Politifuldmægtige bør næppe være underkastet andre krav end de øvrige ledere i politiet. Også for disse må der være pligt til at handle ved mistanke om, at en ansat overskrider grænserne for lovlig magtanvendelse. Politifuldmægtigen kan opfylde sin handlepligt ved at rapportere sine iagttagelser til politimesteren. Såfremt politimesteren forholder sig passiv, bør politifuldmægtigen have ret - men bortset fra grove tilfælde ikke pligt - til at gå videre til højere myndighed, jf. herved Europarådsdeklarationen. Politimesterens passivitet vil efter omstændighederne kunne være en overtrædelse af straffelovens §156 som fortsættelig undladelse af at opfylde en tjenestepligt. I så tilfælde må fuldmægtigens ret til at gå til en overordnet myndighed være klar.

Ved høringen af medarbejdere i kriminalforsorgen og politiet fremkom ingen konkrete eksempler på etiske konflikter af denne art, men dog nogle generelle betragtninger:

- »der bør skrives »brutalt« ind over for ulovlig magtanvendelse«
- »ved mistanke om uregelmæssigheder bør der laves undersøgelse«

- »på personalesiden er der enighed i samarbejdsudvalget om, at der skal siges fra ved mistanke om uregelmæssigheder«.

Disse korte betragtninger falder i tråd med synspunkterne foran vedrørende politiet. Man bør imidlertid ikke blive stående ved forsøg på at formulere nogle normer om pligt til at reagere. Det er vigtigt også at identificere og drøfte de faktorer - vurderingskriterier - som i nogle tilfælde fører til, at en jurist, en anden leder eller ansat i politiet vælger at forholde sig passiv trods kendskab til et tilfælde af ulovlig magtanvendelse.

4.2. Kriminalforsorgen

Ved arbejdsgruppens høring af repræsentanter for kriminalforsorgen modtog gruppen oplysninger dels om et foreliggende udkast til principprogram for kriminalforsorgen, dels om nogle konkrete etiske problemer, som opleves i kriminalforsorgens institutioner.

Det nævnte udkast til principprogram for kriminalforsorgen påkalder sig overordentlig principiel interesse, både ud fra en kriminalpolitisk og - som det senere vil blive omtalt i dette kapitel - ud fra en bredere forvaltningspolitisk synsvinkel.

Som kriminalpolitisk instrument har programmet stor værdi - måske ikke så meget ved sit indhold, der i det væsentlige svarer til en årrækkes officielle kriminalpolitik - men mere ved den formidling af denne politik, som programmet er udtryk for. Der er tale om en formidling, der er baseret på en dybtgående og systematisk gennemtænkning, og som vil ske i stor bredde (alle personalegrupper) og derfor formentlig med stor gennemslagskraft.

Programmet er opdelt i »formål«, »krav«, »hovedopgave«, »principper« og »udmøntning«.

»Formålet« angives som »... at medvirke til at begrænse kriminaliteten«.

Under »krav« formuleres bl.a. de menneskerettighedsorienterede etiske principper: »Kriminalforsorgen skal respektere det enkelte menneske og de almindeligt anerkendte menneskerettigheder« og »kriminalforsorgen må ikke pålægge de dømte andre begrænsninger, end hvad der følger af lovgivningen og af frihedsberøvelsen og af selve straffen«.

Under »principper« medtages bl.a. »ansvarlighedsprincippet«, hvorom det anføres: »Hovedindholdet i princippet er, at de dømte selv skal have ansvaret for deres tilværelse, og at personalets behandlingsmæssi-

ge indsats først og fremmest skal bestå i vejledning, rådgivning og motivation. Men denne virksomhed skal naturligvis kombineres med almindelig medmenneskelig omsorg og støtte i de tilfælde, hvor den indsatte eller klienten ikke er i stand til eller kan bringes i stand til selv at løse sine problemer«.

Dette er i overensstemmelse med det også i dag gældende princip, hvorefter tvang på den ene side kan anvendes, for så vidt det er nødvendigt for at sikre, at frihedsberøvelsen gennemføres (og uden kriminalitet), men på den anden side ikke accepteres i behandlingsarbejdet, der forudsættes, i hvert fald helt overvejende, at være baseret på kriminalforsorgens tilbud og de indsattes frivillige holdning hertil.

Under høringen af repræsentanter for kriminalforsorgen fremhævedes nogle specielle etiske problemer, hvoraf nogle havde karakter af etiske dilemmaer (sammenstød mellem modstående etiske normer).

Som baggrund for forståelse af disse problemer og deres løsningsmuligheder bør det fremhæves, at kriminalforsorgen, herunder de indsatte vilkår, er undergivet en tæt regelregulering, dels i straffeloven, i straffuldbyrdelsesbekendtgørelsen og i et stort antal supplerende cirkulærer, dels i et stort antal ikke-retlige normer, overvejende på internationalt grundlag, herunder FN-resolutioner og navnlig Europaråds-resolutioner; vigtigst er »de europæiske fængselsregler« fra 1987. Disse regelsæt er i vidt omfang baseret på menneskerettigheds-synspunkter - og dermed også på etiske synspunkter.

På baggrund af høringen og en senere drøftelse mellem arbejdsgruppens formand og institutionslederne (sammen med repræsentanter fra Direktoratet for Kriminalforsorgen) er der rimelig grund til at fremhæve følgende:

En gruppe problemer vedrører spørgsmålet om undtagelsesvis at anvende tvang i »behandlingsøjemed«, typisk for at modvirke fængsels-tilværelsens skadevirkninger. Medens udgangspunktet som omtalt ovenfor er, at der ikke må tvangsbehandles, er der hos nogle institutionsledere en opfattelse af, at der undtagelsesvis bør kunne anvendes tvang over for visse indsatte for at beskytte dem mod frivillighedens skadevirkninger. Navnlig fremhæves, at svage indsatte, der - fordi de ikke kan fungere i eller ikke accepteres i fællesskabet - vælger længere tids isolation i enrum, måske burde kunne tvinges ud af isolationen. Begrundelsen skulle vel være, at den frihedsberøvelse, der af sikkerhedsmæssige grunde gennemføres, skaber nogle situationer, der som etisk modstykke legitimerer tvangsanvendelse.

Det lige omtalte problem er stort set et delproblem under det bredere problem, som flere institutionsledere anser for - for tiden - at være et af kriminalforsorgens alleralvorligste - *de svage indsattes utilstrækkelige beskyttelse over for de »stærke«*. Formentlig kan dette problem kun løses gennem ændringer vedrørende de indsattes fordeling på institutionerne og vedrørende institutionernes organisatoriske struktur. Drøftelsen viste, at kriminalforsorgen i høj grad er opmærksom på dette problem, og arbejdsgruppen ønsker at understrege nødvendigheden heraf og dermed af en fortsat bearbejdning af problemet.

Et meget specielt, men meget alvorligt, spørgsmål om tvangsbehandling foreligger med hensyn til sultestrejkende indsatte. Det følger af lægeloven § 6 i dens nuværende udformning (og forarbejderne hertil), at tvangsbehandling (tvangsindgivelse af føde) ikke må foretages. Under drøftelserne blev der fra Direktoratet for Kriminalforsorgens repræsentanter givet udtryk for vigtigheden af, at problemerne vedrørende sultestrejker kom væk fra fængslerne, idet sultestrejkesituationerne ikke kan håndteres i fængselsregi.

Efter drøftelserne synes det ikke at kunne afvises, at *personalehensyn*, herunder organisationshensyn, undtagelsesvis kan have en *usaglig indflydelse* på afgørelse om, hvorledes der skal forholdes i anledning af personalets magtanvendelse over for indsatte og - på den anden side - om gennemførelse af disciplinærsager over for indsatte.

Sådanne forhold må efter drøftelserne antages at forekomme meget sjældent - men de må til gengæld betragtes som overordentligt alvorlige. At der her er tale om forhold, der er både klart ulovlige og uetiske, er indlysende. Noget behov for regelformulering er der derfor næppe. Afgørende er, at spørgsmålet bearbejdes i drøftelser mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen, institutionslederne og organisationsrepræsentanter med henblik på at sikre en klar forståelse for, at de indsattes beskyttelse ikke må kompromitteres ved hensyntagen til personaleorganisationer eller andre personalehensyn. Og det, der er anført ovenfor i afsnittet om politiet, hvorefter overordnede ikke må forholde sig passivt til formodninger om ansattes ulovlige magtanvendelse, gælder naturligvis også i kriminalforsorgen (og inden for alle andre forvaltningsområder).

En ret betydelig gruppe af etiske problemer består i, at der i overensstemmelse med gældende regler foretages *frihedsindgreb*, som på den ene side er fundet nødvendige ud fra fængselsmæssige hensyn til »sikkerhed og orden«, men som på den anden side er så indgribende og krænkende, at de netop kun kan legitimeres af særdeles stærke fængselsmæssige hensyn. Eksempler er: Enrumsanbringelse, strafcelleanbringelse, sikringscelleanbringelse, anden direkte fysisk magtanven-

delse og visse kropsvisitationer. Gennem en årrække er udviklingen gået i retning af at begrænse sådanne foranstaltninger - både i indhold og anvendelsesområde. Det fremgår af de omtalte drøftelser, at kriminalforsorgen fortsat er åben over for yderligere lempelser, og arbejdsgruppen ønsker ud fra etiske synspunkter at understrege nødvendigheden heraf.

At kriminalforsorgens basispersonale på en særdeles positiv måde er opmærksom på og forholder sig til kriminalforsorgens etiske problemer fremgår af Dansk Fængselsforbunds »arbejdetik« (1989), der er udarbejdet i samarbejde med de tilsvarende organisationer i de andre nordiske lande.

Ovenfor er omtalt, at kriminalforsorgens principprogram har stor principiel interesse - også ud fra et *bredere forvaltningspolitisk synspunkt*. Det bør kunne fungere som en *inspiration for andre styrelser*.

Mange styrelser og institutioner udarbejder som led i deres planlægning beskrivelser af organisationens grundlæggende mål og af de værdier, der bør ligge til grund for virksomheden. Hensigten er, at et sådant værdigrundlag kan indlejres i organisationskulturen og på den måde præge organisationens arbejde. Mål og værdier udmøntes herefter løbende i arbejdsplaner, prioritering af ressourcer, tilrettelæggelse af personaleudvikling, uddannelsesprogrammer osv.

I lighed med kriminalforsorgen vil mange styrelser og institutioner kunne tage spørgsmålet om etikken i kontakten med borgerne op i forbindelse med sådanne overvejelser. Sigtet vil selvfølgelig primært være internt, dvs. organisationens eget personale, men også overfor borgerne vil det have værdi at klargøre og præsentere den etik, som bør præge kontakten med borgerne.

4.3. De kommunale socialforvaltninger

Et af de spørgsmål, der har præget den offentlige debat, har været, hvorvidt det forekommer, at der fra det politiske niveau (kommunalbestyrelser, udvalg) gives direktiver til forvaltningsniveauet, som indebærer, at borgerne ikke får de ydelser, de har krav på efter den sociale lovgivning. Her er ikke så meget sigtet til mere konkrete og præcise ordrer som til mere generelle økonomiske stramninger, som indirekte skulle have medført, at forvaltningen er blevet tvunget til ved afslag på eller begrænsning af ydelser at handle i strid med den sociale lovgivning, herunder navnlig bistandsloven.

Arbejdsgruppen har fulgt debatten om dette spørgsmål bl.a., i »Socialrådgiveren« i foråret 1993, og har gjort sig bekendt med

»Hvidovre-sagen« og de heri foreliggende udtalelser af 26. maj og 3. juni 1993 fra henholdsvis Det Sociale Ankenævn og tilsynsrådet.

I »Hvidovre-sagen« viste en undersøgelse, foretaget af Det Sociale Ankenævn, vedrørende Hvidovre kommunes administration af bistandsloven, at kommunen af besparelshensyn havde gennemført en administration af bistandsloven, der på visse områder blev karakteriseret som retsstridig. Undersøgelsen fastslog endvidere, at kommunens begrundelse for en række af de trufne afgørelser ikke havde opfyldt forvaltningslovens forskrifter.

Repræsentanter for arbejdsgruppen har deltaget i Socialpolitisk Forenings konference den 7. juni 1993 om politisk skøn i socialt arbejde. Endvidere har arbejdsgruppen haft en høring af en gruppe (3) socialchefer, hvorved problemstillingen er blevet indgående belyst.

Den retlige situation er på det overordnede plan i princippet klar. Den sociale lovgivning skal naturligvis respekteres. Borgerne skal have de ydelser, de har krav på. Og efter den kommunale styrelseslovs § 40, stk. 2, kan »foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling....«.

Med hensyn til det interne spørgsmål om, hvorledes socialforvaltningens medarbejdere skal forholde sig til eventuelle ulovlige ordrer fra ledelsen, herunder den politiske ledelse, henvises til afsnit 4 i dette kapitel.

Hvorvidt sådanne ordrer forekommer, det være sig i direkte form eller indirekte (mere generelle økonomiske stramninger), har arbejdsgruppen naturligvis ikke kunnet klarlægge. De hørte socialchefer finder ikke, at de i deres kommuner er eller har været presset til ulovlig administration. På grundlag af arbejdsgruppens samlede oplysningsmateriale, må det anses for utvivlsomt, at kommunernes økonomiske forhold er bestemmende for administrationen (ydelsesområde og -niveau). Dette behøver ikke i sig selv at være udtryk for ulovlighed; nogle bestemmelser giver forvaltningen et ret vidt skøn, og økonomiske stramninger kan motivere til nye løsninger, der er billigere, uden socialfagligt at være nævneværdigt dårligere end tidligere anvendte. Dette billede er dog næppe dækkende for hele betydningen af de økonomiske stramninger. På grundlag af arbejdsgruppens oplysninger er gruppen tilbøjelig til at antage, at det er et problem af mere generel karakter, at hensynet til kommunens økonomi kan få en så stor vægt, at der træffes afgørelser, som er i strid med sociallovgivningen.

Efter arbejdsgruppens opfattelse ligger det grundlæggende problem i den uklare måde, hvorpå den sociale lovgivning forholder sig til

spørgsmålet om borgernes retsposition, og som kan give anledning til etiske problemer i kontakten mellem det offentlige og borgerne:

Nogle ydelser er (normalt) lovbundne på en forholdsvis præcis måde med hensyn til grundlag og indhold. Dette gælder sygedagpenge og ordinær kontanthjælp efter bistandslovens § 37.

Andre ydelser er vel også lovbundne, men gennem vage og elastiske formuleringer, således revalideringshjælp efter bistandslovens § 43.

Nogle ydelser gives efter skøn, således hjælp til enkeltudgifter efter bistandslovens § 46. Men skønnet er naturligvis ikke helt frit, og tilsynsmyndigheden må kunne gribe ind, hvis kommunen går ned på et meget lavt niveau, eventuelt nærmer sig en reel ophævelse af bestemmelsen.

Med hensyn til institutionsydelser vil der i almindelighed ikke foreligge individuelle retskrav, som indebærer adgang til umiddelbare institutionsophold (men måske nok en »ventelisteret«). Men formentlig kan tilsynsmyndigheden gribe ind, hvis kommunen lægger sig på et meget lavt niveau.

Arbejdsgruppen skal ikke udtale sig om, hvorvidt det nuværende ydelsesniveau er for højt eller for lavt, men finder at burde fremhæve to forhold:

1. Der må ikke være en modsætning mellem den sociale lovgivning og de økonomiske midler, samfundet kan og vil anvende til lovens »opfyldelse«. De to ting må på den ene eller anden måde bringes i overensstemmelse med hinanden.

2. Borgernes retsposition, hvis uklarhed er beskrevet ovenfor, bør afklares. Der er efter arbejdsgruppens opfattelse behov for et udvalgsarbejde, der kan føre til, at det bringes på det rene, i hvilket omfang der tillægges borgerne egentlige retskrav på ydelser, og i hvilket omfang der kan udformes vejledninger med henblik på administration af de ydelser, der er skønsmæssige; naturligvis må der på nogle områder accepteres visse forskelle fra kommune til kommune, men i hvert fald visse fælles minimumsstandarder må dog søges formuleret i retsregler eller vejledninger.

5. Aktiv offentlig informationsvirksomhed

Reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven og forvaltningsloven handler om det offentliges informationspligt (m.h.t. dokumentindhold) efter begæring.

Dette afsnit handler om det offentliges aktive informationsopgave, dvs. den opgave på myndighedens *eget initiativ* - ud fra bl.a. etiske hensyn - at give borgerne information om visse forhold.

Omfang og organisation af og fremgangsmåde med hensyn til offentlig information er indgående behandlet i betænkning nr. 787/1977, der navnlig angår information om love m.v., og betænkning nr. 1117/1987, der bredt angår offentlig information.

Betænkningerne indeholder en sontring efter informationsemne og dermed også efter informationsformål:

- Regelinformation - ud over den Lovtidende-information, som stort set ikke når ud over den juridiske professions kreds.
- Præsentationsinformation, dvs. information om forvaltningsmyndigheders funktionsmåder og om omfanget og resultaterne af myndighedernes arbejde.
- Medindflydelsesinformation, dvs. information om planer/planforslag eller andet forberedelsesmateriale, der foreligger som led i en beslutningsproces, med henblik på at give borgerne grundlag for at deltage i debat og eventuelt påvirke beslutningsprocessen.
- Information som alternativ til lovgivning m.v., f.eks. sundheds- og færdselsoplysning.
- Almen debatskabende information.

Alle disse informationsformer har en etisk orienteret begrundelse.

Om regelinformation anførtes i begge betænkninger: »En effektiv informationsvirksomhed om love m.v. har naturligvis en tilstrækkelig begrundelse i en anerkendelse af menneskers etiske krav på at være velinformeret om deres retsstilling....«.

Det, der ovenfor er betegnet som præsentationsinformation, medindflydelsesinformation og almen debatskabende information, har en etisk orientering, for så vidt som informationen indgår i en demokratifunktion.

Betænkningerne omtaler ikke direkte en offentlig information, som har en klar etisk og måske også retlig begrundelse, nemlig information om forhold, der må antages at indebære væsentlig sundhedsfare eller anden væsentlig fare for mennesker eller for væsentlig skade på ting.

Arbejdsgruppen skal pege på, at spørgsmålet om meddelelse af oplysninger til offentligheden kan give anledning til mere konkrete proble-

mer, også af etisk karakter, for offentligt ansatte. Forholdet kan være det, at der over for hensynet til information står andre modsatrettede hensyn, som taler for at undlade information; disse hensyn kan være ganske legitime, for eksempel hensyn til at undgå panik eller unødigt ængstelse. Der kan imidlertid også være tale om mindre lødige modhensyn. Det er som anført under høringerne eksempelvis forekommet, at offentlige myndigheder har været tilbageholdende med at orientere om klagemuligheder, fordi de frygtede en for voldsom stigning i antallet af klager. Hensynet til økonomiske interesser kan tænkes at medføre for stor tilbageholdenhed med information til offentligheden om mulige farer ved et produkt.

Der er efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat grundlag for den opfattelse, der fandt udtryk i betænkning nr. 1117/1987, s.142, og hvorefter »der, uanset de seneste års bestræbelser og udviklinger på informationsområdet, er et meget stort behov for udbygning af det offentliges informationsindsats«.

Den udbygning af den offentlige information, som den sidst nævnte betænkning lægger op til, er, bl.a. af finansielle grunde, ikke fuldtud realiseret.

På den anden side er der formentlig hos politikere og administration og i befolkningen sket en holdningsmæssig udvikling, der rummer antagelse af en forholdsvis vidtgående etisk-politisk forpligtelse til bredere offentlig information inden for de ovenfor skitserede områder.

En sådan holdning tør formentlig også antages at ligge bag bestemmelsen i § 2, stk. 1, i cirkulære nr. 35 af 17. marts 1989 om statslige institutioners informationsvirksomhed m.v.: »Ved gennemførelse af retsfor skrifter eller mere omfattende administrative dispositioner af retligt indhold, skal de enkelte institutioner vurdere, om der er behov for at udbrede kendskab til de pågældende forskrifter eller dispositioner gennem information«; bestemmelsen har overvejende - men ikke alene - sigte på regelinformation.

Det ovenfor anførte rækker dog ikke til at angive noget veldefineret område for en offentlig informationspligt af retlig karakter.

En retspligt til offentlig information kan formentlig kun fastslås for to områder:

1. Hvor en sådan informationspligt er lovhjemlet. Sådanne lovbestemmelser er ret talrige; de falder navnlig inden for to områder: information om planforslag m.v. (medindflydelsesinformation), således i

plan- og miljølovgivningen, og information i form af årsberetninger eller lignende fra offentlige myndigheder (præsentationsinformation).

2. Hvor information er påkrævet for at forebygge væsentlig sundhedsfare eller anden væsentlig fare for mennesker eller for væsentlig skade på ting; her må en informationspligt antages på uskrevet retsgrundlag.

Uden for disse områder af retspligt til offentlig information bør der imidlertid, ud fra de synspunkter, der er fremhævet i de to informationsbetænkninger og tildels resumeret ovenfor, ske en effektiv udbygning af den offentlige information. Det etiske grundlag herfor fremtræder vel med særlig styrke for såvidt angår regelinformation; men gør sig også gældende med hensyn til de andre informationsområder.

En inspiration til udbygning af den aktive offentlige informationspligt kan hentes i norsk lovgivning og betækningsarbejde:

I den nye norske kommunelov er det i § 4 bestemt:

»Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning«.

Et udvalg om statslig information har i sin udredning NOU 1992: 21 foreslået, at der i den norske forvaltningslov indsættes en bestemmelse af følgende indhold:

»Statslige forvaltningsorganer har innenfor sitt område aktiv informasjonspolitikk. Informasjonen skal være korrekt, fullstendig, aktuell og gjøres lett tilgjengelig for aktuelle mottakere.

Kongen kan gi forskrifter om utstrekningen av denne informasjonsplikt og om den måte den skal ytes og organiseres på«.

Svagheden i den nævnte lovbestemmelse og i bestemmelsen i udkastet til en ny bestemmelse i forvaltningsloven er naturligvis, at bestemmelsen nok fastslår - hvad der vel er ret selvfølgelig - at forvaltningsorganerne har en vis aktiv informationspligt, men ikke bidrager til fastlæggelse af denne pligts omfang.

En eventuel tilsvarende lovbestemmelse her i landet burde formentlig placeres i offentlighedsloven. En sådan bestemmelse ville - trods den manglende områdeangivelse - have den betydning, at den pålægger vedkommende forvaltningsmyndighed at vurdere og eventuelt revidere sin politik med hensyn til information til offentligheden. Lovfæ-

stelse af informationspligt vil også kunne indebære en understregning af, at information skal være båret af hensynet til modtagerne af informationen, til borgerne; informationen skal tjene det mere ideelle formål at hæve vidensniveauet inden for givne områder, ikke at profilere bestemte politiske anskuelser.

Arbejdsgruppen finder ikke at burde gå nærmere ind på det nævnte lovgivningsspørgsmål. Det efter arbejdsgruppens opfattelse vigtigste spørgsmål er, at offentlige myndigheder og institutioner pålægges at udforme en politik med udgangspunkt i de skitserede synspunkter for aktiv information. Dette kan ske med udgangspunkt i en ny lovbestemmelse - men kan også ske uden en sådan; afgørende er den politiske vilje til at iværksætte og gennemføre et sådant arbejde.

Kapitel VI, afsnit 2

Etiske problemer i forbindelse med rådgivning

1. Indledning

For embedsmændene opstår en række problemer i forbindelse med rådgivningen af politikerne. Den tætte rådgivning er naturligvis først og fremmest en opgave for de øverste embedsmænd, men de problemer, der er kommet frem under gruppens høringer, berører også medarbejdere på lavere niveauer i de administrative systemer. Høringerne har endvidere givet gruppen det indtryk, at de problemer, der er forbundet med rådgivningen, er blevet skærpede i de senere år. Baggrunden for denne udvikling er nærmere beskrevet i kapitel II.

I dette afsnit søges problemerne identificeret primært på grundlag af høringerne og arbejdsgruppens medlemmers egne erfaringer og observationer. Dernæst skitseres nogle af de hensyn, der efter gruppens opfattelse bør indgå ved en nærmere fastlæggelse af indholdet og formen for embedsværkets rådgivning af politikerne. Endelig diskuteres, hvordan problemerne kan tænkes løst, og gruppen skitserer sine anbefalinger.

2. Problemstillinger

Problemerne er for det første knyttet til det område, hvor embedsmændene yder rådgivning til den politiske ledelse. Under høringerne blev nævnt en række eksempler, jf. kapitel III. En listning af nogle væsentlige typer omfatter således

- Rådgivning om den mediemæssige håndtering af ministerens synspunkter, herunder udarbejdelse af materiale af overvejende propagandaagtig karakter.
- Rådgivning om den taktiske, herunder parti- og persontaktiske, gennemførelse af ministerens politik.

- Rådgivning om sagsområder uden for det pågældende ministeriums eget ressort, f.eks. i forbindelse med ministerens deltagelse i regeringsudvalg, »kontrolministerfunktioner« eller som »landspolitikere«.

- Rådgivning og anden bistand, herunder tale- og artikelproduktion, i forbindelse med snævert partipolitiske funktioner, f.eks. deltagelse i møder i partiregi el.lign.

- Rådgivning, herunder udkast til taler, til ordførerne fra partier inden for ministerens egen »gruppering«.

- Rådgivning om visse partipolitiske spørgsmål af personligt tilsnit, f.eks. hvad der kunne kaldes drilleri i det løbende spil mellem partier og politikere.

Også de funktioner (funktionsområder), som embedsmændene varetager som rådgivere for politikerne, kan rejse problemer for embedsmændene. Under høringerne blev således nævnt en række eksempler:

- Embedsmændene har direkte kontakt med politikere fra oppositionen eller fra regeringspartierne, f.eks. i forbindelse med behandlingen af et lovforslag eller forberedelsen af et forslag fra oppositionen. I takt med udviklingen i det politiske system og ændringerne i forholdet mellem Folketinget og regeringen er det blevet mere almindeligt, at embedsmændene har en sådan direkte kontakt.

- Bistand til ministre under valgkamp var tidligere begrænset til rent teknisk hjælp, f.eks. i forbindelse med tilrettelæggelse af rejser eller møder, og tilvejebringelse af faktiske oplysninger og information på ministeriets ressortområde; det er nu blevet mere almindeligt, at ministre, også under valgkamp, får en mere omfattende bistand, i hvert fald i form af udarbejdelse af grundmateriale, og tilsyneladende også i form af rådgivning og oplæg, taler o.lign., der direkte kan anvendes i valgkampen.

- Embedsmændene varetager undertiden egentlige politiske forhandlinger på ministerens vegne, men dog uden dennes direkte deltagelse. Sådanne forhandlinger kan være både med oppositionen i Folketinget og med andre eksterne forhandlingspartnere. Et eksempel fra høringerne beskrev en situation, hvor en minister under et møde i et folketingsudvalg forlod mødet og henviste udvalget til at drøfte sagen videre med den medbragte embedsmand. Den konkrete sag var

ikke upolitisk, og embedsmanden blev på denne måde bragt i en situation, hvor han reelt måtte varetage et politisk ærinde, men samtidig som embedsmand fremstå som upolitisk.

I kommunerne er der efter arbejdsgruppens vurdering en parallel udvikling, således at også de ledende kommunale embedsmænd i stigende omfang yder rådgivning og anden bistand på områder, der ligger uden for det traditionelle rådgivningsfelt. I kommunerne er den politisk-administrative struktur imidlertid en anden, og antallet af politikere, der er involveret i beslutningsprocesserne, er væsentligt større. Alene af denne grund begrænses i praksis den politiske rådgivning. Strukturen betyder også, at de kommunale embedsmænd ikke på samme måde som de statslige og ikke i samme grad bliver brugt i politiske »roller«, f.eks. i forbindelse med forhandlinger el.lign.,

Denne udvikling har i sig selv gjort det vanskeligere for embedsmændene at varetage rådgivningsfunktionen. Hertil kommer, at der sideløbende er sket en ændring i den direkte relation mellem den politiske ledelse og de ledende embedsmænd. Der er ikke tvivl om, at politikerne i stigende omfang efterspørger en tæt, fortrolig rådgivning og kræver, at de ledende embedsmænd kan fungere som »sparringspartnere«. Denne funktion kræver, at embedsmanden kan indleve sig i politikerens personlige synsvinkel, at han fuldt ud forstår, hvilke mål politikerens har, og hvordan han vurderer en given situation, og at han kan kommunikere åbent og tillidsfuldt med politikerens. Disse krav omfatter ikke alene embedsmandens intellekt, men også hans intuitive menneskelige indlevelsessevne. Og de forudsætter, at der mellem de involverede personer er, hvad der er kaldt en god »kemi«.

Disse krav og forudsætninger vil ikke kunne opfyldes af alle de ledende embedsmænd - uanset deres erfaring og faglige kvalifikationer - i forhold til en hvilken som helst politiker, der sætter sig i minister- eller borgmesterstolen. I nogle tilfælde må det således efter en periode konstateres, at en effektiv »sparring« ikke kan etableres. I disse tilfælde må der søges etableret en *modus vivendi*, f.eks. ved at ministeren inddrager andre embedsmænd som »sparringspartnere«; men hvis der ikke kan etableres sådanne løsninger, er det embedsmanden, der må vige. Det er formentlig en væsentlig del af baggrunden for, at et stigende antal topledere både inden for staten og i kommunerne i de senere år er blevet fjernet fra deres stillinger.

3. Arbejdsgruppens overvejelser

Hvordan skal embedsmanden afgrænse sin rolle som rådgiver for politikerne? Hvordan opererer han i det grå grænseland mellem traditionel embedsmandsrådgivning og det rent partipolitiske område? Og hvilke elementer indgår i den gode embedsmandsrådgivning?

Embedsmandens opgave er for det første at sikre, at de politiske beslutninger hviler på et solidt, fagligt grundlag. Embedsmanden har således pligt til at rådgive om sagens faktum, om en påtænkt beslutning muligvis eller klart må siges at være ulovlig, om der er den fornødne bevillingsmæssige dækning, om hvilke interesser eller værdier, der berøres af beslutningen, om hvordan der kan prioriteres mellem sådanne, og om de administrative, økonomiske og politiske konsekvenser, der kan forventes af beslutningen.

Embedsmanden er ansat for at bistå den politiske ledelse, og det er den politiske ledelse, der har den demokratiske legitimitet. Når grænserne for rådgivningsopgaven skal identificeres, er et overordnet hensyn således, at embedsmanden skal yde den rådgivning og bistand, der bedst løser politikerens problemer. I kapitel II er skitseret, hvorledes det politiske system har ændret sig, og hvilke nye vilkår, politikerne fungerer under. Den politisering af embedsmandsrollen og af rådgivningen, som er beskrevet ovenfor og i kapitel II, er afledt af denne udvikling. Rollen er blevet en anden, og politikernes efterspørgsel efter »politisk rådgivning« og efter embedsmænd, der kan og vil gå ind i de politiske funktioner, er blevet større. At mange embedsmænd har imødekommet denne efterspørgsel med begejstring tjener kun til at forklare politiseringens gennemslag.

For det tredje må rådgivningen ske på en sådan måde, at embedsmandskorpsets integritet og troværdighed beskyttes. Dette hensyn er relevant, ikke fordi embedsmændenes prestige har nogen særlig samfundsmæssig betydning i sig selv, men fordi det politisk-administrative system kun kan fungere, hvis der er tillid til objektiviteten og korrektheden i administrationens arbejde. Det gælder i forbindelse med afgørelser i forhold til borgerne, og det gælder f.eks. i forbindelse med besvarelse af spørgsmål eller afgivelse af oplysninger i øvrigt til Folketinget, andre myndigheder eller offentligheden. Med de hyppige skift på regeringsbænkene, som kendetegner det danske politiske system, er en grundlæggende tillid til centraladministrationen også en betingelse for, at forskellige regeringer eller ministre trygt kan lade sig rådgive af de samme embedsmænd.

Endelig skal for det fjerde nævnes hensynet til selve den demokratiske styreform i Danmark. Med den centrale placering, som central-administrationen har i det politiske system, er det vigtigt, at embedsmændene udøver deres rådgivning ud fra en overordnet respekt for de demokratiske spilleregler, herunder de regler, der er fastlagt i lovgivningen.

Der er næppe tvivl om, at embedsmanden - ud over at redegøre for sagens faktiske omstændigheder m.v. og de mulige løsninger - bør råde om sagens gennemførelse, dvs. om det taktiske. Råd om, hvorledes andre interessenter ser på spørgsmålet, hvorledes sagen bør præsenteres, og hvordan f.eks. en forhandlingsfase bør tilrettelægges, er en del af rådgivningsopgaven. At embedsmanden hermed forholder sig til og giver råd om »det politiske spil«, er klart; men når det sker i forbindelse med en »sag«, og rådgivningen vedrører denne sags håndtering, giver det ikke grund til betænkeligheder. Det er da også fremgået af arbejdsgruppens høringer, at en sådan rådgivning altid er blevet givet af de øverste embedsmænd, selv om udviklingen i det politiske system nok har medført, at beslutningsprocesserne har ændret karakter, er blevet mere komplicerede og uforudsigelige, og at risikoen for, at den eller de involverede embedsmænd kommer i klemme, er vokset.

Til rådgivningen om gennemførelsen - det taktiske - hører også rådgivning om og bistand med den mediemæssige behandling af sagen. I det danske politiske system er relationerne til pressen blevet en så væsentlig og integreret del af det politiske arbejde, at det er utænkeligt, at embedsapparatet ikke bistår politikerne med pressemeddelelser, taler, artikler osv. I praksis vil en del af dette arbejde bestå i at »propagandere« for den politik og de synspunkter, som den politiske ledelse har. Så længe hensynet til sandfærdighed tilgodeses, giver heller ikke denne type embedsmandsarbejde anledning til betænkeligheder.

I de senere år er det blevet mere og mere almindeligt, at embedsmændene, især de øverste embedsmænd og medarbejderne i ministersekretariater el.lign., rådgiver deres ministre om anliggender, der ligger uden for ministeriets eget ressort. Heller ikke på dette punkt finder arbejdsgruppen anledning til at advare. Behovet for rådgivning af denne type kan f.eks. have sin baggrund i, at der er tale om en koalitionsregering, hvor hvert partis ministre skal dække hele regeringen, f.eks. via medlemskab af regeringsudvalg. Her forekommer det helt naturligt, at ministeren henter rådgivning hos »sine egne« embedsmænd. Det kan så være nødvendigt, at der mellem

ministerierne indbyrdes aftales samarbejdsrelationer, der sikrer, at denne rådgivning sker på et ordentligt grundlag.

Som nævnt er der i de seneste års udvikling en tendens til, at rådgivningen går helt ind i det egentligt partipolitiske. Det kan f.eks. være udarbejdelse af oplæg til møder i ministerens parti, taler ved møder i partiregi el.lign. Gruppen har drøftet denne udvikling nøje og finder, at der i praksis bør trækkes en grænse, således at »rene« partiaktiviteter bør holdes uden for de ministerielle systemer. Det må erkendes, at det kan være svært at trække denne grænse; og der er ikke noget betænkeligt ved, at ministeriet bistår med oplæg på sit eget område, også selv om disse oplæg så anvendes i partiregi. Men hvor der er tale om et spørgsmål og en anvendelse, der ingen relation har til ministerens varetagelse af sine opgaver som minister, bør embedsmændene ikke involveres. Risikoen er, at embedsmændene reelt bliver aktører i det partipolitiske spil med uheldige konsekvenser for administrationens integritet og troværdighed. Ud fra tilsvarende betragtninger bør den regel, at rådgivningen og bistanden begrænses til praktiske og faktiske spørgsmål, når der er udskrevet valg, håndhæves.

Arbejdsgruppen vil endvidere advare mod, at embedsmænd bliver sat i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller. Det er uholdbart, at et stigende antal embedsmænd forestår forhandlinger, optræder alene ved møder med oppositionspolitikere osv. Det bør være sådan, at embedsmændene som hovedregel kommunikerer med deres politiske ledelse, der herefter kommunikerer med andre politikere. Tilsvarende gælder kommunikation med andre, f.eks. med interesseorganisationer eller med pressen, hvis den pågældende kommunikation er af udpræget politisk karakter.

Situationen i den kommunale verden er præget af den særlige kommunale politisk-administrative struktur. Kommunalbestyrelsen er den øverste myndighed, og udvalg, borgmester og forvaltning er underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger i enhver henseende. Men de ansatte refererer ikke direkte til kommunalbestyrelsen. Borgmesteren er tillagt ansvaret for den øverste daglige ledelse af forvaltningen og har i den egenskab ansvaret for, at kommunalbestyrelsens beslutninger føres ud i livet, og for, at sager, som kommunalbestyrelsen må have lejlighed til at drøfte, også blive forelagt for denne. I praksis vil en stor del af borgmesterens tværgående funktioner i forhold til tjenestegrenscheferne være overladt til kommunaldirektøren.

Normalt vil der være overensstemmelse mellem den politiske sammensætning af kommunalbestyrelsen og af udvalgene, ligesom borgmesterens synspunkter normalt vil have opbakning fra et flertal i kommunalbestyrelsen. Men den særlige opsplitning af kompetencen mellem borgmester og udvalg kan give anledning til problemer for de ansatte i tilfælde, hvor der ikke er sammenfald i de kommunalpolitiske organers synspunkter. Hertil kommer, at selve afgrænsningen af borgmesterens administrative og udvalgenes fagmæssige kompetence langt fra altid er skarp.

De ansattes rådgivning af borgmester og udvalg skal naturligvis være i overensstemmelse med lovgivningen. Rådgivningen skal endvidere ske med respekt af kommunalbestyrelsens beslutninger. Det må endvidere kræves, at rådgivningen er loyal over for kommunalbestyrelsens mere generelle politiske holdninger og indstillinger, for så vidt disse kan fastlægges. Og rådgivningen må være konsistent. Den ansatte må ikke tale med to tunger og anlægge én vurdering over for vedkommende stående udvalg og en anden over for f.eks. borgmesteren. Ønsker et udvalg rådgivning om, hvorledes en sag kan gennemføres i strid med et kommunalbestyrelsesflertals ønsker, må den ansatte sige fra. Hvis et udvalg er sindet at trodse rådgivningen og agter at træffe en beslutning, som er i strid med lovgivningen eller med kommunalbestyrelsesflertallets tilkendegivelser, herunder tilkendegivelser om politiske holdninger, må det påhvile den ansatte, oftest forvaltningschefen som rådgiver for udvalget, gennem kommunaldirektøren at orientere borgmesteren herom med henblik på, at borgmesteren kan indbringe sagen for kommunalbestyrelsen.

I denne situation bør den ansatte tillige orientere udvalget om sit synspunkt og om, at han agter at underrette borgmesteren. Den eneste måde, hvorpå den ansatte vil kunne manøvrere i en situation, hvor der er konflikt mellem kommunalbestyrelse, udvalg og eventuelt borgmester, er ved at være helt åben over for alle parter.

I praksis har udvalgsformanden en nær kontakt med fagforvaltningen. Det skyldes først og fremmest de opgaver, der påhviler formanden i forbindelse med mødeforberedelsen. Selv om udvalgsformanden ikke har den administrative ledelse eller den umiddelbare forvaltning af udvalgets anliggender, kan den ansatte blive inddraget i uoverensstemmelser mellem udvalgsformanden og udvalgets flertal. I et sådant tilfælde vil den ansatte skulle være loyal over for udvalgsflertallet. Han kan eksempelvis ikke bistå udvalgsformanden i en konflikt med udvalget ved at undertrykke forslag fra forvaltningen. Der kan dog ikke antages at være adgang for den ansatte til at kontakte udvalgets medlemmer uden om udvalgsformanden. Også i

denne situation vil det normalt være det rigtigste gennem kommunaldirektøren at orientere borgmesteren om konflikten, således at borgmesteren herefter kan tage sagen op i udvalget.

Arbejdsgruppen skal pege på, at en stor del af landets kommuner og amter har etableret sig med tværgående administrativt ledelsesforum med deltagelse af kommunaldirektøren, forvaltningscheferne og undertiden borgmesteren. Dette forum, der f.eks. betegnes ledergruppen, forvaltningschefgruppen, direktørkollegiet, direktionen eller lignende, har bl.a. til opgave at søge at undgå de nævnte problemer. Kollegiet skal endvidere typisk sikre en stærkere og bedre koordineret administrativ ledelse samt en mere samordnet rådgivning til det politiske niveau på tværs af de enkelte udvalgs- og forvaltningsområder.

Hvad særligt angår de magistratsstyrede kommuner bemærkes, at de ansattes stilling kan være noget forskellig fra situationen i de udvalgsstyrede kommuner. Kommunalbestyrelsen er også i disse kommuner den øverste myndighed, men den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender er henlagt til rådmænd (i København borgmestere), der samtidig har ansvaret for den administrative ledelse af de områder, der er henlagt til de pågældende. Rådmændene er valgt af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg. Dette indebærer, at der ofte vil være betydelige forskelle mellem en rådmands politiske opfattelse og kommunalbestyrelsens.

Den ansatte skal ved rådgivningen af rådmanden respektere såvel lovgivningen som kommunalbestyrelsens beslutninger. Derimod må det i konsekvens af rådmandens særlige - og i forhold til de ansatte - meget stærke stilling antages, at der ikke i øvrigt vil være en pligt for de ansatte til at udvise særlig loyalitet over for kommunalbestyrelsesflertallets holdning. De ansatte vil formentlig tværtimod kunne yde rådgivning til rådmanden på dennes politiske præmisser.

Det må anses for uafklaret, hvorvidt der består en pligt for ansatte i magistratsstyrede kommuner til at orientere borgmesteren (overborgmesteren) i tilfælde, hvor rådmanden (borgmesteren) giver ordre om at udføre foranstaltninger, der strider mod lovgivningen eller mod kommunalbestyrelsesbeslutninger.

I tilfælde af klare overtrædelser af lovgivningen eller af kommunalbestyrelsens beslutninger vedrørende forhold, som ikke er af bagatelagtig karakter, vil ansatte i hvert fald være berettigede til at underrette borgmesteren (overborgmesteren) herom.

Gruppen kan i øvrigt tilslutte sig de retningslinier for rådgivning i det kommunale system, som er udarbejdet af en arbejdsgruppe under de kommunale chefforeninger (offentliggjort april 1993). Det afvises, at de ledende kommunale embedsmænd har pligt til at informere kommunalbestyrelsen eller eksterne myndigheder, hvis de ikke kan overbevise borgmesteren om en påtænkt handlings mulige ulovlighed. Men samtidig slås det fast, at kommunaldirektøren ikke blot skal lade stå til, og der peges på en række handlemuligheder:

- hvis borgmesteren kommer til at give fejlagtige oplysninger om forvaltningens vurdering af et forslags lovlighed, bør kommunaldirektøren under alle omstændigheder reagere over for borgmesteren,
- gennem en fast regel om, at der altid skal fremlægges et notat om nye foranstaltningers lovlighed, kan forsøg på undertrykkelse af manglende legalitet forebygges, og
- det kan ikke mindst i komplicerede sager være praktisk at støtte den mundtlige forelæggelse for borgmesteren med en skriftlig dokumentation.

Endvidere understreges det, at disse fremgangsmåder er unødvendige i de tilfælde, hvor der er tale om åbenbare ulovligheder, som ligger helt uden for den egentlige kommunalret, f.eks. straffelovsovertrædelser; i sådanne tilfælde skal kommunalbestyrelsen, og i givet fald politiet, straks underrettes.

Herud over peges der på, at kommunaldirektøren uanset eventuelle pålæg må give kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer klar besked, hvis de stiller spørgsmål om lovligheden af et beslutningsforslag. Arbejdsgruppen er enig heri for så vidt angår åbenbare lovovertrædelser eller klare tilsidesættelser af kommunalbestyrelsesbeslutninger - forudsat at der ikke er tale om bagatelagte forhold. I andre tilfælde vil der derimod næppe være en ubetinget ret for kommunaldirektøren til at udtale sig over for kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder flertals- og mindretalsgrupper. Dette følger af, at borgmesteren over for kommunalbestyrelsen er ansvarlig for ledelsen af forvaltningen, hvorfor alle henvendelser fra kommunalbestyrelsen til forvaltningen principelt må gå gennem borgmesteren. Kommunaldirektøren - og andre ansatte - vil dog altid være forpligtet til at besvare spørgsmål eller afgive udtalelser, hvis kommunalbestyrelsen beslutter dette.

4. Drøftelse af virkemidler

Arbejdsgruppen finder, at tre virkemidler bør tages i anvendelse til imødegåelse af de problemer, der er skitseret i dette afsnit om rådgivningsfunktionen.

For det første bør der i den enkelte organisation, f.eks. i ministeriet, departementet eller styrelsen eller i den kommunale forvaltning, gennem en åben drøftelse tilvejebringes en klar rollefordeling og en fælles opfattelse af gensidige forventninger. En sådan drøftelse vil kunne forebygge situationen, hvor rollerne eller de gensidige forventninger f.eks. mellem den politiske ledelse og embedsmændene ikke harmonerer.

En sådan drøftelse bør omfatte såvel de snævre rådgivere i et ministerium, f.eks. departementschefen og de øvrige ledende embedsmænd, som resten af organisationen. I en kommune vil det typisk være forvaltningschefgruppen og ledende stabsmedarbejdere, der drøfter dette emne. Blandt de emner, der bør indgå, er

- selve rådgivningens form og indhold, grænserne for embedsmændenes medvirken og interne regler f.eks. for skriftlighed i bestemte sager, og
- hvornår og hvordan embedsmændene bør »sige fra«, jf. ovenfor om at understrege de grænser, f.eks. af juridisk eller økonomisk art, der er i den konkrete sag.

Efter arbejdsgruppens opfattelse synes der endvidere at være behov for udarbejdelse af etiske normer/vejledende retningslinier vedrørende embedsværkets rådgivningsforpligtelse i forhold til det politiske niveau. Sådanne retningslinier vil også kunne fungere som en overordnet ramme for de lokale drøftelser, som er nævnt ovenfor.

Endelig finder arbejdsgruppen, at der med henblik på de her omtalte problemer er behov for, at de offentligt ansattes ansættelsesretlige stilling styrkes, således at der skabes mulighed for en større grad af reel uafhængig rådgivning. Spørgsmålet om ansættelsesretlige ændringer er nærmere behandlet i kapitel VII, punkt 4.

Kapitel VI, afsnit 3

Etiske problemer knyttet til offentligt ansattes selvstændige udøvelse af beføjelser

Under arbejdsgruppens høring af kommunalpolitikere blev der peget på, at arbejdsgruppens overvejelser vedrørende etiske regler burde omfatte spørgsmålet om, hvilke etiske krav der kan stilles til embedsmænd, når disse træffer afgørelse uden involvering af det politiske niveau.

Med hensyn til sagsmængde er dette spørgsmål overordentligt omfattende. Det er en kendt sag, at hovedparten af de konkrete sagsafgørelser, der ved lov er henlagt til en minister/et ministerium, til en direktør/et direktorat (en styrelse) eller til en kommune/kommunalbestyrelse, træffes af embedsmænd uden forelæggelse for minister/direktør/kommunalbestyrelse.

I den forvaltningsretlige litteratur er jævnligt anvendt den beskrivelse af dette forhold, at embedsmændene afgør de pågældende sager på grundlag af en delegation til dem, og at denne delegation har sædvanemæssig hjemmel.

Denne terminologi kan forekomme kunstig. De pågældende lovbestemmelser forudsætter almindeligvis ikke på bindende måde, at sagerne afgøres af ministeren/direktøren eller den samlede kommunalbestyrelse. Eventuelle interne skrivelser, der angiver, at visse sagskategorier afgøres af f.eks. embedsmænd på et nærmere angivet niveau, karakteriseres bedre som almindelige arbejdsfordelinger end som delegationer. Og i hvert fald i ministerier og styrelser er det typisk, at der slet ikke foreligger interne skrivelser om spørgsmålet, og at det således er en blanding af sædvaner og konkrete omstændigheder, der afgør, på hvilket niveau i hierarkiet sager afgøres.

At minister, direktør og kommunalbestyrelse har fuld instruktionsbeføjelse og beføjelse til selv at overtage de pågældende sagers afgørelse er utvivlsomt; for så vidt er det dækkende, når der undertiden tales om »betinget kompetence«. Nogenlunde dækkende er vel også den traditionelle terminologi, at sagerne afgøres på ministerens/direktørens/kommunalbestyrelsens vegne (P.M.V. etc.).

Undertiden anvendes formuleringen, at embedsmændene træffer afgørelsen, ikke alene på ministerens vegne, men også på ministerens ansvar. Formuleringen er dækkende, for så vidt der sigtes til det politiske ansvar. Med hensyn til det retlige ansvar gælder ministeransvarlighedslovens § 3, hvorefter en minister anses for medvirkende til en underordnet handling (og dermed retligt ansvarlig for denne), når 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret, 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig, eller 3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser. De offentligt ansattes eventuelle ansvar for de omtalte afgørelser bedømmes efter straffeloven, navnlig kapitel 16 om forbrydelse i offentlig tjeneste og hverv, og efter tjenestemandslovens regler om disciplinærstraf for tjenesteforseelser.

Med hensyn til de borgerrelaterede etiske krav til embedsmændene i de her omtalte tilfælde henvises til afsnit 1 i dette kapitel. Det spørgsmål, der her skal omtales, er spørgsmålet om embedsmændens retlige/etiske forpligtelser over for ministeren, direktøren eller kommunalbestyrelsen, baseret på de ovenfor beskrevne relationer. At embedsmanden skal holde sig inden for de rammer, der fastsættes af lovregler, almindelige forvaltningsretlige grundsætninger (herunder grundsætninger om usaglige hensyn, lighed og proportionalitet) og lovlige tjenestebefalinger fra den overordnede instans, er klart nok. Men skal/bør han herudover ved skønmæssige beføjelser være bundet af (f.eks.) ministerens politiske holdning? Her sigtes ikke så meget til ministerens partipolitiske holdning i snæver forstand, men mere til ministerens, ikke nødvendigvis partipolitisk bestemte, politikholdning til vedkommende forvaltningsområde. Spørgsmålet er vanskeligt at give et præcist svar på.

Hvis embedsmanden kender eller bør kende ministerens (lovlige) holdning til området, bør han selvfølgelig respektere den. Men om store sagsområder vil gælde, at de, ofte gennem lang tid, er administreret på embedsmandsniveau ud fra »saglige administrative« hensyn uden at have frembudt større politiske interesser, heller ikke fra ministerens side. Pligt til sagsforelæggelse for ministeren på sådanne sagsområder med henblik på at sikre sig ministerens fortsatte indforståelse vil typisk foreligge ved væsentlige praksisændringer og i øvrigt med hensyn til sager af væsentlig principiel betydning.

Hertil må føjes, at et ministerskifte, navnlig hvis det indebærer ændret partifarve, kan afføde en pligt for embedsmandsniveauet til at orientere den nye minister om praksis på området og at få afklaret, om den nye ministers holdning kræver en ændring af praksis.

Sammenfattende kan det formentlig siges, at det påhviler embedsmandsniveauet at forelægge sager for det politiske niveau i det omfang, der er rimeligt begrundet tvivl om, hvorvidt afgørelserne/praksis kan accepteres af det politiske niveau. Dette er konsekvent i forhold til det demokratiske fundament, de pågældende beføjelser hviler på, og som indebærer, at ministeren har det politiske ansvar for de afgørelser, der træffes.

Denne forelæggelsespligt er formentlig en retspligt og ikke alene en etisk-politisk pligt.

Kapitel VI, afsnit 4

Etiske problemer knyttet til ordrer

1. Indledning

Der udstedes hver eneste dag tusinder af ordrer til ansatte i den danske offentlige forvaltning. Ledelsen i administrationen er ligesom arbejdsgiverne i private virksomheder beføjet til at instruere medarbejderne inden for meget vide rammer, herunder om arbejdsopgavernes varetagelse. Det retlige grundlag for denne instruktionsbeføjelse kan for den offentlige sektors vedkommende findes i arbejdsgiverens almindelige ledelsesret eller i det overordningsforhold, der er etableret ved eller forudsat i lovgivningen.

Indledningsvis kan der være anledning til nogle få bemærkninger om begrebet »ordre«. Principielt forbindes hermed sproglige tilkendegivelser, der forlanger en vis adfærd - handling eller undladelse - af modtageren, og hvis ikke-efterlevelse kan medføre retlige sanktioner. Når man relaterer denne teoretiske definition til hverdagens offentlige forvaltning, er der navnlig grund til tre præciseringer. For det første fremtræder ordrer nu til dags næsten aldrig som ordrer, dvs. udtrykt i imperative vendinger. »Jeg vil bede dig ...«, »skulle vi ikke ...« o.l. er eksempler på høflige vendinger, der ofte, men ikke nødvendigvis, dækker over en ordre. Mindre usikkerhed knytter der sig til formuleringen »anmoder om«, der i praksis sædvanligvis dækker over et krav om en vis adfærd. Afgørende for, om en formulering indeholder en ordre, vil specielt være, om den, som udtalelsen hidrører fra, har en instruktionsbeføjelse, og udtalelsens kontekst i øvrigt. For det andet bemærkes, at udstedelse af en ordre langt fra altid betyder, at instruktionen skal efterkommes straks. Efter ansættelsesretlig praksis vil ordremodtageren i reglen være berettiget til at komme med indsigelser, således at det først er den fastholdte vægring, som kan indebære en sanktionsbegrundende »lydighedsnægtelse«. For det tredje bør fremhæves, at den »nedre grænse« for ordrebegrebet kan være svær at fastlægge. Man vil jævnligt støde på situationer, hvor udtalelsen vel ikke kan sanktioneres med retlige midler, men hvor udstederen i varierende grader kan lægge pres på adressaten for udtalelsen. Principielt foreligger der her ingen ordre, men alt efter pressets styrke kan tilfældet grænse tæt op til ordresituationen.

Den helt dominerende del af instruktionerne i forvaltningen er lovlige, og disse instruktioner vil kun i ganske exceptionelle tilfælde give anledning til problemer, som kan kaldes etiske. Med disse undtagelser refereres til, at visse lovlige ordrer eventuelt kan anses for *uetiske*. Helt sikre generelle eksempler i denne kategori er svære at angive; grænsen mellem ulovlige og uetiske ordrer kan i øvrigt være flydende. Problemstillingen vedrørende en uetisk ordre kan klarest opstå, hvor ordremodtageren har en stærk personlig grund til ikke at udføre ordren, som derfor i forhold til ham eller hende kan siges at være uetisk. Som eksempel kan nævnes en ordre til en læge om at udføre en provokeret abort. Generelt er der intet uetisk i en sådan ordre, men den læge, som af religiøse eller andre årsager er imod provokeret abort, kan have en vægtig grund til at vægre sig, således som det siden 1989 har været hjemlet i svangerskabsafbrydelseslovens § 10, stk. 2 (se nærmere nedenfor under 4. 4).

Når ordresituationen ofte fremdrages i diskussioner om etiske spørgsmål, skyldes det ikke de omtalte lovlige, men uetiske ordrer. Dertil er disse alt for sjældne. Årsagen er først og fremmest de *ulovlige ordrer*, som offentligt ansatte fra tid til anden stilles overfor. Debatten om disse er stærkt accentueret af tamil-sagen og undersøgelsesrettens beretning i denne. Sådanne ordrer giver anledning til to hovedtyper af spørgsmål. For det første må der spørges, i hvilken udstrækning den ansatte har pligt til at efterkomme den ulovlige ordre (se herved navnlig nedenfor under 3.1 om *lydighedspligt*). Dernæst rejser der sig spørgsmål om, hvad den ansatte kan og skal gøre for »at sige fra« over for den ulovlige ordre (nedenfor under 3.2).

Disse spørgsmål er vel primært af retlig karakter. Når de tillige af de ansatte opleves som forbundet med etiske problemer, hænger dette især sammen med to forhold. Dels vil embedsmanden normalt finde det etisk problematisk, hvis reglerne om lydighedspligt tvinger ham eller hende til en adfærd, som han eller hun anser for at være ulovlig. Dels vil den ansatte i nogle tilfælde føle sig presset til at rette sig efter en instruktion i videre omfang, end den retlige forpligtelse rækker, fordi han eller hun frygter ubehagelige ledelsesreaktioner, dersom han eller hun siger fra. Sådanne ubehageligheder kan bestå i slet og ret en ubehagelig atmosfære igennem en periode, men de kan også manifestere sig i forbigående ved advancementssituationer eller i overførsel til andet og mindre attraktivt arbejde. Fremkaldes sådanne ledelsesreaktioner af en berettiget vægring m.v. fra den ansattes side, vil reaktionen principielt være ulovlig. Specielt nogen tid efter ordrens udstedelse vil det imidlertid praktisk set være uhyre svært at bevise, at en ledelsesreaktion som de nævnte udspringer af vægringen og ikke kan begrundes i andre forhold.

2. Arbejdsgruppens høringer

Som det fremgår af kapitel III, punkt 4.5, fremkom der under høringerne en del eksempler på, at høringsdeltagerne oplevede etiske problemer i forbindelse med *ulovlige ordrer*. Derimod blev der ikke under høringerne nævnt eksempler på, hvad der foran under punkt 1 er kaldt »uetiske ordrer«. Dette kan dog eventuelt have sammenhæng med, at der ikke i arbejdsgruppens skriftlige oplæg til høringerne var peget direkte på denne situation, således som det var tilfældet med den ulovlige ordre.

Eksemplerne angiver forskellige *typer af ulovligheder*. I nogle tilfælde er ordren ulovlig af *materielle* grunde, fordi den strider imod lovgivningen eller almindelige uskrevne retsgrundsætninger som f.eks. læren om magtfordrejning. I andre tilfælde angår ulovligheden *formelle* forhold, eksempelvis tilsidesættelse af reglerne om klagevejledning eller om adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Undertiden er *ordregiveren* en politiker, en minister, en borgmester eller en kommunalbestyrelse, i andre tilfælde hidrører ordren fra en overordnet embedsmand.

En del af høringsdeltagernes bemærkninger angår den ansattes *muligheder for at sige fra* over for ulovlige ordrer. Hvor den ansatte har sagt fra, synes ledelsen i de fleste tilfælde at have accepteret dette, men der er også nævnt eksempler på, at oplysninger fra den ansatte om en påtænkt dispositions ulovlighed har fremkaldt negative reaktioner fra ledelsens side. Der er ikke givet oplysninger om tilfælde af alvorlige »repressalier« over for en ansat, som har sagt fra over for en ulovlig ordre. I sammenhængen er der tillige grund til at nævne, at der er givet eksempler på bestræbelser på en vis tilsløring fra ledelsens side. I et tilfælde ønskedes ingen notater o.l. på sagerne om, at en disposition efter sagsbehandlerens mening var ulovlig. I et andet tilfælde ønskede ministeren et bestemt udfald af en sag, der blev behandlet i en styrelse, men ministerens indblanding måtte ikke fremgå af styrelsens afgørelse.

Materialets karakter af eksempler bør understreges. Det henleder nyttigt opmærksomheden på forskellige facetter af problemer vedrørende ulovlige ordrer. Derimod giver det intet belæg for kvantitative antagelser om, i hvilken udstrækning ulovlige ordrer forekommer i den offentlige forvaltning, hvori ulovligheden består, hvem der er ordregivere, hvordan embedsmændene siger fra, og hvilke reaktioner dette giver anledning til fra ledelsens side.

3. Retsregler

3.1. Lydighedspligtens grænser

3.1.1. Den gængse opfattelse

Naturligvis skal den lovlige ordre efterkommes. Undladelse heraf kan medføre retlige reaktioner, herunder både disciplinærstraf og straf efter straffeloven, jf. dennes § 156. Hvis en ordre er retmæssig, findes der intet retligt grundlag for at vægre sig ved at udføre den med henvisning til, at den er uetisk.

Vedrørende *ordrer* til ulovlige handlinger og undladelser antages det almindeligt i den juridiske teori, at også sådanne ordrer som *hovedregel* skal *efterkommes*. Dette er begrundet med, at forvaltningens effektivitet ellers svækkes uheldigt, at den overordnede i reglen har de bedste forudsætninger for at vurdere ordrens lovlighed, og at den overordnede under alle omstændigheder kan sætte sin vilje igennem, bl.a. gennem en omgørelse.

Denne hovedregel undergives dog nogle *undtagelser*. Den ansatte antages ikke at have lydighedspligt, hvis *ulovligheden er »klar«*, hvormed formentlig menes, at ulovligheden har et sikkert retskildemæssigt grundlag. Dette vil sjældent være tilfældet i praksis, men kan dog forekomme, enten fordi retsreglerne er misforstået, eller fordi de faktiske omstændigheder er bedømt forkert. Ulovlighedens klarhed/sikkerhed antages i øvrigt *ikke alene at medføre fritagelse for lydighedspligt*; den antages også at udløse pligt til at undlade at efterkomme ordren, jf. nærmere nedenfor i 3.2 (der er hverken lydighedspligt eller lydighedsret - eller, med en anden jævnligt anvendt terminologi, der er både prøvelsesret og prøvelsespligt). Endvidere har det været antaget, at den ansatte har fuld prøvelsesret over for den ulovlige ordre, hvis ulovligheden beror på strid med regler, som beskytter den ansattes egne interesser, f.eks. arbejdsmiljøregler; denne opfattelse synes dog - med rette - senere forladt eller dog modificeret.

Hvis den ansatte undlader at efterkomme *en ordre, der muligvis, men ikke klart, er ulovlig*, har den ansatte efter den omtalte gængse opfattelse tilsidesat lydighedspligt i den forstand, at han eller hun kan blive mødt med disciplinære reaktioner, selv om det efterfølgende statueres, at ordren *var* ulovlig. Derimod kan den ansatte i denne situation - der praktisk set er den hyppigste i forbindelse med ulovlige ordrer - ikke

straffes efter straffelovens § 156, der kun angår tilsidesættelse af lovlige ordrer.

3.1.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Retskildegrundlaget for de således antagne regler om den ansattes lydighedspligt (over for »tvivlsomt ulovlige« ordrer) er forholdsvis spinkelt. Antagelserne kan ikke støttes på lovbestemmelser. Relevant retspraksis findes praktisk taget ikke, og administrativ praksis er uoplyst og formentlig sparsom. Det vil sige, at teoriens antagelser overvejende baseres på »forholdets natur«. Ydermere er de hensyn, som ud fra forholdets natur skulle begrunde reglerne, diskutabile:

Det påberåbte hensyn til forvaltningens effektivitet varierer meget i styrke fra område til område og er således ikke generelt holdbart. Navnlig har flere forfattere hæftet sig ved, at argumentet om den overordnede overlegne juridiske ekspertise er udviklet med henblik på en traditionel hierarkisk embedsmandsforvaltning og ikke passer på store dele af dagens forvaltning. Betragtningen dækker ikke de praktisk set vigtige situationer, hvor ordren gives af en politiker - f.eks. en minister eller en borgmester. Denne iagttagelse har ført nogle teoretikere til at antage, at kommunale forvaltningschefer ikke har lydighedspligt over for en kommunalbestyrelses eller en borgmesters ulovlige ordre, selv om ulovligheden ikke er klar (Garde og Nørgaard), medens andre har lagt til grund, at der af hensyn til politikernes styrende rolle ikke bør gives de ansatte fuld prøvelsesret (Bent Christensen m.fl.).

Hertil kommer, at det ikke synes nærliggende at anvende det samme kriterium - ulovlighedens klarhed - ved fastlæggelsen af både lydighedspligtens og lydighedsrettens omfang. Ikke mindst under hensyn til den tvivl, der ofte vil være forbundet med afgørelsen af, om der foreligger en ordre til en ulovlighed, synes ordremodtagerens ret til at undlade at efterkomme en ordre at måtte være videre end pligten dertil.

Det er således svært i dag at angive retstilstanden vedrørende lydighedspligtens udstrækning med nogen høj grad af sikkerhed. Man kan vel nu konstatere, at den traditionelle opfattelse i den juridiske teori synes at have fået tilslutning i beretningen fra Undersøgelsesretten i tamilsagen. Dette forhold kan dog ikke i sig selv antages at indebære nogen afgørende cementering af den traditionelle opfattelse. Udtalelser i rapporter fra kommissionsdomstole/undersøgelsesretter bør ikke tillægges afgørende retskildeværdi. Dertil kommer, at hovedproblemerne i tamilsagen knyttede sig til retten og pligten til at sige fra, jf.

nedenfor 3.2, medens retten ikke havde direkte anledning til at tage stilling til, om den ansatte kan sætte sig ud over den »tvivlsomt ulovlige« ordre; det blev nemlig lagt til grund, at de ansatte i sagen faktisk havde efterkommet ordren (der i øvrigt betragtedes som klart ulovlig fra et vist tidspunkt). Rettens tilslutning til den gængse lære er med andre ord udtryk for et obiter dictum.

Den traditionelle beskrivelse af retstilstanden vedrørende den ansattes lydighedspligt over for ordrer, hvis ulovlighed ikke er sikker, kan således ikke anses for tvingende. Arbejdsgruppen har været meget opmærksom på, at en begrænsning af lydighedspligten på den ene side har grunde for sig, jf. ovenfor, men på den anden side må holdes inden for snævre rammer, således at en uacceptabel forrykning af styrkeforholdet mellem ordregivende politikere og ordremodtagende embedsmænd kan undgås.

Den helt overvejende opfattelse i arbejdsgruppen er, at den ansatte ikke alene bør være fritaget for lydighedspligt med hensyn til sikkert ulovlige ordrer (som han også har pligt til at undlade at efterkomme). Fritagelse for lydighedspligt bør i almindelighed også antages, hvis ordrens ulovlighed vel ikke kan fastslås med sikkerhed, men hvor situationen er den, at en kvalificeret juridisk bedømmelse - som det påhviler den ansatte at foretage eller sikre sig - fører til, at tungtvejende grunde taler for at anse ordren for ulovlig. Den omtalte juridiske bedømmelse må foretages også under hensyntagen til ordregiverens eventuelle juridiske argumentation.

Efter denne antagelse har den ansatte, der undlader at efterkomme en sådan ordre, således ikke begået nogen forseelse (disciplinærforseelse), heller ikke selv om det - undtagelsesvis - efterfølgende afklares, at det tvivlsomme retsspørgsmål »skal« afgøres således, at ordren anses for lovlig.

Arbejdsgruppen er helt opmærksom på, at der mod denne opfattelse kan indvendes, at den vil svække forvaltningens effektivitet. Arbejdsgruppen mener da også, at denne betragtning kan have en sådan vægt, at den bør blive udslagsgivende på nogle enkeltområder, hvor hensynet til særligt væsentlige samfundshensyn eller særligt væsentlige hensyn til enkeltpersoner tilsiger en øjeblikkelig ordreefterkommelse. Men betragtningen kan ikke generelt have en sådan vægt.

Er der tvivl om en ordres ulovlighed, men har antagelsen af ulovlighed ikke et så solidt grundlag, som lige omtalt ovenfor, antager arbejdsgruppen på linie med traditionel opfattelse, at ordremodtageren har lydighedspligt. I disse tilfælde kan der vel stort set bortses fra den

mulighed, at ordren efterfølgende fastslås at være ulovlig. Sker det, vil der typisk ikke blive reageret over for den ansatte.

Afslutningsvis må fremhæves, at arbejdsgruppens ovenstående bemærkninger angår udstrækningen af lydighedspligten og dens modstykke prøvelsesretten. Anvendelsen af kriteriet »klart ulovligt« eller »sikkert ulovligt« kan derimod ikke undgås i relation til spørgsmålet om den ansattes *pligt til at undlade at efterkomme ordren*. Som det fremgår af pkt. 3.2 nedenfor, lægger arbejdsgruppen endvidere, ligesom traditionel teori, til grund, at mere vidtgående skridt til at sige fra kun skal foretages, hvor ordren må anses for sikkert ulovlig.

De nærliggende indvendinger mod de ovenfor antagne regler eller retningslinier for lydighedsforpligtens omfang er naturligvis, dels at de ikke har noget helt sikkert grundlag (hvad den traditionelle opfattelse heller ikke havde), dels at de anvender kriterier, der er behæftet med betydelig elasticitet. Rent bortset fra, at der heller ikke på dette sidste punkt er den store forskel i forhold til den traditionelle opfattelse, anser arbejdsgruppen det for nødvendigt at erkende, at der ikke foreligger et retsgrundlag, der giver mulighed for formulering af præcise regler. Enten må man stille sig tilfreds med nogle upræcise regler, hvis operationalitet i nogen grad kan styrkes gennem formidling i vejledningsform, eller også må man søge en egentlig præcisering gennemført ved lovgivning, jf. herom nedenfor i pkt. 4.

3.2. Den ansattes ret og pligt til at sige fra

Modtager den ansatte en ulovlig ordre, følger det af fremstillingen foran under 3.1, at vedkommende efter arbejdsgruppens standpunkt har *ret til at vægre sig*, det vil sige til at nægte at adlyde ordren, hvis dens ulovlighed er sikker eller stærkt begrundet, som nærmere beskrevet ovenfor. Det er ligeledes omtalt, at hvor ordrens ulovlighed er sikker, udvikles denne prøvelsesret til en *prøvelsespligt* for den ansatte. Med dette er imidlertid intet nærmere sagt om, hvor langt den ansatte kan og skal gå i bestræbelser på at forhindre gennemførelsen af en ulovlig ordre eller på at bringe en ulovlig tilstand til ophør.

Umiddelbart synes problemerne vedrørende specielt den ansattes forpligtelse til at sige fra at være størst, hvor ordren går ud på, at den ansatte skal undlade noget. Den ulovligt påbudte handling kan blokeres af den ansatte gennem en vægring ved at følge ordren, medens vægringen ikke i sig selv bringer en ulovlig tilstand til ophør, hvor ordregiveren ulovligt forlanger en undladelse af den ansatte. Hvis f.eks. en minister (et ministerium) er tillagt en beføjelse til at træffe nogle afgørelser efter ansøgning, og ministeren meddeler ministeriets em-

bedsmænd en ulovlig ordre til at undlade at besvare ansøgninger eller en ordre til at afslå alle ansøgninger, kan ministeriets embedsmænd ikke modreagere ved selv at træffe de lovpåbudte afgørelser; det er ikke dem, men ministeren der har den lovbestedte kompetence. Forskellen mellem de to situationer skal dog ikke overdrives, da ledelsen i handlingstilfældet ofte vil kunne få sit ulovlige ønske gennemført med bistand af en eller flere andre ansatte.

3.2.1. Underretning til ordregiveren om den ansattes opfattelse

Finder den ansatte, at en ordre er ulovlig, kan og skal han eller hun underrette ordregiveren - typisk vedkommendes umiddelbart foresatte - herom og redegøre for sin begrundelse for at anse ordren for ulovlig. Dette gælder, hvad enten ordrens ulovlighed må anses for sikker eller ej. En forpligtelse af denne art må ses som et deludslag af den ansattes almindelige rådgivningsrolle, jf. nærmere foran i dette kapitels afsnit 4.3. Den ansatte, som mener, at en ordre er ulovlig, kan ikke holde denne vurdering for sig selv uden at tilsidesætte sin rådgivningspligt.

Bl.a. på baggrund af tamilsagen må det understreges, at redegørelsen til ordregiveren om ordrens ulovlighed skal være tydelig og udtrykt med et ordvalg, som heller ikke hos den ikke-juridisk uddannede foresatte efterlader nogen tvivl om den ansattes vurdering. Undertiden vil en sådan redegørelse blive givet mundtligt, hvorved efterfølgende komplikationer for den ansatte måske også lettest undgås. Navnlig hvis ordren fastholdes uanset den ansattes værgring ved at efterkomme denne, vil det imidlertid normalt være rigtigst at følge den mundtlige redegørelse op med en skriftlig.

3.2.2. Besked til ordregiverens foresatte eller andre inden for den pågældende myndighed

Vil ordregiveren ikke tage hensyn til den ansattes rådgivning om, at en ordre er ulovlig, opstår spørgsmålet, om ordremodtageren har *pligt* til at underrette ordregiverens foresatte. En sådan pligt bør nok antages at gælde, men kun, hvis *ordrens ulovlighed er sikker*, og kun som en pligt til at gå til *leddet umiddelbart over ordregiveren/dennes foresatte* (modsat højere op i hierarkiet).

Retstilstanden er næppe helt klar på dette punkt. Tamilrapporten indeholder synspunkter (om pligt til efter omstændighederne endog at gå uden for hierarkiet), som giver en vis støtte for antagelse af en pligt som beskrevet ovenfor.

Ordremodtagerens *ret* til at gå op i hierarkiet er formentlig videre end pligten som beskrevet ovenfor. Den er næppe begrænset til tilfælde, hvor ulovligheden er helt sikker, men omfatter formentlig også de tidligere beskrevne tilfælde, hvor antagelsen af ulovlighed er særlig stærkt begrundet. Retten er næppe heller begrænset til at være en ret til at gå til ordregiverens nærmeste foresatte.

Ordremodtagere, der - som pligt eller ret - går op i hierarkiet, bør forinden eller samtidig underrette ordremodtageren.

3.2.3. *Henvendelse til eksterne instanser*

Er en ulovlig ordre udstedt i en *styrelse*, og vil styrelseschefen ikke frfalde den, har ordremodtageren formentlig *pligt* til at rette henvendelse til vedkommende departement. Pligten tør dog kun antages, hvis *ulovligheden* er sikker, og kun antages at omfatte *leddet umiddelbart under styrelseschefen*. Muligvis bør pligten anses for begrænset til tilfælde, hvor ordren angår forhold af væsentlig betydning.

Ordremodtagerens *ret* til at rette henvendelse til departementet er formentlig videre end pligten som beskrevet ovenfor. Den er næppe begrænset til tilfælde, hvor ulovligheden er helt sikker, men omfatter formentlig også de tidligere beskrevne tilfælde, hvor antagelsen af ulovlighed er særlig stærkt begrundet. Og måske er den heller ikke begrænset til alene at omfatte leddet umiddelbart under styrelseschefen.

Hidrører den *ulovlige ordre fra en fagminister*, som ikke vil ændre den, er der ingen mulighed for at bringe den ulovlige tilstand til ophør inden for hierarkiet i gængs forstand. Principielt er vedkommende minister øverste forvaltningschef på sit område. Spørgsmålet er her navnlig, om embedsmanden er berettiget og eventuelt også forpligtet til at orientere *statsministeren* om sin opfattelse vedrørende et ulovligt forhold i fagministeriet. I praksis vil henvendelser af denne art antagelig blive formidlet gennem Statsministeriets departementschef.

Disse spørgsmål ses ikke at være berørt i den juridiske litteratur før tamilsagen. I undersøgelsesrettens beretning er det lagt til grund, at en henvendelse til Statsministeriet ikke alene vil være lovlig, men det er også forudsat, at der om nødvendigt er en pligt hertil, hvis en ulovlighed er klar, og den ulovlige tilstand ikke kan bringes til ophør på anden måde.

Retstilstanden i denne henseende kan ikke anses for ganske afklaret. Arbejdsgruppen er mest tilbøjelig til at antage, at der for departe-

mentschefen i fagministeriet kan være en *pligt* til at orientere *Statsministeriet*.

Statsministeren virker i praksis reelt som øverste chef inden for den statslige forvaltning. Selv om fagministeren i grundlovens § 14 vel forudsættes at være øverste instans på sit felt, kan statsministeren siges i virkeligheden at være hierarkiets (aller)øverste led. En orientering til statsministeren kan også betragtes som et konsekvent tilbehør til den »tilsynspligt« i forhold til andre ministre, som antages at påhvile statsministeren.

Orienteringspligten må dog antages at være ret snæver. Den gælder kun fagministeriets *departementschef*, og den tør kun antages at gælde, hvis ordrens *ulovlighed er sikker*, og kun hvis andre bestræbelser på at sige fra (ved kontakter med fagministeren) har slået fejl. Pligten må anses begrænset til tilfælde, hvor ordren angår forhold af væsentlig betydning.

Departementschefen har muligvis en *ret* til at gå til statsministeren, som er videregående end pligten. Formentlig kan han gå til statsministeren, selv om ordrens ulovlighed ikke er sikker, men dog særlig stærkt begrundet som tidligere beskrevet.

Der kan ikke antages at foreligge en pligt - men måske nok en *ret* - til at orientere f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen. Heller ikke i denne henseende er retstilstanden dog ganske afklaret, og at den ansattes benyttelse af en sådan - muligvis eksisterende - ret kan medføre ubehagelige konsekvenser for ham, er en selvfølge; det er også klart, at disse konsekvenser ikke i almindelighed kan imødegås effektivt gennem retsregler.

Ordremodtageren vil efter omstændighederne være berettiget til at henvende sig til sin *faglige organisation*. Dette er vel særlig klart, hvis ulovligheden beror på regler, der er givet for at værne om embedsmandens interesser. Men det vil også gælde i tilfælde, hvor embedsmandens ansættelsesretlige stilling kan blive berørt som følge af hans eventuelle værgring mod at efterkomme en ordre.

Den ansatte, som stilles over for en ulovlig ordre, vil kunne være fristet til at søge forholdet fremdraget i *offentligheden*, eventuelt ved at lade information »sive« til pressen. Dette vil naturligvis navnlig gælde, hvis ulovligheden opleves som klar, og de overordnede led i systemet ikke vil lade sig påvirke af den ansattes argumentation. Hvis den ansatte ved sin henvendelse til pressen m.v. røber fortrolige faktiske oplysninger, vil han typisk tilsidesætte sin tavshedspligt efter forvalt-

ningslovens § 27, jf. reglerne om tavshedspligt i straffelovens kapitel 16. I modsat fald gælder de almindelige regler om offentligt ansattes ytringsfrihed, jf. nedenfor i dette kapitels afsnit 7.

3.2.4. Særligt om kommunalforvaltningen

For så vidt angår kommunale embedsmænd kan der anføres parallelle argumentationer. De instanser, der kan blive tale om at kontakte, er blot andre end for statsligt ansattes vedkommende.

Interne henvendelser

I kommunalforvaltningen udgør kommunalbestyrelsen den øverste ledelse af den kommunale administration, men den øverste daglige ledelse varetages af borgmesteren. De kommunalt ansatte må antages at have de samme rettigheder og de samme forpligtelser som statsansatte med hensyn til at forfølge spørgsmål om ulovlige ordrer inden for det administrative hierarki. De kommunalt ansatte kan - og skal - gå til borgmesteren under samme betingelser som beskrevet ovenfor med hensyn til statsansattes adgang til ministeren. Hvad særligt angår magistratsstyrede kommuner bemærkes, at det må anses for uafklaret, i hvilket omfang der består en pligt for ansatte til at rette henvendelse til borgmesteren (overborgmesteren) i tilfælde, hvor en rådmænd (borgmester) giver ordrer om at udføre foranstaltninger, der strider mod lovgivningen eller mod kommunalbestyrelsesbeslutninger.

Kommunalt ansatte har som udgangspunkt ikke *pligt* til at rette henvendelse til økonomiudvalg eller kommunalbestyrelse, hvis henvendelse til borgmesteren ikke løser sagen. En sådan pligt synes alene at kunne komme på tale med hensyn til helt exceptionelle tilfælde f.eks. straffelovsovertrædelser eller andre ulovligheder, som bringer eller kan bringe andres liv eller velfærd i fare.

Ved ordrer om klare overtrædelser af lovgivningen eller af kommunalbestyrelsens beslutninger har de ansatte en *ret* til orientere økonomiudvalg og kommunalbestyrelse. Det er derimod tvivlsomt, om det kan antages at være tilfældet, hvis ordren vedrører et forhold, som ikke med fuld sikkerhed kan betragtes som ulovligt, selv om der lødigt og vægtigt kan argumenteres for, at forholdet er ulovligt. Det vil under alle omstændigheder være en forudsætning, at der er tale om forhold, som ikke er af uvæsentlig betydning.

Eksterne henvendelser

Med hensyn til henvendelser uden for det kommunale styresystem bemærkes, at *pligt* til at rette sådanne henvendelser ikke synes at kunne komme på tale bortset fra helt særlige tilfælde, navnlig hvor liv eller velfærd er truet.

I hvert fald ved ordrer til klare overtrædelser af lovgivningen må der tilkomme alle ansatte en *ret* til at rette henvendelse til myndigheder uden for kommunen og eventuelt til pressen. Det vil dog være en forudsætning, at den ansatte forinden har forsøgt at løse sagen ved drøftelse med foresatte.

Mere vanskeligt er spørgsmålet om retten til at rette henvendelse til andre uden for den kommunale forvaltning i tilfælde, hvor ordren ikke vedrører et utvivlsomt ulovligt forhold. Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det ikke med fuldstændig sikkerhed antages, at ansatte også i dette tilfælde kan rette henvendelse til den kommunale tilsynsmyndighed eller Ombudsmanden, uden at det kan betragtes som en tjenesteforseelse.

Hvad særligt angår henvendelser til den kommunale revision bemærkes, at revisionen ud over selve revisionsopgaven varetager almindelige rådgivningsopgaver for kommunen. Dette forhold taler for at antage, at ansatte har ret til at forelægge også ordrer vedrørende forhold af meget tvivlsom ulovlighed for revisionen.

3.3. Embedsmandens ret til, at hans eller hendes indstilling indgår i sagens akter

Det forekommer, at ledelsen i en myndighed ikke ønsker, at der i sagen skal kunne findes notater eller lignende, hvoraf det fremgår, at en eller flere embedsmænd fraråder en disposition, fordi de finder den ulovlig. Som det fremgår af arbejdsgruppens høringer, kan det ligeledes ske, at ordredstederen søger at tilsløre selve ordredstedelsen.

I tilfælde af denne art er embedsmanden i en overordentligt farlig situation. I det første tilfælde kan han eller hun blive medansvarlig for en ulovlighed trods protest mod denne, og i det andet tilfælde kan embedsmanden risikere eneansvar for en ulovlig disposition, fordi end ikke ordrens eksistens kan dokumenteres.

Skønt det ikke er fastslået i nogen lovbestemmelse og ikke kan støttes på domme eller sikker administrativ praksis, kan der efter arbejdsgruppens opfattelse ikke være tvivl om, at embedsmanden må have

retligt krav på, at hans eller hendes synspunkter vedrørende en dispositions lovlighed skal kunne bevises ved, at hans notat derom indgår i sagens akter. Når embedsmanden ifalder et ansvar for en ulovlig disposition, hvis han ikke har søgt at forhindre den, må han kunne forlange, at sagens materiale indeholder bevis for indstillingen vedrørende dispositionens lovlighed. Dette gælder, hvad enten sagens materiale består af papirer eller er registreret elektronisk. Det er hensigtsmæssigt, når der i nogle ministerier er gennemført en ordning, hvorefter ministeren ved sine initialer på et notat, hvori den ansatte har redegjort for sin retlige vurdering af en sag, kvitterer for at være orienteret om notatets indhold. Denne mulighed for at sige fra er også omtalt i undersøgelsesrettens beretning om tamilsagen.

Man kan yderligere rejse det spørgsmål, om den underordnede embedsmand, som gør synspunkter gældende vedrørende en dispositions ulovlighed, kan kræve, at synspunkterne forelægges for den endelige beslutningstager (f.eks. minister eller borgmester), også hvis denne ikke er den umiddelbart foresatte. Dette spørgsmål må formentlig besvares benægtende. Begrundelsen for den ovenfor omtalte regel angår alene embedsmandens bevissikring for eget standpunkt, og hertil er det tilstrækkeligt, at standpunktet fremgår af et notat i sagen. Hvis den ansattes foresatte finder, at notatets betragtninger er forkerte, kan der ikke være noget forkert i, at han eller hun beslutter ikke at forelægge notatets synspunkter for næste led i hierarkiet. Noget andet er, at den foresatte naturligvis har pligt til at forelægge notatets synspunkter for beslutningstageren, hvis en sådan forelæggelse følger af den almindelige forpligtelse til fyldestgørende rådgivning om retlige tvivlsspørgsmål.

4. Overvejelser vedrørende virkemidler

4.1. Retsregler. Vejledninger

Som det fremgår af arbejdsgruppens fremstilling under punkt 3 af de gældende regler om ordrer, er disse regler meget komplicerede og behæftede med betydelig usikkerhed med hensyn til både det retskildemæssige grundlag og det nærmere indhold.

Der er derfor grundlag for at overveje fastsættelse af lovregler om i hvert fald nogle af de drøftede problemer.

Arbejdsgruppen betvivler, at der kan gennemføres lovregler, som indebærer en væsentlig forenkling - hvis reglerne skal afspejle en rimelig afbalancering af de komplekse hensyn, det indgår i ordresituationen.

På den anden side finder arbejdsgruppen, at den omtalte usikkerhed vedrørende reglernes retskildemæssige grundlag og deres nærmere indhold er så betydelig, at der er behov for en afklaring gennem lovgivning. Usikkerheden illustreres af tamilsagen og debatten omkring den. Ved en eventuel lovgivning måtte der tilstræbes afklaring vedrørende lydighedspligtens omfang, den ansattes ret og pligt til at sige fra, hans ret og pligt til at orientere andre, herunder andre myndigheder, og hans ret til at sikre sig bevis for sit standpunkt vedrørende dispositionens lovlighed.

Som nærmere omtalt i kapitel VII, punkt 1, bør en sådan lovgivning ikke begrænses til alene at angå ordrer, men mere generelt omfatte offentligt ansattes retstilling, herunder specielt ansvarsregler.

Så længe sådanne lovregler ikke er gennemført, er der et behov for nogle vejledende retningslinier, som kan tjene til vejledning for de ansatte, og som endvidere kan antages at få en vis betydning som fortolkningsbidrag ved afklaringen af de beskrevne usikre retsspørgsmål, jf. kapitel VIII nedenfor.

4.2. Ansættelsesretlige regler

Det fremgår af fremstillingen ovenfor, at problemområdet frembyder betydelige risici for, at ansatte - samtidig med at de optræder fuldt lovligt, eventuelt pligtmæssigt - bringer sig i modsætningsforhold til et overordnet niveau, herunder et politisk niveau. Området illustrerer således - ligesom de områder, der behandles i afsnit 2, 5 og 7 - et behov for en styrkelse af de ansattes ansættelsesretlige status. Dette spørgsmål behandles generelt i kapitel VII, punkt 4. Som anført dér, er der imidlertid grund til at advare mod overdrevne forestillinger om den betydning, ændringer af de ansættelsesretlige regler kan få med henblik på at befri offentligt ansatte for frygt i forbindelse med udnyttelsen af deres rettigheder, f.eks. i ordresituationen. De ansattes problemer, når de mødes med ledelsesreaktioner, er i væsentlig grad problemer vedrørende bevis for reaktionernes reelle grundlag, og disse bevisproblemer kan ikke i nævneværdig grad løses gennem ansættelsesretlige regler.

4.3. Åbenhed

Hvad enten etiske retningslinier formuleres og accepteres eller ej, er det af afgørende betydning, at de omtalte ordreproblemer gøres til genstand for, hvad der i kapitel V er kaldt intern åbenhed med gennemdrøftelse i vedkommende administrative enheder af, hvorledes der

bør forholdes i de problematiske situationer, jf. også kapitel VII, punkt 2.

En stor del af de forhold, som i dag medfører etiske problemer vedrørende ulovlige ordrer, kan givetvis ændres væsentligt, hvis ledelserne i den offentlige forvaltning viser større interesse for selvstændige medarbejdere, som er parate til at argumentere for andre standpunkter end dem, ledelsen spiller ud med, og hvis de offentligt ansatte udviser mere mod til at gøre synspunkter gældende. Ændringer i denne retning kan ikke gennemføres fra den ene dag til den anden, men kun gennem en proces over ganske lang tid. For en sådan proces vil »åbenhed« fra ledelsens side være en første og grundlæggende forudsætning.

4.4. Særligt om uetiske, lovlige ordrer

Sådanne ordrer er omtalt ovenfor under punkt 1.

Når ordren er lovlig, har embedsmanden retligt set ingen adgang til at vægre sig ved at efterkomme ordren - medmindre en sådan adgang er særligt hjemlet, således som tilfældet er for læger, sygeplejersker m.fl. i svangerskabsafbrydelsesloven.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der virkes for, at der i forvaltningssenheder, når der gives ordre til udførelse af opgaver, vises hensynsfuldhed over for ansatte, der har vægtige personlige (religiøse, samvittighedsmæssige) grunde til at bede sig fritaget for opgaven. Hvorvidt det kan ske, må dog naturligvis bero på, om det er praktisk muligt, at opgaven udføres af andre, der ikke har samme modgrunde, eller eventuelt helt opgives.

Kapitel VI, afsnit 5

Etiske problemer knyttet til sandhedsforpligtelsen

1. Indledning

Etiske problemer knyttet til spørgsmål om afgivelse af urigtige eller vildledende udsagn kan opstå i en række af de relationer, der er behandlet under andre overskrifter i nogle af de øvrige kapitler.

Spørgsmål om indholdet af offentligt ansattes sandhedsforpligtelse i enkeltsager, der har borgere som adressat, er berørt i afsnit 1 om de borgerrelaterede problemer (vejledning af sagsparter m.fl., begrundelse af afgørelser).

De særlige spørgsmål om fortielser og om meddelelse af urigtige oplysninger inden for administrative hierarkier er behandlet i afsnit 2 om rådgivningssituationen.

Endelig er problemer i relation til faglige fejlvurderinger drøftet i afsnit 6 i dette kapitel.

Dette afsnit vil først og fremmest omhandle udstrækningen af offentligt ansattes sandhedsforpligtelse i forbindelse med afgivelse af oplysninger om faktiske forhold til kontrol- og tilsynsmyndigheder, herunder oplysninger fra regering til Folketing.

2. Arbejdsgruppens høringer

Under de høringer, arbejdsgruppen afholdt, blev der nævnt enkelte eksempler på, at offentligt ansatte havde modtaget ordrer om at meddele eller medvirke ved meddelelsen af klart urigtige oplysninger. Det almindelige indtryk var dog, at sådanne tilfælde havde undtagelses karakter.

De fleste af de problemer med relation til sandhedsforpligtelsen, som blev omtalt under høringerne, vedrørte fordrejninger eller fortielser af

forhold, som havde betydning for forståelsen af en sag. Der blev således omtalt tilfælde, hvor ansatte var blevet bedt om at give ensidigt positive eller negative fremstillinger af en sag, tilfælde, hvor ansatte havde modtaget ordre om at undlade omtale af forbehold eller forudsætninger, som modificerede betydningen af en fremstilling, og tilfælde, hvor også faktiske omstændigheder af relevans for vurderingen af en sag var blevet undertrykt.

I sammenhæng med de nævnte problemer blev det omtalt, at det forekom, at offentligt ansatte medvirkede ved udfærdigelse af bevidst uklare redegørelser, f.eks. ved besvarelser af spørgsmål fra Folketinget.

Problemerne synes navnlig at være aktuelle, hvor der foreligger særlige hensyn til gennemførelsen af regeringens politik, og hvor der foreligger en særlig interesse i at unddrage sig kritik fra offentligheden eller fra andre myndigheder, der udøver tilsyns- eller kontrolfunktioner. Flere høringsdeltagere gav således udtryk for, at Folketingets Ombudsmand af og til blev forholdt oplysninger. Derimod gav høringerne ikke grundlag for nogen antagelse om, at der i andre situationer skulle være problemer for de ansatte i relation til sandhedskravet.

Som et særligt spørgsmål blev det af flere af deltagerne i høringerne fremhævet, at det undertiden kan være vanskeligt for en ansat at få afgivet indsigelser mod en fremstilling af en sag eller mod en bestemt vurdering til rette vedkommende, fordi sådanne indsigelser enten undertrykkes af højere placerede, eller fordi der simpelt hen foreligger et mere eller mindre udtrykkeligt forbud mod fremsættelse af sådanne indsigelser.

3. Sandhedspigten i den offentlige forvaltning

3.1. Almindelige synspunkter

Udgangspunktet er enkelt. Den offentligt ansatte må ikke, bevidst eller uagtsomt, videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortielser, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det.

Denne forpligtelse til sandhed følger af tjenesteforholdet, og pligten gælder derfor principielt i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af offentligt ansatte. Sandhedspigten gælder således i forhold til andre offentligt ansatte, ministre, kommunalpolitiske organer, Folketinget, Folketingets Ombudsmand og de kommunale

tilsynsmyndigheder. Og den gælder i forhold til organisationer, borgere, pressen og offentligheden i al almindelighed.

I visse tilfælde er tilsidesættelse af sandhedsforpligtelsen sanktioneret med straf, jf. nærmere herom nedenfor, i andre tilfælde med disciplinærstraf.

De spørgsmål, som i praksis hyppigst rejser sig omkring sandhedsforpligtelsen, vedrører selve afgrænsningen af begrebet usandhed. Hvor mange forbehold er det nødvendigt at videregive? Hvor mange biomstændigheder kan det være forsvarligt - og eventuelt endda rimeligt - at lade uomtalte? Hvor sikkert kan et skøn, som er behæftet med usikkerhed, fremstilles? Hvor går grænsen mellem den optimistiske, men dog acceptable fremstilling af en sag, og den utilladelige fordrejning?

I snæver sammenhæng med disse spørgsmål rejser der sig spørgsmål om, i hvilket omfang der indtræder pligt til at korrigere misforståelser i tilfælde, hvor det er klart, at oplysninger, som i sig selv er korrekte, er blevet opfattet forkert. Hensynet til offentlige myndigheders troværdighed synes at føre til den antagelse, at der generelt påhviler offentligt ansatte en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, uanset om det i det konkrete tilfælde ville være mere belejligt for myndigheden at lade den anden myndighed, forhandlingspartneren eller borgeren forblive i vildfarelsen.

På tilsvarende måde vil der efter omstændighederne kunne foreligge en pligt til at korrigere meddelte oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne vel var korrekte på det tidspunkt, hvor de blev afgivet, men hvor senere indtrådte omstændigheder på væsentlig måde har ændret forudsætningerne for den pågældende udtalelse, og dette ikke kan forventes at være bekendt for adressaten.

Der kan være grund til at pege på, at det ved afvejningen af, om en oplysning er så ufuldstændig, at sandhedskravet ikke er opfyldt, må spille en væsentlig rolle, hvilke forventninger adressaten for oplysningen er berettiget til at have med hensyn til oplysningens kvalitet. Dette spørgsmål beror ikke blot på den form, oplysningerne meddeles i (det korte resume - den lange rapport), men i høj grad også på, mellem hvem og i hvilken sammenhæng oplysningerne udveksles, og herunder ikke mindst, til hvilken brug de afgives.

3.2. Oplysninger til Folketinget

Oplysninger fra regeringen til Folketinget meddeles praktisk taget altid af en minister, oftest på grundlag af medvirken fra embedsmænd. Det gælder oplysninger, der afgives under forhandlinger i Folketinget, besvarelser af spørgsmål fra de stående udvalg, besvarelser af forespørgsler og af spørgsmål stillet i henhold til Folketingets forretningsordens § 20. Det gælder endvidere de oplysninger, der er indeholdt i bemærkningerne til lovforslag fremsat af regeringen.

Ministerens retlige ansvar skal bedømmes efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Efter denne bestemmelse straffes en minister, der forsætligt eller groft uagtsomt giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen.

Det synes dog klart, at forhold af den omtalte art primært påkalder politisk - og ikke retligt - ansvar.

Det er ikke i praksis afklaret, hvorledes embedsmænds strafferetlige ansvar for medvirken til en ministers overtrædelse af sandhedspligten over for Folketinget skal bedømmes. En mulighed ville være at lade embedsmændene ifalde ansvar efter den nævnte bestemmelse i ministeransvarlighedsloven, sammenholdt med medvirkensreglen i straffelovens § 23. Formentlig vil det imidlertid være mere nærliggende at betragte det af ministeransvarlighedsloven omhandlede forhold som et egenhændigt delikt og bedømme embedsmænds ansvar for medvirken i disse tilfælde efter de almindelige regler i straffeloven. Følgende bestemmelser synes da at kunne komme på tale:

Straffelovens § 163, hvorefter den, som »til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige, afgiver urigtig skriftlig erklæring...« straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 4 måneder. Hvad særligt angår ansvar for medvirken til urigtig besvarelse af forespørgsler, kan der - da besvarelse er pligtmæssig - være tale om anvendelse af *straffelovens § 162*, hvorefter den, som »for eller til offentlig myndighed afgiver urigtig erklæring om forhold, angående hvilke han er pligtig til at afgive forklaring«, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 4 måneder. Hvis forholdet ikke er omfattet af § 163/§ 162, der forudsætter forsætlige forhold, kan der formentlig efter omstændighederne være grundlag for anvendelse af *straffelovens § 157*, hvorefter den, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, straffes

med bøde eller hæfte, hvis den pågældende »gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører«.

Den ansattes ansvar vil i de nævnte tilfælde være et medvirkensansvar, jf. straffelovens § 23, således at der vil være mulighed for straffedsættelse efter straffelovens § 23, stk. 2, hvorefter straffen kan nedsættes for den, der medvirker til krænkelse af et særligt pligtforhold, men selv står uden for dette.

De anførte regler om offentligt ansattes strafansvar har ikke større praktisk betydning; mere relevant er tjenestemandslovens regler om disciplinæransvar for tjenesteforseelser.

Efter straffelovens § 159, stk. 1, er afgivelse af falsk forklaring som sigtet straffri. Det antages, at bestemmelsen udtrykker en retsgrundsætning af et noget videregående indhold. En minister eller en embedsmand vil efter denne grundsætning næppe være bundet af sandhedspligt i det omfang, den pågældende har haft grund til at mene, at et sandfærdigt svar ville afsløre, at han var strafskyldig.

Mens ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, omtaler såvel urigtige eller vildledende oplysninger som fortielse af oplysninger af væsentlig betydning for sagen, anføres i straffelovens §§ 162 og 163 alene urigtige oplysninger. Disse noget forskelligartede formuleringer kan nok ikke tages som udtryk for, at der er væsentlige forskelle i afgrænsningen af sandhedspligten i de nævnte bestemmelser. Det bemærkes i den forbindelse, at »urigtige oplysninger«, i hvert fald i et vist omfang, tillige omfatter vildledende oplysninger, herunder vildledende fortielser.

Afgørelsen af, hvorvidt der i et konkret tilfælde foreligger en urigtig eller vildledende oplysning eller en strafbar fortielse, vil ofte give vanskeligheder. Som ovenfor nævnt er det ved afgrænsningen af sandhedspligtens omfang af betydning, i hvilken sammenhæng en given oplysning afgives - eller netop ikke afgives. På den baggrund skal der i det følgende peges på nogle omstændigheder vedrørende forholdet mellem regering og Folketing, som kan få betydning ved fastlæggelsen af sandhedspligten i denne relation.

Der kan være anledning til først generelt at fremhæve, at det i Danmark er traditionen, at Folketinget, der ikke selv råder over undersøgelsesmidler, som udgangspunkt skaffer sig alle oplysninger, der skønnes nødvendige, ved at anmode vedkommende minister om at

tilvejebringe disse. Skal den parlamentariske proces, herunder fastlæggelsen af grundlaget for et eventuelt ansvar, fungere på en betryggende måde, skal Folketinget kunne fæste lid til, at de oplysninger, der således tilvejebringes, er rigtige og fyldestgørende.

Regeringen har pligt til at besvare forespørgsler efter grundlovens § 53. Under forespørgselsdebatten kan der fremsættes forslag til motiveret dagsorden, herunder udtalelse af mistillid til en eller flere ministre. Instituttet må for at kunne fungere forudsætte, at regeringens besvarelse af forespørgslen er fyldestgørende.

På samme måde synes også de stående udvalgs opgave med at føre kontrol med regeringen at skabe grundlag for forventning om en vis kvalitet af ministerens besvarelser af spørgsmål fra udvalgene.

Der har fra nogen sider været peget på, at mange spørgsmål - måske navnlig spørgsmål stillet af enkeltmedlemmer af Folketinget i henhold til forretningsordenens § 20 - stilles mere som led i et politisk drilleri end ud fra ønsket om at få ren besked, og at dette kunne tale for at tage lidt lettere på ministrenes sandhedsforpligtelse ved besvarelsen af sådanne spørgsmål. Det er nok tvivlsomt, om dette synspunkt er holdbart. Den politiske kamp må føres med de midler, som nu er for hånden. Spørgsmål fra Folketing og folketingsmedlemmer er et af disse legitime midler, og et spørgsmål er ikke nødvendigvis mindreværdigt, fordi det er stillet i en bestemt hensigt. Noget andet er, at rammerne for besvarelse af navnlig § 20-spørgsmål er temmelig snævre, og at svaret nødvendigvis må tilpasses disse rammer og f.eks. kan være temmelig kortfattet.

Ofte er de spørgsmål, der stilles fra folketingsudvalg og folketingsmedlemmer, uklart formulerede. Det må antages at påhvile ministeren - og dermed de ansatte - så vidt muligt at finde ud af spørgsmålets mening og give svar herpå.

Udgangspunktet må være, at der ikke er pligt til at svare på andet end det, der udtrykkeligt er spurgt om. Det kan dog ikke udelukkes, at en helt bogstavelig besvarelse af et spørgsmål vil være så misvisende, at der må gives supplerende oplysninger i svaret. På samme måde må det antages, at der gælder en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, f.eks. i tilfælde, hvor det fremgår af et spørgsmål, at det er baseret på urigtige forudsætninger om faktiske eller retlige forhold.

Det er ministerens opgave at gennemføre regeringens politik. En del af Folketingets medlemmer vil ofte se det som opgaven at forhindre, at

dette sker. Dette forhold har også indflydelse på afgrænsningen af ministerens sandhedsforpligtelse over for Folketinget, og dermed indirekte på de krav, der stilles til de ansattes medvirken ved ministerens udtalelser til Folketinget.

Det kan ikke forventes, og det bliver ikke forventet, at regeringen i det omfang, den arbejder for realiseringen af sine politiske mål, fremhæver alle betænkeligheder ved den politik, der søges gennemført. Tilskyndelsen for regeringen til at fremstille sin politik i det gunstigst mulige lys vil ofte være stor. Men naturligvis er der grænser. Alle oplysninger om faktiske, konstaterbare forhold må selvsagt være rigtige og fyldestgørende.

Det må endvidere i hvert fald kræves, at bemærkninger til lovforslag opfylder de krav, som regeringen selv stiller hertil, jf. Statsministeriets cirkulære nr. 31 af 26. februar 1993. Cirkulærets § 1 har følgende indhold:

»Lovforslagets bemærkninger bør udformes således, at de over for Folketingets medlemmer og offentligheden uddyber lovforslagets indhold og giver et fyldestgørende grundlag for vurdering af forslagets begrundelse og forventede virkninger.

Stk. 2. Der bør endvidere ved udarbejdelsen af bemærkningerne tages hensyn til, at de kan forventes at få betydning for de myndigheder, der skal administrere loven eller medvirke herved, og for domstolene.«

Som det fremgår, har bemærkningerne en dobbelt funktion. Ud over at uddybe forslagets indhold og virkninger med henblik på drøftelserne i Folketinget og offentligheden, skal det ved udfærdigelsen tages i betragtning, at bemærkningerne, hvis lovforslaget vedtages, vil indgå i det retskildemæssige grundlag for fortolkningen af lovens bestemmelser. Denne sidstnævnte funktion vil i sig selv indebære nogle ikke uvæsentlige krav til lovbemærkningernes indhold.

Det er nok tvivlsomt, hvad der mere generelt kan siges om præciseringen af regeringens sandhedsforpligtelse over for Folketinget ved behandlingen af lovforslag. Kvaliteten af bemærkningsstoffet synes at være meget vekslende. Betænkelighederne ved meget farvede lovbemærkninger vokser selvsagt i det omfang, lovforslagene - som det er blevet stadigt mere almindeligt - ikke har været forberedt i udvalg med bredere sammensætning.

3.3. Oplysninger til Folketingets Ombudsmand

Efter ombudsmandsloven § 7 er de personer, som er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, forpligtet til at meddele Ombudsmanden de oplysninger, han i medfør af sit hverv forlanger. Oplysningerne kan afgives på politisk niveau - af minister eller kommunalbestyrelse - eller på embedsmandsniveau. For såvel politikere som embedsmænd vil spørgsmålet om strafansvar for urigtige oplysninger skulle bedømmes efter straffelovens § 162, jf. ovenfor. For ministres vedkommende vil der tillige kunne blive tale om ansvar efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, hvorefter en minister straffes for forsætlig eller groft uagtsom tilsidesættelse af »de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed« - og for embedsmænds vedkommende om ansvar efter den ovenfor omtalte bestemmelse i straffelovens § 157 og navnlig om disciplinæransvar. Om ansvarsfrihed efter grundsætningen i straffelovens § 159 henvises ligeledes til bemærkningerne ovenfor.

Med hensyn til ombudsmandens funktioner gælder - som med hensyn til Folketingets funktioner - at deres udførelse kun kan ske på en betryggende måde, hvis der kan fæstes lid til, at de meddelte oplysninger er rigtige og fyldestgørende.

Dette gælder selvsagt ubetinget med hensyn til alle oplysninger om faktiske forhold i en sag. Derimod kan det være tvivlsomt, i hvilket omfang der foreligger en forpligtelse til dækkende at redegøre for de retlige overvejelser, der har ligget til grund for en afgørelse, der foreligger til bedømmelse, for ombudsmanden. Det kan endvidere være tvivlsomt, i hvilken udstrækning en myndighed til støtte for en truffet afgørelse kan anføre argumenter, hvis rigtighed myndigheden ikke selv er helt overbevist om.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør redegørelsen for den kontrollerede myndigheds vurderinger være loyal. Myndigheden er ikke afskåret fra at forsøge at forbedre den retlige argumentation for en påklaget afgørelse, men principielt må det kræves, at de supplerende argumenter fremstår som nye, og at bagklogskab ikke camoufleres som uddybning af allerede tidligere anlagte synspunkter.

Der må være et betydeligt spillerum for at procedere en sag for ombudsmanden. Det kan således ikke kritiseres, at der anvendes mindre sikre argumenter til støtte for et standpunkt. Derimod vil det ikke være acceptabelt at anvende argumenter/fortolkningsmåder eller andre metoder, der alene har til formål at give andre - f.eks. foresatte

inden for myndigheden, politikere eller offentligheden i almindelighed - det indtryk, at den retlige vurdering af en given sag er mere kompliceret, end det i virkeligheden er tilfældet.

3.4. Oplysninger til de kommunale tilsynsmyndigheder m.v.

Kommuner har pligt til at besvare henvendelser fra de kommunale tilsynsmyndigheder og meddele tilsynsmyndighederne de oplysninger, som er nødvendige for udøvelsen af tilsynet. Det antages, at besvarelse af henvendelser fra en tilsynsmyndighed - bortset fra rent administrative rutineekspeditioner - skal behandles i kommunalbestyrelsen. Baggrunden herfor er, at det kommunale tilsyns personrettede sanktionsmuligheder alene retter sig mod kommunalpolitikere, ikke mod de ansatte.

Kommunalpolitikere vil kunne ifalde strafansvar efter den ovennævnte bestemmelse i straffelovens § 162, der dog som nævnt alene omfatter forsætlig afgivelse af urigtig erklæring. Strafansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer vil tillige kunne ifaldes efter den kommunale styrelseslovs § 61c, hvorefter et kommunalbestyrelsesmedlem, der - forsætligt eller groft uagtsomt - tilsidesætter de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Påtale efter denne bestemmelse kan kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring.

Med hensyn til de kommunalt ansattes strafansvar bemærkes, at medvirkensansvar efter § 61c i den kommunale styrelseslov, sammenholdt med straffelovens § 23, næppe kommer på tale. Derimod vil også de kommunalt ansatte kunne ifalde ansvar for medvirken til overtrædelse af straffelovens § 162 med mulighed for strafnedsættelse efter straffelovens § 23, stk. 2. Disciplinæransvar vil efter omstændighederne kunne pålægges efter den kommunale tjenestemandsvedtægt.

Hvad angår afgrænsningen af sandhedspligten vedrørende oplysninger til den kommunale tilsynsmyndighed, skal det fremhæves, at hensynet til tilsynets funktion taler for, at der stilles strenge krav til både rigtigheden og fuldstændigheden af de oplysninger, der meddeles.

Efter den kommunale styrelseslovs § 63 skal kommunalbestyrelser tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen. Bestemmelsen må ses på baggrund af den ulovbestemte pligt, der antages at påhvile enhver minister, til at følge udviklingen inden for sit område. Hvad der ovenfor er anført om ansvar for oplysninger til den kommunale

tilsynsmyndighed gælder tilsvarende om oplysninger, der meddeles af kommuner i henhold til styrelseslovens § 63.

3.5. Oplysninger og redegørelser til offentligheden

Spørgsmålet om udstrækningen af forvaltningsmyndigheders forpligtelse til af egen drift at meddele oplysninger til offentligheden er nærmere behandlet i afsnittet om offentlig information i dette kapitels afsnit 1 om umiddelbar borgerkontakt. I det følgende gøres nogle bemærkninger om politikeres og offentligt ansattes sandhedspflicht ved meddelelse af oplysninger til offentligheden.

Hvad enten en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at meddele oplysninger til offentligheden eller ej, vil der gælde et krav om, at de oplysninger, der meddeles, ikke er urigtige eller ufyldestgørende.

En minister vil kunne pådrage sig strafansvar for meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger til offentligheden og - i hvert fald i grovere tilfælde - for tilsidesættelse af informationspligten, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, hvorefter »en minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed«.

For kommunalbestyrelsesmedlemmer kan der blive tale om strafansvar efter den kommunale styrelseslovs § 61 c, jf. ovenfor.

Hvad angår de offentligt ansattes ansvar for manglende eller mangelfuld information af offentligheden bemærkes, at strafansvar vil kunne ifaldes efter straffelovens § 157, jf. ovenfor. Herudover vil der selvsagt kunne opstå spørgsmål om disciplinære eller navnlig andre ansættelsesretlige reaktioner.

Den nærmere afgrænsning af, hvad kravet om rigtig og fyldelstgørende information indebærer, må også her foretages under henvisning til formålet med videregivelsen af oplysningerne. Ofte vil det være naturligt og rigtigt at udelade detaljer, biomstændigheder eller forbehold i meddelelser beregnet til en bredere kreds af modtagere.

I praksis vil spørgsmål om afgrænsning af sandhedskravet ofte foreligge i situationer, hvor en politisk ledelse ønsker at fremstille en given sag i et særligt lys: Resultater af en ført politik, som ønskes fremhævet, eller uheldige konsekvenser, som ønskes forbigået.

Ved fastlæggelsen af grænsen mellem den elskværdige eller optimistiske fremstilling og den retsstridige fordrejning vil det spille en væsentlig rolle, hvad der må anses for fagligt forsvarligt på det pågældende område. Der henvises i øvrigt til dette kapitel afsnit 6 om etiske problemer knyttet til fagligheden.

4. Ansattes medvirken ved afgivelse af urigtige oplysninger. Pligten til at sige fra

Det forhold, at ansatte kan pådrage sig ansvar for medvirken ved afgivelse af urigtige oplysninger m.v., rejser spørgsmålet om, under hvilke betingelser dette medvirkensansvar indtræder.

Hvis den ansatte deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige oplysning, er der ingen tvivl om, at ansvarsgrundlag foreligger. Men ansvar vil også kunne indtræde i andre tilfælde, hvis den ansatte ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger.

4.1. Klart urigtige eller vildledende udtalelser

Først behandles de tilfælde, hvor det er klart, at en redegørelse/udtalelse er urigtig eller vildledende.

Her kan det for det første slås fast, at enhver medarbejder i det offentlige, uanset den pågældendes placering i hierarkiet, har pligt til at undlade at udføre ordrer til noget klart ulovligt og en pligt til at undlade medvirken til udførelsen af sådanne ordrer og herunder også pligt til at undlade at bistå ministeren med at afgive klart urigtige eller vildledende udtalelser. De ansatte vil altså ikke alene have ret, men tillige pligt til at nægte at medvirke ved den videre ekspedition af udtalelsen.

I hvert fald højere placerede ansatte vil endvidere have en forpligtelse til at rådgive politiske chefer om disses sandhedsforpligtelse og derved forsøge at forhindre, at ministeren, borgmesteren eller kommunalbestyrelsen afgiver urigtige udtalelser. Det må kræves, at denne rådgivning er helt umisforståelig. På grund af sagens alvor vil det ofte være rigtigt, at rådgivningen (tillige) sker skriftligt.

Det spørgsmål kan rejses, om ansatte i tilfælde, hvor den politiske ledelse på trods af den modtagne rådgivning afgiver en klart urigtig udtalelse, har pligt eller eventuelt ret til at orientere andre

myndigheder eller pressen. Der kan næppe gives sikre svar på disse spørgsmål.

På det statslige område vil der formentlig være en pligt for den øverste ansvarlige embedsmand til at orientere Statsministeriet i tilfælde, hvor udtalelsen vedrører et spørgsmål af væsentlig betydning og urigtigheden er af væsentlig karakter. Derimod mener arbejdsgruppen ikke, der vil være pligt, men muligvis nok en ret til, at orientere f.eks. Folketingets formand, Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen. Retstilstanden i denne henseende er dog ikke ganske afklaret, og at den ansattes benyttelse af en sådan - muligvis eksisterende - ret kan medføre ubehagelige konsekvenser for ham, er en selvfølge; det er også klart, at disse konsekvenser ikke i almindelighed kan imødegås effektivt gennem retsregler.

På det kommunale område vil der næppe være pligt men måske nok en vanskeligt benyttelig ret for den øverste ansvarlige embedsmand til at orientere den kommunale tilsynsmyndighed, den kommunale revision eller Folketingets Ombudsmand. I tilfælde, hvor den urigtige udtalelse er afgivet af et enkelt kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. en borgmester eller en udvalgsformand, vil der heller ikke være pligt for kommunalt ansatte til at orientere den samlede kommunalbestyrelse.

En konsekvens af, at borgmesteren over for kommunalbestyrelsen har ansvaret for ledelsen af forvaltningen, er, at alle henvendelser fra kommunalbestyrelsen eller fra et af dets medlemmer til den kommunale forvaltning må foregå via borgmesteren eller med dennes samtykke. I praksis vil det i mange kommuner blive accepteret, at mere rutineprægede henvendelser og opklarende spørgsmål i udvalgs- og kommunalbestyrelsesmøder sker direkte til en ansat i forvaltningen. I sådanne tilfælde vil ansatte, der adspørges direkte om sagen af enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, vel ikke være forpligtet til at svare, men hvis de gør det, skal besvarelsen naturligvis være rigtig og fyldestgørende, selv om de derved bringer en kommunalpolitiker i vanskeligheder.

4.2. Tvivlsomme tilfælde

a. Dernæst behandles de tilfælde, hvor det vel ikke er helt klart, om en redegørelse/udtalelse er urigtig eller vildledende, men hvor der dog er en stærk begrundelse for at antage, at den er urigtig eller vildledende. I praksis vil talen her navnlig være om tilfælde, hvor oplysninger af betydning for forståelsen af en sag ønskes tilbageholdt.

Spørgsmålet om, hvorledes den ansatte skal forholde sig i disse situationer, er vanskeligt at besvare. Vil en efterfølgende domstolsprøvelse føre til, at redegørelsen må antages at have været vildledende, vil den ansatte, hvis han ikke har sagt fra, have medvirket til noget ulovligt og strafbart. Siger den ansatte fra, og når en efterfølgende retlig prøvelse til det resultat, at udtalelsen ikke var vildledende, har den ansatte nægtet at udføre en lovlig tjenestebefaling.

Det vil selvsagt være helt utilfredsstillende, om en embedsmands mulighed for at undgå både Skylla og Karybdis afhænger af, om han eller hun gætter rigtigt ved afgørelsen af et ikke utvivlsomt retsspørgsmål. Det synes rimeligt at antage, at ansatte i de heromhandlede tilfælde har ret til at sige fra. De har ikke pligt til at medvirke til afgivelse af redegørelser, der med forholdsvis stor sandsynlighed må anses for urigtige eller vildledende. På den anden side har ansatte ikke pligt til at sige fra i disse tilfælde, hvor urigtigheden ikke er ganske sikker. De vil altså ikke efterfølgende kunne rammes af sanktioner, selv om det efterfølgende må konstateres, at den tvivlsomme udtalelse var urigtig.

I hvert fald højere placerede ansatte vil have principielt samme rådgivningsforpligtelse som beskrevet ovenfor vedrørende de klare urigtigheder.

Der synes ikke at kunne blive tale om en pligt for ansatte til at orientere udenforstående i tilfælde, hvor den politiske ledelse trodser rådgivningen fra embedsmændene; i hvert fald må der på det statslige område antages at være en ret for den øverste ansvarlige embedsmand til at orientere Statsministeriet.

b. I andre tvivlsomme tilfælde, hvor det ikke sikkert kan fastslås og heller ikke fremstår som stærkt begrundet, at en udtalelse eller en oplysning er urigtig eller vildledende, vil ansatte have en forpligtelse til at belyse problemet, og, hvis den ansatte selv vurderer, at udtalelsen ikke er rigtig og fyldestgørende, fraråde, at den afgives. Er en sådan rådgivning sket, men forgæves, vil den ansatte ikke pådrage sig ansvar for medvirken ved ekspeditionen af ordren, men vil have både ret og pligt til at medvirke.

Der kan være anledning til at understrege, at alle ansatte må antages at have ret til at afgive deres betænkkeligheder ved en påtænkt redegørelse/udtalelse i skriftlig form. Det er hensigtsmæssigt, når der i nogle ministerier er gennemført en ordning, hvorefter ministeren ved

sine initialer på et sådant notat kvitterer for at være orienteret om notatets indhold.

Som et særligt spørgsmål vedrørende ansattes medvirkensansvar drøftes undertiden, i hvilken udstrækning ansatte har pligt til at medunderskrive skrivelser. I forbindelse med de her drøftede problemer synes der alene at være anledning til at anføre, at spørgsmålet må løses efter det anførte om ansattes medvirken. For så vidt angår skrivelser med klart urigtige oplysninger, må ansatte ikke medunderskrive. Skrivelser, der ikke indeholder oplagt urigtige udtalelser, men dog oplysninger, som det er nærliggende at betragte som urigtige, kan de ansatte underskrive, men de har ikke pligt til det. Andre skrivelser kan ansatte som udgangspunkt altid beordres til at underskrive.

5. Drøftelse af virkemidler

I de foranstående afsnit er der givet en fremstilling af de retsregler, der må antages at gælde om en række spørgsmål vedrørende sandhedspligtens udstrækning for personer, der virker i den offentlige forvaltning. Som det fremgår, hersker der betydelig usikkerhed med hensyn til både det retskildemæssige grundlag og det nærmere indhold af de beskrevne regler.

Denne usikkerhed er utilfredsstillende, ikke mindst for de ansatte.

Arbejdsgruppen anser det ikke for udelukket, at der kunne fastsættes lovregler om nogle af de drøftede problemer, navnlig vedrørende spørgsmålet om ansattes ret og pligt til at »sige fra«, og om deres ret og pligt til at orientere andre myndigheder om redegørelser, hvis indhold er klart urigtigt.

I hvert fald på baggrund af den nu foreliggende usikkerhed i retstilstanden synes der at være en særlig anledning til, at arbejdsgruppen udarbejder etiske normer/vejledende retningslinier, der vil kunne tjene til vejledning for de ansatte, og som endvidere vil kunne få betydning som fortolkningsbidrag ved afklaringen af de beskrevne usikre retsspørgsmål.

De etiske normer vil blandt andet skulle indeholde en præcisering af de ansattes rådgivningsforpligtelse, de ansattes ret og pligt til at sige fra over for afgivelsen af de pågældendes redegørelser/udtalelser og til eventuelt at orientere andre myndigheder herom.

Hvad enten sådanne etiske normer formuleres og accepteres eller ej, er det af afgørende betydning, at hele problemkomplekset gøres til genstand for, hvad der i kapitel V er betegnet som en intern åbenhed med gennemdrøftelse i vedkommende administrative enheder af, hvorledes der bør forholdes i de omtalte problematiske situationer. I ministerier bør spørgsmålene kunne behandles i samarbejde med repræsentanter fra Folketinget og Ombudsmanden.

Det fremgår af fremstillingen ovenfor, at problemområdet frembyder betydelige risici for, at ansatte - samtidig med at de optræder fuldt lovligt, eventuelt pligtmæssigt - bringer sig i modsætningsforhold til et overordnet niveau, herunder det politiske niveau. Området illustrerer således - ligesom de områder, der behandles i afsnit 2, 4 og 7 - et behov for en styrkelse af de ansattes ansættelsesretlige status.

Kapitel VI, afsnit 6

Etiske problemer knyttet til fagligheden

1. Faktiske konfliktsituationer

De etiske problemer vedrørende fagligheden falder bl.a. ifølge høringsoplysningerne i tre hovedgrupper:

1.1. Politiske årsager

Tilfælde, hvor embedsmænd af politiske årsager, som holdes mere eller mindre skjult, leverer arbejde under fagligt lavmål. Det er f.eks.

- hvor det fremtidige skattegrundlag i en kommune skønnes højere, end hvad der er belæg for - af hensyn til de politiske muligheder for indgåelse af budgetforlig
- hvor den forventede flygtningetilstrømning til landet skønnes lavere, end hvad der er sagligt belæg for - af hensyn til et ønske om fornyet folketingsbehandling, når tallet stiger
- hvor et juridisk kontor beordres til at rejse tvivl om grundlovmæssigheden af et forslag fremsat af oppositionen, uden at der er sagligt grundlag herfor
- hvor skønnet over et offentligt anlægsarbejdes økonomi underordnes hensynet til gennemførelse af anlægsarbejdet
- hvor en biologisk, toksikologisk udredning om farerne ved et bestemt produkt ændres af hensyn til et politisk ønske om at bevare produktionen

Det forudsættes i alle eksemplerne, at der er tale om fagligt kritisabelt arbejde, og at der findes en rimeligt sikker målestok herfor. De etiske problemer knytter sig primært til årsagerne til, at arbejdet ikke er

gjort bedre.

DJØF'ere kan være involveret i selve det faglige arbejde eller i undertrykkelsen af det faglige arbejde fra andre faggruppers side. Jurister, økonomer og andre DJØF-medlemmer har gennem deres uddannelse, sædvanlige metodekrav inden for faget og visse »kernefunktionsområder« (mere inden for nogle fag end inden for andre) en egen faglighed at tage vare på. Samtidig er DJØF-medlemmer ofte ansat i overordnede administrative stillinger, hvor det er deres opgave at modtage og videreformidle fagkyndige oplæg fra andre faggrupper, f.eks. læger, biologer og ingeniører, ansat i underordnede stillinger eller styrelser.

1.2. Faglig fremtrædelsesform

Tilfælde, hvor der sker et misbrug af en faglig fremtrædelsesform, herunder af den politiske neutralitet som traditionelt knyttes til embedsmændenes selvstændige virksomhed.

Det kan f.eks. være:

- hvor en minister træffer afgørelse, men afgørelsen præsenteres i en faglig styrelses navn. Eller hvor en faglig udredning udgives i vedkommende styrelses navn, selv om den er ændret af ministeren
- hvor forsvaret for et politisk standpunkt overlades til embedsmænd for derved at give indtryk af, at standpunktet er rent sagligt/teknisk begrundet
- hvor embedsmænd efter opfordring deltager i en politisk debat - som embedsmænd og sagkyndig - men kun med argumenter, som støtter ministeren

Der kan også her være tale om tilsidesættelse af de faglige minimumskrav. Men det kan også dreje sig om områder, hvor der ikke er nogen bestemt faglig målestok - hvor skønsmæssige elementer under alle omstændigheder vil indgå. Det afgørende bliver i stedet forventningen om (politisk) neutralitet. De etiske problemer er primært knyttet til misbruget af den faglige, neutrale fremtrædelsesmåde.

1.3. Sjusk og overfladiskhed m.v.

Faglig sjusk og overfladiskhed m.v. i forbindelse med myndighedsudøvelse over for borgerne.

Som omtalt i kapitel IV mener vi ikke, at selve tilsidesættelsen af de faglige minimumskrav i almindelighed vil kunne karakteriseres som et etisk problem. Vi tog samtidig udtrykkeligt forbehold for visse situationer i den direkte kontakt mellem myndigheder og borgere, navnlig i form af magtanvendelse og retlig myndighedsudøvelse over for enkelte borgere.

Høringen af repræsentanter for kriminalforsorgen og af socialcheferne har givet eksempler på situationer, hvor det er rimeligt at påstå, at selve det at præstere dårligt fagligt arbejde på grund af tidspress, sjusk, ligegyldighed eller andet, må kaldes etisk uforsvarligt.

Det etiske problem beror navnlig på det ulige forhold mellem personer, der på den ene side råder over fysisk magt, offentlig myndighed og relativt ubegrænsede økonomiske og videnskæssige ressourcer - på den anden side personer, der befinder sig i en dyb afhængighed af, hvorledes denne magtposition forvaltes. Afhængigheden gør, at næsten enhver misforvaltning, uanset årsag, vil være etisk angribelig.

Herudover kan der naturligvis også tænkes andre områder, hvor ukvalificeret fagligt arbejde i sig selv må betegnes som uetisk, f.eks. i forbindelse med forberedelse af (generelle) beslutninger, der vil medføre vidtgående indgreb i forhold til en større gruppe af mennesker eksempelvis etniske, religiøse eller seksuelle minoriteter.

Der kan - nok mere i denne sammenhæng end i andre - være grund til at supplere høringerne og tilføje et par nuancer til de etiske problemer, som embedsmændene ifølge oplysningerne fra høringerne ser dem.

Problemstillingerne under punkt 1.1 og 1.2 forudsætter, at de ansatte generelt opfatter sig selv således, at de både kan og vil producere fagligt optimalt arbejde. Konflikterne opstår, fordi politikerne blander sig og misbruger deres rådighed over fagkundskaben.

Sådan ser det måske ud for den enkelte ansatte - og sådan forholder det sig måske ofte. For en lidt mere overordnet betragtning hører det

med i billedet, at de ansatte indgår i administrative organisationer, som har deres egen kultur, egne normer, egen ledelse og egne interesser, uafhængigt af de skiftende politiske magthavere. Der kan ikke bortses fra årsager, som udgår fra embedsapparatet selv - f.eks. tilfælde, hvor drivkraften bag en bestemt undersøgelse eller argumentation, som er fagligt uholdbar, ikke er et politisk ønske, men derimod apparatets eget ønske om vækst, nye stillinger eller afværgelse af besparelser. Det kan heller ikke afvises, at embedsmændenes faglige argumentation undertiden kan dække over egne holdninger, eventuelt et bestemt samfundspolitisk engagement.

Det ligger nu en gang i systemernes natur, at ansatte inden for et bestemt forvaltningsområde har en tilbøjelighed til at opvurdere deres eget område, såvel når der skal argumenteres generelt (besparelser m.v.), som når der skal foretages undersøgelser og vurderinger af behovet for særlige tiltag. Der er en latent så at sige systemboende skævhed forbundet med vejingeniørernes vurdering af behovet for nye vejanlæg og politijuristernes vurdering af behovet for øget politimæssig indsats på forskellige områder.

Når der opstår konflikter mellem faglighed og politik, er det heller ikke givet, at brudfladen ligger mellem ansatte på den ene side og politiske chefer på den anden side. Konflikten kan komme til udtryk i forholdet mellem på den ene side den politiske ledelse og nogle ansatte, typisk overordnede embedsmænd, og på den anden side ansatte i underordnede stillinger og styrelser. Det ligger - igen - i systemernes natur, at ansatte, som er tæt på den politiske ledelse, har en større tilbøjelighed til at bøje sig for eller identificere sig med de politiske ønsker end ansatte, som har deres daglige gang fjernt fra de politiske beslutningscentre.

2. Retlige rammer

I et vist begrænset omfang vil de omhandlede problemer vedrørende tilsidesættelse af faglige minimumskrav kunne afhjælpes gennem håndhævelse af gældende retsregler, herunder almindelige retsgrundsætninger. Forvaltningsrettens saglighedskrav vil efter omstændighederne kunne føre til en indirekte underkendelse af det faglige udredningsarbejde bag en beslutning, hvis det lykkes at påvise, at partipolitiske eller andre usaglige hensyn har spillet en væsentlig rolle. Myndighedernes generelle pligt til at sørge for, at en sag er tilstræk-

keligt oplyst (undersøgelses- eller officialprincippet), forudsættes at medføre en tilsidesættelse af overfladiske eller ensidige faglige undersøgelser.

Forvaltningsrettens sagligheds- og undersøgelseskrav gælder i princippet for alle dele af det offentliges virksomhed. I praksis vil der sjældent blive konstateret overtrædelser uden for den del af virksomheden, som går ud på at træffe afgørelser i enkelttilfælde over for borgerne. Kun i den relation er de grænser, der følger af kravene, så præcise, at de mere i almindelighed kan anvendes som grundlag for retlige sanktioner. Det skal dog samtidig påpeges, at også inden for det traditionelle afgørelsesområde giver retssystemet en bred margin for de faglige skøn.

Det er bl.a. i erkendelse af disse begrænsninger, sammenholdt med det stigende antal bemyndigelser i lovgivningen til at basere afgørelser på faglige skøn, f.eks. inden for miljøbeskyttelsesområdet, at retsudviklingen gennem de senere år har lagt hovedvægten på kravene til forvaltningens fremgangsmåde. Krav om underretning og inddragelse af de berørte parter og om begrundelse af afgørelserne samt skærpede habilitetskrav har til formål at skabe garantier af præventiv karakter mod afgørelser, som ikke er tilstrækkeligt underbyggede, eller som er påvirket af usaglige, eventuelt partipolitiske hensyn. De processuelle krav er i modsætning til de indholdsmæssige krav af temmelig præcist indhold. Det er normalt nemt at konstatere, om de er overtrådt, og overtrædelse vil ofte kunne føre til underkendelse af selve den afgørelse, som den fejlbehæftede proces har ledt frem til. Proceskravene fungerer over for de faglige skøn som surrogat for krav til afgørelsernes indhold.

De almindeligt gældende processuelle krav findes i forvaltningsloven, som alene gælder for afgørelser, samt i offentlighedsloven, som gælder generelt. Reglerne er udbygget på særlige forvaltningsområder. Af særlig interesse er reglerne i planlovgivningen vedrørende udarbejdelse af lokalplaner m.v. samt reglerne om udarbejdelse af de såkaldte VVM-redegørelser (Vurdering af Virkninger på Miljøet) i forbindelse med visse større projekter, herunder offentlig bygge- og anlægsvirksomhed. VVM-reglerne stiller krav om, at der ved beslutninger af større betydning for miljøet fremlægges et fuldstændigt beslutningsgrundlag, herunder de foretagne faglige undersøgelser og vurderinger, med henblik på at alle interesserede kan efterprøve og bidrage til grundlaget, inden endelig beslutning træffes.

Konklusionen med hensyn til betydningen af de gældende retlige rammer - i forhold til »misbrug« af fagkundskab - må som helhed være, at begrænsningerne hovedsageligt gælder inden for den traditionelle enkeltsagsbehandling. Inden for dette område må hovedvægten, når afgørelserne baseres på faglige skøn, lægges på den processuelle regulering. Som en potentielt ganske betydningsfuld undtagelse fra begrænsningen til traditionel enkeltsagsbehandling findes reglerne i offentlighedsloven samt de særlige offentlighedsregler og redegørelseskrav inden for planområdet.

I den almindelige løbende faglige udredningsvirksomhed til brug for overvejelser om lovgivning, planlægning og rapportering til politisk niveau og til brug for større enkeltbeslutninger spiller de retlige krav kun en beskeden rolle. Et bevidst forvansket økonomisk skøn over udgifter og indtægter ved et offentligt anlægsarbejde er selvsagt forkastligt ud fra såvel politiske som fagøkonomiske og etiske synspunkter, men det vil sjældent blive stemplet som retsstridigt i sig selv. Noget andet gælder, hvis det økonomiske skøn indgår i en redegørelse til Folketinget; det vil da være omfattet af ministeransvarlighedslovens regler om afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger, jf. ovenfor i dette kapitels afsnit 5.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at det næppe er muligt ad retlig vej, gennem udvikling af gældende retsgrundsætninger eller gennem ny lovgivning, at præcisere de retlige krav til indholdet af det faglige arbejde. Heller ikke den generelle procesregulering i forvaltningsloven vil kunne skærpes væsentligt. Derimod er der fra et fagligt etisk synspunkt grund til at se med stor interesse på - og anbefale en videre udbredelse af - de særlige procedurekrav, som gælder inden for planområdet, særligt kravene om obligatorisk fremlæggelse af det faglige grundlag for påtænkte beslutninger.

3. Organisatoriske rammer

Det faglige arbejde fra forvaltningens side produceres under meget forskelligartede organisatoriske forhold. I nogle, forholdsvis sjældne tilfælde, er fagkundskaben placeret i helt selvstændige institutioner. For det meste er fagkundskaben anbragt i underordnede styrelser, hvis reelle selvstændighed bl.a. afhænger af, i hvilken grad andre end styrelsens ansatte besidder den fagkundskab på området, som er for-

udsætningen for reel efterprøvelse. Ofte er der alene tale om enheder inden for en større organisation, f.eks. et juridisk kontor i et ministerium, med sædvanlig politisk ledelse. Nogle steder stræber man bevidst efter størst mulig integration af de forskellige faggrupper.

I enkelte tilfælde, er der fra lovgivningsmagtens side lagt særlig vægt på adskillelse af fagkundskab og politisk styring (Danmarks Statistik, Socialforskningsinstituttet), eller en høj grad af faglig selvstændighed er forudsat i lovgivningen (Sundhedsstyrelsen, hospitaler).

Bortset fra de tilfælde hvor der foreligger et særligt lovgrundlag, er udgangspunktet sædvanlig politisk styring af, hvorledes de ansattes fagkundskab skal udnyttes. En minister kan bestille et fagligt oplæg til en ønsket reform, og han er i sin gode ret til at undlade at følge oplægget, hvis det ikke peger den vej, som han ønsker at gå.

Der gælder dog det generelle forbehold, at politikerne ikke kan give sagkyndige embedsmænd ordrer om at udtale sig mod deres faglige overbevisning. Hvis et fagkyndigt oplæg forkastes, må det ske i den form, at ministeren (m.fl.) afviser at følge de faglige anbefalinger og påtager sig det politiske ansvar herfor. Han kan naturligvis under ingen omstændigheder afvise selve den faglige viden, han har fået, men han kan eventuelt indhente et fagkyndigt oplæg fra anden side. Politikerne kan ikke foretage rettelser i indholdet af de faglige oplæg.

Spørgsmålet om en klarere organisatorisk adskillelse mellem faglighed og politik har ofte været diskuteret, efterhånden som forvaltningen blev afhængig af speciel fagkundskab på de forskellige områder og i stigende grad ansatte personer med anden uddannelse (ingeniører, læger, biologer, byplanlæggere) end dem, som pegede mod de generelle administrative funktioner. Spørgsmålet er blevet overvejet i en række betænkninger om centraladministrationens struktur, men formelt er man blevet stående ved ordninger, som fastholder, at fagspecialisterne arbejder under sædvanlig politisk styring og ansvar.

Begrundelsen er først og fremmest demokratisk. Hensynet til forvaltningens demokratiske ledelse og vores parlamentariske system taler for at give den til enhver tid værende ledelse størst mulig rådighed over forvaltningsapparatet. Det politiske ansvar sikrer i mangel af anden ansvarlighed i hvert fald et vist reelt ansvar for det, som sker. Hertil kommer, at forudsætningen om, at der kan foretages en klar adskillelse mellem faglighed og politik - om at der på området

overhovedet eksisterer en ren, værdineutral og fuldstændig objektiv sagkundskab - og forudsætningerne om, at de ansatte, for så vidt en sådan objektiv fagkundskab findes, alene vil arbejde efter dennes normer, næppe holder fuldt ud. Man kan ikke afvise, at eksperterne selv vil politisere.

En styrkelse af den faglige integritet i forvaltningen kan organisatorisk ske ved at henlægge faglige vurderinger til styrelser el. lign., som ikke direkte er underlagt ministerstyret. En tilsvarende »beskyttelse« af det faglige i forbindelse med enkeltsager og offentlige driftsopgaver kan ske ved at henlægge kompetence til selvstændige råd og nævn og på de store driftsområder fortrinsvis i kommunerne ved at decentralisere til institutionsniveau.

En vis koncentration af den faglige ekspertise i selvstændige enheder kan bl.a. have betydning for udviklingen af et godt fagligt miljø, hvor man i fællesskab kan diskutere de faglige spørgsmål, herunder forholdet til andre led i organisationen. Der er efter arbejdsgruppens opfattelse grund til at tro, at et sådant arbejdsfællesskab vil befordre en diskussion, også om de etiske spørgsmål, som er knyttet til de omhandlede former for misbrug af fagkundskaben. Der henvises i øvrigt til det følgende afsnit.

Arbejdsgruppen er ikke gået nærmere ind i drøftelser af sådanne organisatoriske løsninger. Gruppen skal dog pege på, at mulighederne for at styrke de faglige enheders integritet inden for et i øvrigt principielt ministerstyret system bør overvejes nærmere.

4. Åbenhed

Større åbenhed i forvaltningen vil medvirke til at formindske de etiske problemer, der er nævnt ovenfor under punkt 1. Det er ofte selve det forhold, at den politiske indblanding holdes skjult, som konstituerer misbruget. Spilles der med åbne kort, vil man næppe tale om misbrug og om etiske problemer (men måske nok om usaglig forvaltning).

4.1. Offentlighedsloven

Offentlighedsloven skaber åbenhed i forvaltningen, for så vidt som den giver enhver, der fremsætter anmodning herom, adgang til at se en sags dokumenter. Der gælder dog en række undtagelser. Den vigtigste

i denne sammenhæng er, at der ikke er adgang til forvaltningens interne arbejdsdokumenter. En anden undtagelse, der er formuleret som en betingelse for retten til aktindsigt, er, at den pågældende i forvejen skal være bekendt med sagens eller dokumentets eksistens og skal kunne identificere sagen i sin begæring om aktindsigt.

Virkningen, herunder den forebyggende virkning af aktindsigtsreglerne, afhænger naturligvis i høj grad af, hvorvidt forvaltningen må påregne, at der fremkommer begæring om aktindsigt, som man er forpligtet til at imødekomme. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at offentlighedsloven hidtil kun har haft begrænset betydning for forvaltningens arbejde. På den anden side har der gennem de seneste år kunnet konstateres en tendens til øget brug af loven, navnlig fra pressens side - bl.a. i forhold til den faglige udredningsvirksomhed - og der er for så vidt grund til i fremtiden at regne med en større effekt af offentlighedsloven, også i dens nugældende udformning.

Arbejdsgruppen har overvejet, om det bør anbefales at ændre offentlighedsloven med henblik på at skabe større åbenhed om bl.a. samspillet mellem politik og faglighed. Der henvises herom til kapitel VII.

4.2. Offentligt ansattes ytringsfrihed

De offentligt ansattes ytringsfrihed er selvsagt også en vej til større åbenhed om forvaltningens forhold.

Ytringsfriheden giver adgang til offentligt at diskutere og kritisere forholdene på egen arbejdsplads, og det vil ofte være spørgsmål om faglighedens vilkår, som skaber anledning hertil. Problemet er imidlertid, som det fremgår af afsnit 7, at den ytringsfrihed, som er til stede, ikke bliver udnyttet. Årsagerne hertil og mulige afhjælpningsmåder diskuteres nærmere i dette kapitels afsnit 7.

Her skal blot peges på det særlige ytringsforum, som foran i kapitel IV er kaldt »den faglige offentlighed«. Ved den retlige bedømmelse af eventuelle ytringsfrihedskrænkelser spiller det en rolle, i hvilken form ytringen er fremsat. Der anerkendes i almindelighed en noget videre adgang til at ytre sig i fagtidsskrifter m.v. i saglig form, end hvor ytringen fremsættes (i mindre saglig form) i dagspressen, radio og TV m.v. Hvis den faglige offentlighed skal fungere som anført i kapitel IV - som referenceramme og korrektionsfaktor for den faglige diskussion inden for forvaltningen - forudsættes en forholdsvis fri udveksling

mellem den interne og den eksterne faglighed. Aktindsigtsreglerne kan medvirke hertil. Af nok så stor betydning er imidlertid, at de offentligt ansatte på eget initiativ melder ud og peger på problemerne. Ofte vil ingen uden for forvaltningen vide, at problemerne eksisterer.

4.3. Løbende offentlig orientering

En yderligere udvekslingsform fremgår af myndighedernes praksis med hensyn til løbende, offentlig orientering om den faglige udredningsvirksomhed og om administrativ praksis på området. En række ministerier og styrelser publicerer efter en ret fast praksis de undersøgelser og resultater, som er resultat af fagspecialisternes arbejde. Det betragtes formentlig, hvor det sker, som en selvfølge, en serviceforanstaltning over for den interesserede offentlighed, herunder eksterne brugere af forvaltningens viden. Men det rummer også elementer af beskyttelse af fagkundskaben mod (skjult) politisk intervention. Det er i den forbindelse afgørende, at publiceringen sker regelmæssigt, således at enkelte undersøgelser ikke vilkårligt tilbageholdes, f.eks. fordi resultatet ikke harmonerer med den politik, der føres for tiden.

Arbejdsgruppen kan anbefale en videreudvikling af den praksis, som findes vedrørende regelmæssig offentliggørelse af faglige undersøgelsesresultater.

4.4. Intern åbenhed

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse af overordentlig stor betydning for det faglige arbejdes kvalitet, at de ansatte har adgang - og udnytter adgangen - til åbent at diskutere faglige spørgsmål indbyrdes. Et naturligt led i den faglige diskussion er, at man identificerer faglighedens grænser over for udefra kommende påtryk og bliver opmærksom på eventuelle etiske problemer. En åben kollegial diskussion vil kunne afklare de etiske modhensyns nærmere indhold og vægt, og man kan inden for den frie diskussions rammer, herunder almindelige consensusbetragtninger, tage stilling til, hvor langt man skal gå, f.eks. over for et politisk diktat.

Den faglige diskussion må foregå på kollegial basis, i størst mulig kreds og på en sådan måde, at den formelle organisation skydes i baggrunden. Fagligheden er principielt ubunden af de administrative

over- og underordningsforhold. Det samme gælder om de fagligt etiske værdier, men netop fordi krænkelseerne typisk udgår fra det administrative hierarki og den politiske ledelse heraf, er det afgørende, at den etiske diskussion kan foregå uafhængigt af organisationens hierarkiske magtforhold.

At skabe et sådant åbent diskussionsmiljø kræver en kombination af aktiv, engageret indsats fra de ansattes side og fuldstændig accept fra ledelsens side. Nogle steder findes der en tradition for det, navnlig i styrelser, som domineres af en bestemt form for sagkundskab. Andre steder domineres al diskussion af den hierarkiske orden. Diskussionsmiljøet har generelt bedre vilkår i organisationer med flad struktur end i organisationer med traditionel (stejl) pyramidalsk struktur. Travlhed og personaleknaphed spiller naturligvis også en rolle.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der i videst mulig udstrækning fra såvel de ansatte som fra ledelsens side tages skridt til at udbygge og stimulere den faglige diskussion på arbejdspladsen, herunder diskussionen om etiske problemer knyttet til fagligheden.

Kapitel VI, afsnit 7

Etiske problemer i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed

1. Problemstilling

De etiske problemer i den her omtalte forbindelse foreligger, for så vidt politiske eller administrative overordnede i det administrative system gennem forskellige virkemidler, typisk forskellige arter af tilkendegivelse, forsøger at hindre/hindrer offentligt ansatte i at udnytte deres ytringsfrihed. Eller med andre ord forsøger at supplere ytringsfrihedens retlige grænser med nogle ikke-retlige begrænsninger, der set fra overordnede, typisk politisk orienterede, synspunkter er fundet hensigtsmæssige, det vil sige nyttige for fremme af den ønskede politiske beslutningsproces.

Det ytringsfrihedsspørgsmål, der diskuteres her, omfatter ikke den ytringsfrihed, der angår meddelelse af oplysninger om faktiske forhold, og som begrænses af tavshedspligten, men den ytringsfrihed, der angår meningstilkendegivelser/vurderende udsagn om regler, ordninger, praksis, afgørelser m.v., og om hvis begrænsning ud fra loyalitetshensyn der kan være spørgsmål.

Det praktiske problemområde er meningstilkendegivelser, der angår den ansattes eget arbejdsområde (afgrænsningen kan være vanskelig), er kritiske heroverfor og fremsættes af den ansatte »på egen hånd«/som privatperson modsat udtalelser på vedkommende institutions vegne; hvis han udtaler sig på vedkommende myndigheds vegne, må han naturligvis udtale sig i overensstemmelse med myndighedens/den overordnedes opfattelse.

Omkring 1980 kunne man, som det også er forudsat i Bent Christensens og Lars Nordskov Nielsens responsa, der findes i henholdsvis Juristen og Økonomen 1980, s. 85 ff, og i særtrykket af DJØFbladet

(nr. 22) fra oktober 1987, konstatere, i hvert fald hos nogle grupper af offentligt ansatte, et betydeligt engagement i spørgsmålet om ytringsfrihed. Dette engagement var baseret både på betragtninger over den samfundsmæssige nytte af de ansattes bidrag til den offentlige debat og på synspunkter om den offentligt ansattes rimelige krav på udfoldelsesmuligheder.

Denne vurdering var baggrunden for, at henholdsvis finansministeren og DJØF rekvirerede de ovennævnte responsa, hvoraf det sidste havde særligt sigte på overenskomstansatte DJØF'ere.

De høringer, som arbejdsgruppen har gennemført, tyder på et noget ændret engagement hos offentligt ansatte i dag. Det synes at være den gennemgående opfattelse hos de offentligt ansatte, at den ytringsfrihed, som offentligt ansatte juridisk set har, ikke udnyttes, at det i administrationen normalt er en »uskreven regel«, at de ansatte ikke udtaler sig kritisk om eget arbejdsområde, og at det er sædvanligt, at udkast til artikler forelægges den nærmest overordnede. Høringsdeltagerne syntes gennemgående at acceptere den beskrevne faktiske tilstand.

Arbejdsgruppen har ikke noget sikkert grundlag for at udtale sig om årsagerne til den tilsyneladende ændrede holdning til ytringsfrihedsspørgsmålet. Den er næppe alene modstykket til den øgede arbejdsløshed, som naturligvis kan motivere til forsigtighed. Formentlig afspejler den en mindre kritisk holdning hos offentligt ansatte/en større tilbøjelighed til at identificere sig med og dermed at demonstrere loyalitet over for vedkommende institution og dens ledelse. Måske er der en stærkere tendens hos ledere til som led i effektiviseringsbestrebelse at kræve og/eller ved organisatoriske ændringer at fremme medarbejdernes loyalitet. Sådanne organisatoriske ændringer kan bl.a. bestå i en ændret virksomhedskultur, der giver medarbejdere gode muligheder for i deres ministerium, styrelse eller anden administrativ enhed at deltage i faglige dialoger og dermed få mulighed for en vis medindflydelse. Formentlig foretrækker mange offentligt ansatte netop deltagelse i interne diskussioner frem for deltagelse i offentlig debat. Og i det omfang, der findes behov for offentlig fremsættelse af kritik, foretrækkes det nok typisk at lade det ske gennem vedkommende organisationer.

2. Retlige grænser om ytringsfriheden

De retlige spørgsmål vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed er med særligt sigte på DJØF'ere behandlet i Lars Nordskov Nielsens ovennævnte responsum fra oktober 1987. Nedenfor anføres nogle hovedpunkter herfra:

2.1. Grundlovens § 77

Med udgangspunkt i grundlovens § 77 antages

at der ikke kan indføres en ordning, hvorefter ansatte i en styrelse ikke må ytre sig offentligt (inden for et givet emneområde) uden først at have indhentet ledelsens tilladelse

at der næppe heller kan indføres en ordning, hvorefter ansatte forinden offentliggørelse skal forelægge manuskriptet for ledelsen til orientering, og som naturligvis reelt kan have censurlignende effekt.

Hertil føjes:

»Ordninger, som ikke indebærer den konkrete, forudgående indholdsprøvelse, som er kernen i censurbegrebet, men som generelt uanset ytringernes indhold forbyder visse personer, f.eks. offentligt ansatte, at »offentliggøre deres tanker«, må efter min mening i relation til grundlovens § 77 sidestilles med censur, ... Og meget taler for, at det samme kan gælde, hvis et offentliggørelsesforbud afgrænses ikke efter indhold men efter emnekreds. Det må dog erkendes, at det kan være vanskeligt at sondre mellem emnekredsbestemte og lovlige indholdsbestemte forbud. Men i hvert fald kan grundlovsmæssigheden af f.eks. en ordning, der generelt forbød offentligt ansatte at »offentliggøre deres tanker«, uanset hvad disse indholdsmæssigt måtte gå ud på, om alle emner, der er dækket af arbejdsområdet for den styrelse, hvori de er ansat, i høj grad betvivles«.

Det er væsentligt, at offentligt ansattes ytringsfrihed ikke kan begrænses ved *tjenestebefalinger* udstedt alene med henvisning til et over- og underordningsforhold. Der kan ved sådanne tjenestebefalinger ske en *præcisering* af begrænsninger, som i forvejen følger direkte af almindelige regler (lovbestemmelser eller retsgrundsætninger), men en begrænsning herudover kan ikke gennemføres ved tjenestebefalinger, smlg. forvaltningsloven § 27, stk. 2, om tavshedspligt.

Spørgsmålet om rækkevidden af den såkaldte materielle ytringsfrihed for offentligt ansatte er indgående behandlet i de to ovenfor omtalte responsa og senest i Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 3, Menneskerettigheder (1989), s. 63-76, og fremstillingen her gøres derfor forholdsvis kortfattet.

Nordskov Nielsens responsum bygger på en sondring mellem de begrænsninger, hvis tilsidesættelse indebærer retsstridighed i betydningen: grundlag for strafansvar eller disciplinæransvar, og de videregående begrænsninger, hvis tilsidesættelse (indirekte) kan føre til ansættelsesretlige retsfølger.

2.2. Begrænsninger i den materielle ytringsfrihed ved regler sanktioneret med straf eller disciplinærstraf

Med hensyn til dette spørgsmål antages det i det nævnte responsum på grundlag af tidligere litteratur, folketingsdrøftelserne i 1979 og nogle reale overvejelser, at offentligt ansattes materielle ytringsfrihed (når bortses fra tavshedspligt og de helt generelle begrænsninger som følge af reglerne om ære- og fredskrænkelser) stort set ikke er undergivet begrænsninger. Det antages dog, omend ikke på noget helt sikkert grundlag, at der lader sig beskrive nogle forholdsvis snævre begrænsninger:

- »a) Efter min mening krænker en offentligt ansat sit ansættelsesforhold, hvis han i de *omtalte udtalelser* om spørgsmål inden for tjenesteområdet fremsætter urigtige oplysninger om væsentlige forhold. Dette må i hvert fald gælde, hvis oplysningerne er bevidst urigtige men jeg er tilbøjelig til at medtage fremsættelse af groft urigtige påstande, som den pågældende har troet på, fordi han ikke har undersøgt forholdet tilstrækkeligt.
- b) Tilsvarende må formentlig gælde med hensyn til det forhold, at en offentligt ansat fremsætter kritik, der vel alene er holdt i vurderingens vendinger, og som således ikke indeholder (rigtige eller urigtige) faktiske oplysninger, hvis forholdet er det, at kritikken, for at have mening, forudsætter nogle faktiske forhold, og disse forhold ikke foreligger.
- c) Et yderligere spørgsmål er, om en kritik kan være en tjenestefor-seelse alene på grund af sin form. Spørgsmålet har næppe næv-

neværdig praktisk betydning. Men principielt mener jeg, at en kritisk vurdering også uden at være injurierende kan være så grov i sin form, vurderet i forhold til grundlaget, at en tjenesteforseelse foreligger.

- d) En begrænsning af særlig art hænger sammen med den almindelige regel om, at den ansatte, når han udtaler sig på styrelsens vegne/i tjenesten, i det hele er undergivet ledelsens bestemmelser om, hvorvidt han overhovedet må udtale sig på styrelsens vegne, og i bekræftende fald, hvad han må udtale. Denne regel forudsætter en pligt for den ansatte til, når han udtaler sig som privatmand, at gøre det klart, at han ikke udtaler sig på styrelsens vegne. En tilsidesættelse af denne pligt kan være en tjenesteforseelse. Et relevant spørgsmål i forbindelse hermed er, om offentligt ansatte, der i tjeneste, typisk på kontor i kontortiden, modtager henvendelser fra journalister om styrelsens holdning til et spørgsmål, samtidig med besvarelse af en sådan henvendelse efter anmodning eller på eget initiativ kan tilføje deres egen afvigende personlige opfattelse. I hvert fald må ledelsen kunne præcisere, at en sådan sammenblanding i tjenesten ikke må finde sted, og tilsidesættelse heraf må kunne være en tjenesteforseelse.
- e) En yderligere begrænsning følger som en refleksvirkning af tavshedspligten. Hvis der i en styrelse foreligger et dokument, typisk et udkast, hvis indhold på det pågældende tidspunkt er undergivet tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, kan det være retsstridigt, at en medarbejder i styrelsen (hvad enten han har medvirket ved dokumentets udarbejdelse eller ej) som privatmand skriver en artikel eller holder et foredrag, hvis indhold helt eller delvis svarer til dokumentets indhold. Afgørende er, at offentliggørelse af det nævnte indhold kombineret med oplysning om/kendskab til den pågældendes ansættelsessted reelt kan fungere, helt eller delvis, som en krænkelse af tavshedspligten«.

Fremstillingen i det citerede responsum forudsætter altså en ganske bred hovedregel, hvorefter offentligt ansatte med de ovenfor angivne undtagelser uden at begå tjenesteforseelse/misligholdelse kan udtale sig offentligt på kritisk måde om ansættelsesstedet og dets arbejde. Arbejdsgruppen er dog tilbøjelig til at mene, at der i almindelighed vil foreligge en tjenesteforseelse, hvis »de højeste tjenestemænd« samt andre, der i væsentligt omfang medvirker i en ministeropgave, direktøropgave, borgmesteropgave eller udvalgsformandsopgave i »politisk

relevante« sager, f.eks. udarbejdelse af et lovforslag eller et budgetforslag, samtidig eller i nær tidsmæssig sammenhæng dermed, ved offentlige udtalelser modarbejder den løsning, de selv ved loyalt medarbejderskab har hjulpet ministeren/direktøren/borgmesteren/udvalgsformanden frem til.

2.3. Begrænsninger, der indirekte følger af ansættelsesretlige regler

Den ovenfor foretagne utvivlsomt noget usikre fastlæggelse af, hvornår offentligt ansattes udtalelse er sanktionsbegrundende, har vel sin værdi, men er dog af begrænset interesse, for så vidt som der »udenom« findes begrænsninger, der indirekte kan håndhæves ved ansættelsesretlige ledelsesbeføjelser:

- afgørelse om advancement,
- afgørelse om (ændret) arbejdsområde,
- afskedigelse/opsigelse.

I Nordskov Nielsens responsum rejses det spørgsmål, om man ikke kan opstille den, ikke særligt betydningsfulde, men heller ikke betydningsløse sætning, at den offentligt ansattes lovlige ytring *ikke som isoleret forhold* kan udgøre eller virke som et negativt led i grundlaget for anvendelse af de omtalte ledelsesbeføjelser. Spørgsmålet besvares bekræftende:

»Ytringen er lovlig, d.v.s. den kan ikke mødes med ansvarsreaktioner. Ytringsfrihedshensynet er et principielt højt prioriteret hensyn blandt andet på grund af dets grundlovmæssige anknytning. Det må på denne baggrund forekomme inkonsekvent og uacceptabelt, om ledelsesbeføjelser kunne anvendes som »strafsurogat« over for lovlige ytringer.

Der ligger ikke så forfærdelig meget i den nævnte sætning, men der ligger dog det, at en styrelseschef ikke, blot fordi en udtalelse fra en ansat har generet ham, som en »straf« herfor kan anvende de omtalte ledelsesbeføjelser. *Disse må anvendes ud fra en vurdering af den pågældendes egnethed (i vid forstand) i et fortsat forløb.*

Ud fra denne betragtningsmåde er det altså principielt aldrig ytringen som sådan, men dens eventuelle følgevirkninger, der kan begrunde anvendelse af de negative ledelsesbeføjelser. Disse følgevirkninger må naturligvis med henblik på anvendelse af ledelsesbeføjelser som ud-

gangspunkt vurderes på almindelig måde, d.v.s. som tilsvarende omstændigheder, affødt af andet end ytringer. Men samtidig må den omstændighed, at følgevirkningerne er et produkt af medarbejderens lovlige anvendelse af sin ytringsfrihed, inddrages som et modhensyn, d.v.s. et hensyn, der taler i retning af tilbageholdenhed med hensyn til at skride til anvendelse af de negative ledelsesskridt over for ham; og dette hensyn må i almindelighed tillægges en betydelig vægt. En mere præcis angivelse af virkningen af den betragtning, at ytringsfrihedshensynet med dets grundlovmæssige anknytning skal inddrages og i almindelighed tillægges en betydelig vægt, er ikke mulig.«

De omtalte følgevirkninger vil typisk være samarbejdsvanskeligheder. I responssummet gennemgås 3 typer af samarbejdsvanskeligheder:

1. Samarbejdsvanskeligheder i den ansattes egen enhed, typisk i det kontor, hvor han fungerer.
2. Samarbejdsvanskeligheder mellem den styrelse, hvor den pågældende er ansat, og andre styrelser eller organisationer.
3. Samarbejdsvanskeligheder mellem den ansatte og hans kritiserede administrative eller politiske overordnede.

Den sidstnævnte kategori af samarbejdsvanskeligheder er svær at afgrænse. De pågældende samarbejdsvanskeligheder er naturligvis mest acceptable som reaktionsgrundlag, hvis den ansatte er nært knyttet til den pågældende leder, f.eks. som afdelingschef eller departementschef knyttet til ministeren. Her kan der formentlig reageres med ansættelsesretlige foranstaltninger, hvis det nødvendige tillidsforhold har lidt væsentlig skade.

Ansættelsesretlige reaktioners anvendelse er undergivet i hvert fald to principielle, men ret upræcise begrænsninger. I Nordskov Nielsens responsum er de formuleret således:

»Det hensyn, at det til grund liggende forhold fra den ansattes side er en udøvelse af hans ytringsfrihed, skal som tidligere omtalt inddrages i afvejningen forud for vedkommende ledelsesbeføjelses udøvelse som et modhensyn, og i almindelighed inddrages med en betydelig vægt.

Det almindeligt anerkendte forvaltningsretlige proportionalitetsprincip fører til krav om et rimeligt forhold, dels mellem grundlaget for le-

delsesbeføjelsens udøvelse og foranstaltningens indgrebsgrad, dels mellem denne indgrebsgrad og formålet. De omtalte foranstaltninger kan ikke bringes i anvendelse, hvis de er unødvendige for at løse de foreliggende følgevirkningsproblemer (der måske kan løses på anden måde). Blandt de omtalte foranstaltninger må de mindre indgribende vurderes forud for de mere indgribende; og kan problemet løses ved ændring i arbejdsopgaverne, kan der ikke ske afskedigelse«.

3. Reformspørgsmål m.v.

Ovenfor er på summarisk måde fremstillet dels de »umiddelbart« gældende retlige begrænsninger i ytringsfrihed, dels de begrænsninger, der indirekte følger af de ansættelsesretlige ledelsesbeføjelser.

Den offentligt ansatte, der måtte føle, at han på urimelig måde er begrænset i sin ytringsfrihed, er, som allerede berørt, næppe meget optaget af de førstnævnte regler (= angst for straf eller disciplinæransvar); muligvis frygter han de omtalte ansættelsesretlige reaktioner, men oftere føler han sig nok begrænset af diffuse forestillinger om karriere eller blot om »miljømæssige« konsekvenser, herunder om accept eller antipati fra kolleger.

Som berørt ovenfor synes arbejdsgruppens høringer at afsløre en næsten overloyal holdning hos i hvert fald nogle af de offentligt ansatte.

Den berømte formulering om »den, der ikke kan lide lugten i bageriet...« blev faktisk anvendt.

Hvis man ud fra etiske forestillinger vil søge at fremme offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat, bliver udgangspunktet således næppe dokumenterede, individuelle, undertrykte ytringsbehov, men snarere overvejelser over den samfundsmæssige værdi, herunder også den demokratisk orienterede værdi, der knytter sig til, at ytringsfriheden i overensstemmelse med den etiske værdi, der typisk er knyttet til de enkelte menneskerettigheder, herunder ytringsfrihed, udnyttes i videre omfang.

Den samfundsmæssige værdi består naturligvis i, at den offentlige debat kan blive bredere i vidensgrundlag og idémængde og mindre skæv end den er, når den store gruppe af offentligt ansatte er passive.

Generelt kan det siges, at de offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat er et bidrag til den øgede åbning af den offentlige sektor, som gang på gang efterlyses i den offentlige debat som et bidrag til retssikkerhed og i øvrigt som et demokratisk gode. I kapitel VI, afsnit 6, og i kapitel IV er fremhævet den særlige betydning af de ansattes deltagelse i »den faglige offentlighed« (fagtidsskrifter m.v.).

På den anden side står en sådan åbning, der indebærer en åbning for en flerhed af synspunkter fra ansatte i en styrelse, der ellers forudsættes kun at have én mening, i modsætning til flere af tidens bestræbelser på styrkelse af central styring, f.eks. gennem concernmodeller eller indlemmelse af direktorater i departementer (reelt eller formelt).

Spørgsmålet er, om ikke angsten for konsekvensen af, at offentligt ansatte i en styrelse bidrager til den offentlige debat med modstridende indlæg, overvurderes i lys af lukkethedens tradition.

Alle, der interesserer sig for en styrelses arbejde, ved jo, at der i styrelsen er forskellige opfattelser, og mange ved, hvad de forskellige opfattelser går ud på. Det kan da undre, hvorfor offentligheden ikke må vide, hvem der mener hvad med hvilken begrundelse.

Hvis man vil betrygge de offentligt ansattes ytringsfrihed, er løsningen næppe udformning af nye retsregler om ytringsfrihedens grænser. Der er ovenfor beskrevet en analyse af det gældende retsgrundlag. En forventning om, at retstilstanden, der ingenlunde er klar, kan klargøres i nye lovregler, er næppe berettiget. Men en bedre formidling af den gældende retstilstand end hidtil er givetvis ønskelig. En sådan formidling kan ske gennem en vejledning.

Der er også med hensyn til dette problemområde behov for en forstærkelse af den åbenhed, der i kapitel V og VII er betegnet som intern åbenhed. Det er vigtigt, at emnet bringes ud af den konfliktprægede atmosfære, hvori det traditionelt befinder sig, og at det i stedet gøres til genstand for en drøftelse i de enkelte administrative enheder. Det er af flere grunde en fordel, hvis de administrative enheder organiseres således, og i øvrigt gennem mødevirksomhed fungerer således, at de ansatte får gode muligheder for i intern drøftelse frit at fremkomme med deres synspunkter over for kolleger og ledelse og at få disse debatteret. Disse drøftelser bør imidlertid også omfatte spørgsmålet om omfanget af de ansattes deltagelse i den offentlige debat.

Det fremgår af det tidligere anførte, at den væsentligste bremse på offentligt ansattes deltagelse i offentlig debat ligger i deres ansættelsesretlige status. På denne baggrund er der behov for styrkelse af de offentligt ansattes ansættelsesretlige stilling, herunder en sanering af praksis vedrørende grundlaget for og procesmåden ved anvendelse af ansættelsesretlige reaktioner, navnlig disses anvendelse på grundlag af påståede samarbejdsvanskeligheder. Dette spørgsmål behandles mere indgående i kapitel VII.

Kapitel VII

Generelt om andre virkemidler end formulering af et sæt etiske retningslinier

Med kapitel V - »Mulige virkemidler til løsning af fagligt etiske problemer« - var tilsigtet at give en foreløbig generel oversigt over de virkemidler, der kan blive spørgsmål om at bringe i anvendelse med henblik på at forebygge/løse etiske problemer. I kapitlet blev hovedvægten lagt på at præsentere de pågældende virkemidler.

Oversigten i kapitel V har været et udgangspunkt, når der i kapitel VI for de enkelte problemområder er søgt taget stilling til, hvilke virkemidler der kunne anbefales (inden for hvert af problemområderne).

Formålet med dette kapitel er dels at foretage en vis opsamling i forhold til kapitel VI, dels på nogle punkter at give en lidt mere udførlig fremstilling af de virkemidler, der navnlig er peget på i kapitel V - bortset fra virkemidlet: formulering af et sæt etiske retningslinier - og i forbindelse hermed at søge at vurdere virkemidlernes egnethed. Denne vurdering er relevant for en stillingtagen til, i hvilket omfang der er grund til at overveje udformning af etiske retningslinier.

1. Retsregler

Som anført i kapitel V finder arbejdsgruppen - selv om det falder uden for dens kommissorium at formulere forslag til konkrete lovændringer - at burde pege på lovgivningsmæssige spørgsmål, som den måtte finde relevante i forhold til dens kommissorium vedrørende formulering af etiske retningslinier. Ved sin gennemgang i kapitel VI af forskellige problemområder har gruppen givet udtryk for, at der i hvert fald inden for 2 problemområder - dels vedrørende ordrer til ulovlig adfærd (kapitel VI, afsnit 4), dels vedrørende tilsidesættelse af sandhedsforpligtelse (kapitel VI, afsnit 5) - er grund til at overveje fastsættelse af lovregler om visse delspørgsmål. Det drejer sig navnlig om omfanget af de ansattes pligt og ret til at »sige fra« over for det politiske niveau og i forbindelse hermed deres pligt og ret til at give orientering til andre myndigheder m.v. Selv om nogle af disse spørgsmål muligvis kan tænkes løst gennem ændringer i forvaltningsloven, er det dog ar-

bejdsgruppens opfattelse, at disse spørgsmål næppe egner sig til isole-rede løsninger, men snarere burde indgå i en generel lovreform ved-rørende offentligt ansattes retstilling - en reform som ville have en rimelig begrundelse i den usikkerhed, der, bl.a. på grund af tjeneste-mandslovens meget begrænsede indhold, karakteriserer den nuvæ-rende retstilstand, og i den forældede karakter af de nuværende an-svarsregler i straffeloven og i tjenestemandsløvens afsnit om discipli-nærstraffe. Specielt ønsker arbejdsgruppen at pege på, at et sådant re-formarbejde formentlig kunne yde et tiltrængt bidrag til en nærmere afklaring af forholdet mellem ministeransvar og embedsmandsansvar.

2. Åbenhed i den offentlige forvaltning

Når der i forskellige sammenhænge, også under høringerne, er peget på større åbenhed i forvaltningen, sigtes der, som allerede nævnt i kapitel V, til to forskellige forhold: a) Større åbenhed over for omverdenen («ekstern åbenhed») og b) »intern åbenhed« forstået som åbenhed i de enkelte forvaltningsenheder i samvirke mellem ledelse og medarbejdere og mellem medarbejderne indbyrdes.

Værdien af *ekstern åbenhed* og en eventuel udvidelse heraf er denne åbenheds formodede effekt med hensyn til forebyggelse/afsløring af sådanne »dubiose« situationer, som erfaringsmæssigt kan skabe etiske problemer.

Denne åbenhed beror navnlig, dels på det omfang, hvori forvaltningen på eget initiativ informerer omverdenen, dels på rækkevidden af offentlighedslovens regler om aktindsigt efter begæring.

I anden sammenhæng (kapitel VI, afsnit 1) fremhæver arbejdsgruppen hensyn, herunder væsentlige etiske hensyn, der taler for, at der i videre omfang gives offentlig information på forvaltningens eget initiativ. Og i kapitel VI, afsnit 6, er specielt omtalt betydningen af en videregående løbende offentlig orientering om fagligt udredningsarbejde.

I betragtning af, at offentlighedslovens regler om aktindsigt er af forholdsvis ny dato og er baseret på et meget grundigt forberedelsesarbejde, er det formentlig ikke særlig realistisk at forvente væsentlige ændringer inden for en nærmere tid. Nogle af de spørgsmål, der kunne være anledning til at overveje, er, om det er nødvendigt at lade undtagelsen vedrørende interne dokumenter være så omfattende, som den er nu - om der, som det tidligere har været drøftet, bør indføres adgang til aktindsigt i postlister - om der kan gennemføres en videregående offentlighed i EF-sager - og om den generelle undtagelses-

bestemmelse vedrørende aktindsigt i lovforberedelsessager (før lovforslag er fremsat i folketinget) kan ophæves. I kapitel VI, afsnit 6, er specielt omtalt den betydning en ændring af offentlighedsloven kunne have med henblik på større åbenhed om samspillet mellem politik og faglighed.

Den *interne åbenhed* består navnlig i, at alle i en forvaltningsenhed - et ministerium, en styrelse eller en kommune - fra top til bund drøfter enhedens problemer og strategier, herunder etiske problemer, med hinanden og med en gensidig respekt af synspunkters forskellighed.

Nutidig tale om organisationsforandring refererer ofte til »organisationskulturen« i virksomheden (jf. bl.a. Majken Schultz, *Kultur i Organisationer*, 1990). Dette forekommer at være af stor betydning i relation til fagligt etiske spørgsmål. Høringerne har bekræftet denne opfattelse. Meget tyder på, at en organisationskultur præget af åbenhed, gensidig respekt, ønske om selvstændig indsats fra medarbejderne o.l. er egnet til at reducere antallet og omfanget af fagligt etiske konflikter. Omvendt synes disse at »trives godt« i et gammeldags, autoritært organisationsmiljø. Er denne vurdering rigtig, vil betydelig interesse samle sig om, hvordan enhedens organisationskultur kan påvirkes i den førstnævnte retning.

De omtalte drøftelser kan påregnes - ud over positive klimamæssige virkninger - at kunne skabe en klarere bevidsthed om de etiske problemers karakter og om nødvendigheden af deres løsning og i bedste fald at kunne udkrystallisere nogle løsningsmodeller, eventuelt nogle etiske retningslinier.

Efter arbejdsgruppens opfattelse, der i væsentlig grad er baseret på synspunkter, som er fremkommet under høringerne, er en styrkelse af den interne åbenhed et af de væsentligste virkemidler med henblik på at forebygge/løse etiske problemer.

Der er imidlertid grund til at overveje den effektivisering, der må kunne opnås ved at modificere åbenhedens interne karakter. Etiske problemer i den umiddelbare borgerkontakt bør efter omstændighederne gøres til genstand for en dialog med borgerne, således som det er omtalt i kapitel VI, afsnit 1, og de etiske problemer, der knytter sig til samarbejdet mellem på den ene side ministerier m.v. og på den anden side Folketinget, Folketingets Ombudsmand og andre tilsynsorganer m.v., burde kunne drøftes mellem parterne med henblik på problemafklaring og formidling af et mere konfliktfrit samarbejde. Arbejdsgruppen ønsker i denne forbindelse navnlig at understrege, at en fastholdelse af de værdiorienterede principper vedrørende den måde, hvorpå embedsmænd bør samvirke med

politikerne, forudsætter, at disse principper kan respekteres af politikerne.

Den styrkelse af åbenheden - den eksterne og den interne - som er anbefalet ovenfor, har ikke speciel relation til nogle bestemte af problemområderne i kapitel VI, men er principielt relevant for alle problemområderne.

3. Fagligt etiske spørgsmål i offentlig debat og uddannelse

Disse spørgsmål har en vis sammenhæng med åbenhedsspørgsmålet (intern åbenhed), der er drøftet under punkt 2 - men rækker naturligvis videre.

Uanset hvilken vægt der måtte blive lagt på skriftlig udformning af retsregler eller vejledninger/etiske retningslinier, må det erkendes, at de etiske spørgsmål er »dynamiske spørgsmål« - dynamiske i den forstand, at problemernes nærmere karakter og de foreliggende løsningsmuligheder er afhængig, dels af mere konkrete organisatoriske og funktionsmæssige forhold, dels af udviklingen i det praktiske arbejde i forvaltning og politik, herunder i samarbejde mellem embedsmænd og politikere, dels af udviklinger i værdisætninger og holdninger (det være sig uden for eller inden for forvaltningen). De skriftlige regler og retningslinier, der eventuelt måtte blive udformet, vil stort set kun få værdi i det omfang, de så at sige holdes levende gennem debat. De kan blive platforme eller rammer for debat - men det er den fortsatte debat, der er afgørende for den fremtidige problemløsning og de fremtidige principper for problemløsning.

I afsnittet om åbenhed (punkt 2 ovenfor) er peget på drøftelserne på den enkelte arbejdsplads/i den enkelte forvaltningsenhed. Men det er vigtigt, at debatten vedligeholdes i bredere sammenhænge i DJØF, såvel på forbundsplan som i de enkelte klubber/sektioner, og at også politikere deltager i denne debat.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør etik have plads i de samfundsvidenskabelige grunduddannelser, således som der allerede er tilløb til, og navnlig - på en praktisk orienteret måde - i efteruddannelsesaktiviteter. Behovet herfor må ikke mindst ses i sammenhæng med den forudsatte værdifrihed, som i en lang periode har præget de nævnte grunduddannelser, jf. ovenfor i kapitel II, punkt 2.

Som nævnt ovenfor må offentlig debat og uddannelsesaktiviteter anses for relevante, selv om der ikke udformes et skriftligt sæt af etiske

retningslinier/vejledninger. Men debat og uddannelse vil kunne få et værdifuldt grundlag i sådanne retningslinier, jf. nedenfor i kapitel VII.

Også med hensyn til debat og uddannelse gælder, at der er tale om virkemidler, der ikke har speciel relation til nogle bestemte af problemområderne i kapitel VI. De er principielt relevante i forhold til samtlige problemområder.

4. Ansættelsesretlige ændringer

Baggrunden for at rejse spørgsmålet om styrkelse af de offentligt ansattes ansættelsesretlige stilling er, at de ansatte i nogle henseender har rettigheder eller pligter, hvis udnyttelse/opfyldelse kan være vanskelig, fordi den indebærer en risiko for (typisk uberettigede) ansættelsesretlige reaktioner, herunder (uberettigede) afskedigelser.

Dette synspunkt er navnlig relevant inden for følgende fire problemområder (afsnit) i kapitel VI, 2) uenighed mellem embedsmænd og politikere i rådgivningssituationer, 4) den ansattes »sigen fra« over for ordre til ulovligheder, 6) den ansattes »sigen fra« over for medvirken til urigtige redegørelser til Folketinget, Folketingets Ombudsmand eller andre tilsynsmyndigheder og 7) konfliktforhold skabt ved ansattes udnyttelse af deres ytringsfrihed.

En eventuel styrkelse af de ansattes beskyttelse i forbindelse med afskedigelse må i hvert fald vedrøre 3 spørgsmål:

- a. afskedigelsegrundlag
- b. afskedigelsesprocedure
- c. økonomisk sikring i tilfælde af afskedigelse

ad a og b: Afskedigelse i de omhandlede situationer vil typisk ske på grundlag af påståede samarbejdsvanskeligheder.

Det må derfor modvirkes, at afskedigelse sker på uklart grundlag under anvendelse af trylleformularen: »samarbejdsvanskeligheder«, og at afskedigelse sker ved en for summarisk procesmåde.

Målestokken er angivet i en række ombudsmandsudtalelser, f.eks. FOB 1986, s. 93 (97):

»Det er i såvel den forvaltningsretlige teori som i praksis antaget, at afgørelse om afsked forudsætter, at der foreligger et sagligt grundlag for afskedigelsesbeslutningen.

Det står ligeledes fast, at samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en sådan afskedigelsesbeslutning. Retssikkerhedsmæssige hensyn kræver dog, at samarbejdsproblemer ikke uden nærmere kvalifikation påberåbes som grundlag for en afskedigelsesbeslutning.

Der kræves for det første, at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne det pågældende ansættelsessted. Der skal endvidere foreligge en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person, der ønskes afskediget, ligesom hovedskylden for problemernes opståen ikke må kunne tilskrives andre personer end den, som søges afskediget. Af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning for proportionalitet følger yderligere, at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger samtidig, at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelse af afskedsbegrundende samarbejdsproblemer er særligt sikkert. Der må således ikke kunne rejses rimelig tvivl om, at der rent faktisk har foreligget (uløselige) samarbejdsproblemer af den ovenfor beskrevne karakter.«

Også med hensyn til procesmåden i afskedigelsessager har en række ombudsmandsudtalelser indeholdt principielt vigtige synspunkter, navnlig om bevismæssigt grundlag og om partshøring. I FOB 1991, s. 205, anføres således:

»I sager om uansøgt afskedigelse suppleres bestemmelsen af almindelige retsgrundsætninger om kontradiktion. Ombudsmanden har i en række sager givet udtryk for den opfattelse, at der i sager om uansøgt afsked på grund af påstået uegnethed, samarbejdsvanskeligheder m.v., inden afskedigelse sker, i almindelighed bør være givet den ansatte en redegørelse, der efter omstændighederne bør være skriftlig, for grundlaget for den påtænkte afskedigelse. Der sigtes herved til en redegørelse, der angiver de forhold fra den pågældendes side, der lægges vægt på, og som, for så vidt der foreligger bevismæssige spørgsmål, angiver det bevismæssige grundlag for, at det pågældende forhold kan antages af foreligge. Endvidere bør der gives den pågældende lejlighed til herefter at fremkomme med en udtalelse, der kan indgå i grundlaget for afskedigelsesmyndighedens endelige stillingtagen.«

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de ovenfor anførte retningslinier vedrørende afskedigelsesgrundlag (samarbejdsvanskeligheder) og procesmåde i afskedigelsessager (bevisgrundlag og partshøring), som håndhæves i ombudsmandspraksis, ikke er indarbejdet konsekvent i den offentlige personaleadministration. Det må formentlig endog betvivles, at der er et bredt kendskab til den nævnte ombudsmandspraksis. Her foreligger således en formidlingsopgave, som må løses, f.eks. gennem udsendelse af vejledninger.

I forbindelse hermed bør prøvelsesmuligheder i afskedigelsessager overvejes. Administrativ rekurs er ofte ikke mulig - og er i øvrigt normalt ikke nogen effektiv prøvelsesform. Prøvelse ved Ombudsmand og domstole vil altid - af flere grunde - have undtagelsens karakter og vil i øvrigt typisk have en ret begrænset reparerende virkning. Flere overenskomster indeholder regler om særlige afskedigelsesnævn. Disse regler bør efter arbejdsgruppens opfattelse tages som udgangspunkt for overvejelse af alternative prøvelsesmuligheder, der præges af både let tilgængelighed, enkelhed og effektivitet, og for overvejelse af mulighederne for i videre omfang at lade underkendelse af afskedigelser føre til genansættelse.

ad c: Under de nuværende pensionsforhold vil en afskedigelse betegne et meget væsentligt økonomisk indgreb. En reduktion af de ansattes afskedigelsesfrygt i situationer som de her omtalte, forudsætter i hvert fald en radikal ændring af pensionsforholdene. Forskellen i forhold til det private erhvervslederens »gyldne håndtryk« er ret så markant.

d: Lederes ansættelsesmåde har været omtalt under høringerne, specielt har der været peget på spørgsmålet om disses åremålsansættelse.

Der har under høringerne været udtrykt betænkelighed ved, at departementschefer undertiden ansættes på åremål. Departementschefstillingen er måske den mest udsatte stilling i centraladministrationen, og der kunne måske være grund til at forbinde denne med en særlig beskyttelse og i hvert fald ikke en dårligere beskyttelse end andre chefstillinger. Ikke så meget af hensyn til departementscheferne selv, som fordi disse kan fungere som et vigtigt »bolværk« for de øvrige ansatte inden for ministeriets område imod eventuelle vilkårligheder fra ministerens side.

Selv om gode grunde efter arbejdsgruppens opfattelse taler for de over for under a-d omtalte styrkelser af offentligt ansattes ansættelsesretlige stilling, er der grund til at advare mod overdrevne forestillinger om værdien heraf med henblik på at befri offentligt ansatte for frygt i forbindelse med udnyttelse af deres rettigheder i de nævnte hense-

ender. I det væsentlige vil denne frygt være bestemt af nogle reaktioner, der ikke lader sig retligt regulere. Og forbedrede regler om afskedigelse, forflyttelse m.v. vil have ringe betydning, for så vidt de pågældende sagers egentlige problem er et bevisproblem vedrørende årsagen til afskedigelse m.v.

Efter sit kommissorium skal arbejdsgruppen tage stilling til, om der bør formuleres et sæt af etiske retningslinier for offentligt ansatte DJØF'ere.

Vurderingen heraf beror dels på, hvorvidt der foreligger etiske problemer, jf. herom kapitel III og IV, dels på, hvorvidt disse problemer kan løses/forebygges med anvendelse af andre virkemidler end formulering af etiske retningslinier.

Efter gennemgangen i dette kapitel vil arbejdsgruppen konkludere således:

Arbejdsgruppen mener, at hvad der ovenfor er beskrevet som øget åbenhed i forvaltningen, forstærket offentlig debat og en større uddannelsesmæssig indsats, kan fungere som meget effektive midler. Arbejdsgruppen finder imidlertid at burde pege dels på, at der ikke kan påregnes væsentlig effekt på kort sigt, dels på den usikkerhed, der knytter sig til spørgsmålet om, hvorvidt en principiel accept af disse virkemidler i praksis vil blive fulgt op med de fornødne foranstaltninger. Hvorvidt dette vil ske, afhænger dels af, hvilke ressourcer der kan stilles til rådighed for foranstaltningerne, dels af den administrative, politiske og organisationsmæssige vilje til forstærket indsats. Og virkemidlernes effektivitet er under alle omstændigheder i væsentlig grad afhængig af, at der gives debat og uddannelse et egnet skriftligt grundlag; et sæt etiske retningslinier kan være en del heraf.

Herefter er det arbejdsgruppens opfattelse, at spørgsmålet om udformning af et sæt etiske retningslinier ikke kan afvises blot ved henvisning til de forebyggelses- og løsningsmuligheder, som de andre virkemidler giver. Spørgsmålet behandles derfor nærmere i kapitel VIII.

Kapitel VIII

Generelt vedrørende spørgsmålet om udformning af etiske regler/retningslinier for offentligt ansatte

Det foreliggende problem angår ikke - eller i hvert tilfælde ikke i væsentlig grad - spørgsmålet om skabelse af etiske regler. Etiske regler eller retningslinier eksisterer i forvejen. Udgangspunktet for alle etiske regler er nogle holdninger/værdibekendelser, der udgør grundlaget for nogle regler/retningslinier. Nogle af disse etiske regler/retningslinier går - som tidligere omtalt - igen i retsregler/retsgrundsætninger, andre fremtræder i anden skriftlig form (uforpligtende internationale instrumenter, forvaltningsvejledninger af forskellige typer), og atter andre eksisterer som upræcise uskrevne principper, der er produkter af de omtalte overordnede værdier.

Det spørgsmål, der skal behandles i dette kapitel, er således ikke så meget spørgsmålet om, hvorvidt der bør fastsættes etiske retningslinier. Sådanne retningslinier eksisterer som sagt i vidt omfang i forvejen - men i forskellige former og med forskellig gennemslagskraft og dermed også med variationer med hensyn til erkendelse og accept. Spørgsmålet er, om etiske retningslinier i videre omfang bør gives en skriftlig form, f.eks. i helhedsorienteret katalog/kodex/vejledning.

Arbejdsgruppen var i sit udgangspunkt skeptisk indstillet over for tanken om formulering/nedskrivning af etiske retningslinier fælles for alle DJØF'ere. Arbejdsgruppen har også - omend i mindre grad - været noget tvivlende over for spørgsmålet om fastsættelse af etiske retningslinier for den store gruppe af DJØF'ere, som betænkningen omfatter: de offentligt ansatte DJØF'ere, og dette er en del af baggrunden for, at arbejdsgruppen har lagt betydelig vægt på vurderingen af andre virkemidler til forebyggelse eller løsning af etiske problemer, jf. kapitlerne V, VI og VII.

Der er da også i forskellige sammenhænge, herunder i et vist omfang ved arbejdsgruppens høringer, peget på *ulemper* ved en sådan generel

formulering af etiske retningslinier for offentligt ansatte. De påståede ulemper har navnlig været følgende:

1. Reglerne kan blive for præcise i forhold til virkelighedens krav om fleksibilitet.
2. Omvendt kan reglerne blive så generelle, at de bliver indholdsløse og/eller banale.
3. Der er risiko for, at reglernes krav - utilsigtet - vil blive anset for udtømmende.
4. Der er en risiko for, at magt og ansvar bliver flyttet fra det politiske niveau til det administrative niveau (dette synspunkt er gjort gældende i »Normer for god embedsmandsadfærd?« (Arbejdsgruppe under Nordisk Administrativt Forbund, 1993).
5. Der er en fare for, at etiske regler vil komme til at begrænse ledende embedsmænds rådgivning omkring politiske spørgsmål - og en sådan begrænsning vil have uheldige konsekvenser.
6. De etiske regler kan komme til at virke som embedsapparatets »udstilling af egen fortræffelighed«.

Stort set drejer det sig om ulemper, der ikke nødvendigvis er knyttet til et sæt af etiske retningslinier, men som kan modvirkes ved en hensigtsmæssig normformulering. Den under punkt 2 nævnte ulempe påkalder den kommentar, at etiske retningslinier netop bør være generelt formulerede (mere værdisættende end regelgivende), og at dette ikke behøver at gøre dem værdiløse.

En vurdering af *fordele* ved en nedskrivning af etiske retningslinier må forudsætte en opfattelse af, hvad sådanne etiske retningslinier kan/bør bruges til.

Grundlæggende kan de bruges til en stærkere bevidstgørelse om nogle bærende overordentlige værdier, og i fortsættelse heraf til en bedre erkendelse af nogle konsekvenser af en bekendelse til disse værdier.

Lidt mere konkret - de etiske regler/retningslinier kan bruges:

1. i retspolitisk, herunder lovgivningspolitisk, arbejde,
2. i retsanvendelsen/retsadministrationen, både ved fortolkning og som bidrag til skønsudøvelse,

3. i tilrettelæggelsen af »faktisk« administrativt arbejde (serviceydelser, herunder institutionsydelser); også her vil de etiske regler/retningslinier jævnlige være forbundet med retsregler, og
4. til »ren« anvendelse som regulerende i administrativt arbejde; dette gælder naturligvis navnlig med hensyn til områder/emner, der ikke er reguleret af retsregler.

Det er væsentligt, når arbejdsgruppen også i sit oplæg til høringerne har understreget, at de etiske regler kan bruges både *offensivt*, dvs. som »inspirationsgrundlag« for en »bedre« indsats på de ovennævnte punkter, og *defensivt*, dvs. som regler, offentligt ansatte kan benytte som forsvar, når de undtagelsesvis måtte blive søgt pålagt opgaver, der strider mod afgørende etiske synspunkter.

Fordelene ved at »nedskrive« etiske regler/retningslinier må påregnes navnlig at blive følgende:

1. Den ovenfor omtalte bevidstgørelse kan blive stærkere (hvis der gøres noget for at holde etik-retningslinierne i live).
2. Retningsliniernes indhold kan gives en vis præcision, og deres samling i et kodex/en vejledning kan skabe et tiltrængt overblik og en relevant beskrivelse af sammenhænge.
3. Retningslinierne vil få en klarere udformning og dermed en større gennemslagskraft.
4. Der vil foreligge et mere konkretiseret grundlag for retningsliniernes præsentation og for debat og uddannelse, herunder efteruddannelse.

Den nærmere udformning af retningslinier som omtalt ovenfor forudsætter imidlertid afklaring af et par begrebsmæssige og metodiske spørgsmål:

Arbejdsgruppen har drøftet, hvorledes sættet af retningslinier bør betegnes. Arbejdsgruppen finder, at sættet bør omfatte ikke alene retningslinier vedrørende spørgsmål, der klart vil blive betragtet som etiske - men også nogle retningslinier, som angår spørgsmål, der vel har sammenhæng med etiske spørgsmål, men som dog jævnlige vil blive oplevet som værende i grænseområdet mellem etiske retningslinier og administrative-politiske spilleregler. Uanset dette

forhold foreslår arbejdsgruppen betegnelsen: »Vejledning om fagligt etiske principper i offentlig administration«.

Et andet vigtigt spørgsmål er, om sættet af retningslinier kun bør omfatte sådanne retningslinier, som ligger ved siden af/supplerer retsregler. En sådan formuleringsmetode er næsten upraktikabel. Ethiske regler m.v. indgår i, beror på slutninger fra eller supplerer retsregler. Ikke alene er grænsen mellem retsregler og etiske retningslinier m.v. uskarp - undertiden må det erkendes, at der er zoner, hvis retlige status (endnu) ikke er afklaret. Det er på denne baggrund mest hensigtsmæssigt at lade vejledningen dække både retsregler og ikke-retlige anbefalinger. Dette vil være i overensstemmelse med en udbredt praksis med hensyn til udformningen af administrative vejledninger, f.eks. ministeriers eller styrelseres vejledninger til kommuner.

Sammenfattende er det arbejdsgruppens vurdering, at der er grundlag for at foreslå en generel vejledning om fagligt etiske principper i offentlig administration, der i princippet adresseres til alle offentligt ansatte, og gruppen har udarbejdet udkast til en sådan vejledning (bilag 5). Vejledningen har og bør efter arbejdsgruppens opfattelse have en meget generel karakter. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at de enkelte administrative enheder bør være opmærksomme på spørgsmålet om udformning af mere detaljerede vejledninger på afgrænsede områder, således som arbejdsgruppen har peget på det i forbindelse med omtalen i kapitel VI, afsnit 1, af kriminalforsorgens principprogram og eventuelle tilsvarende programmer i andre administrative enheder, hvori enhederne som led i deres planlægning beskriver deres grundlæggende mål samt de værdier, der bør ligge til grund for virksomheden.

Kapitel IX

Nogle proceduremæssige spørgsmål

Formålet med arbejdsgruppens arbejde er som tidligere berørt dobbelt - at bidrage til et grundlag for, bl.a. ud fra retsikkerhedshensyn, bedre administrativt arbejde og at bidrage til forebyggelse eller løsning af etiske problemer for offentligt ansatte.

Arbejdsgruppen har, bl.a. inspireret af synspunkter, der er fremkommet under nogle af høringerne, drøftet, om arbejdsgruppen burde foreslå DJØF at etablere et »etisk råd«, der kunne rådgive offentligt ansatte, der føler sig som part i en etisk konflikt eller et etisk dilemma.

Resultatet af arbejdsgruppens overvejelser er, at gruppen afstår fra at fremsætte et sådant forslag. Arbejdsgruppen betvivler, at der vil foreligge problemer, som kan bære en sådan fast organisatorisk nydannelse. I hvert fald synes det rigtigt i første omgang at afvente virkningerne af de øvrige virkemidler - herunder den foreslåede vejledning om etiske principper i offentlig administration og en øget åbenhed i forvaltningen samt øget debat og uddannelsesvirksomhed - inden der tages stilling til den eventuelle etablering af et råd. Det vil i øvrigt være vanskeligt at etablere et råd, der med fornøden sagkundskab og autoritet vil kunne tage stilling til de p.d.e.s. meget få, men p.d.a.s. formentlig meget komplicerede og meget konkrete og dermed vidt forskellige problemer, der må påregnes at kunne opstå.

Offentligt ansatte, der kommer ud i de problematiske situationer, som denne betænkning omhandler, vil undertiden kunne få den nødvendige støtte inden for systemet, typisk gennem kolleger, men der vil naturligvis være nogle tilfælde, hvor de finder behov for, at DJØF formidler en særlig støtte til dem. Arbejdsgruppen foreslår, at DJØF efter omstændighederne formidler denne støtte ved til den ansatte at udpege en person, der er egnet til at rådgive i netop en konfliktsituation som den foreliggende.

Kapitel X

Opfølgning

Det er en del af arbejdsgruppens kommissorium

»at fremkomme med indstillinger om foranstaltninger med henblik på at fremme en debat blandt DJØF's medlemmer om fagligt etiske spørgsmål - såvel under som efter den ovennævnte del af udvalgsarbejdet og at medvirke ved sådanne foranstaltningers gennemførelse«.

Hidtil er der sket en delvis, men væsentlig reel opfyldelse af denne kommissoriumsdel, dels gennem arbejdsgruppens mange høringer, dels ved at medlemmer af arbejdsgruppen i meget vidt omfang har medvirket ved kurser og konferencer og i et vist omfang også i øvrigt har deltaget i den offentlige debat ved artikelskrivning.

Med hensyn til fremtidige aktiviteter ønsker arbejdsgruppen at pege på følgende:

1. Det er arbejdsgruppens forhåbning, at den her foreliggende betænkning kan komme til at udgøre en væsentlig del af et grundlag for debat og uddannelsesvirksomhed.
2. Arbejdsgruppens arbejde har, som det navnlig fremgår af kapitel III, bidraget til en slags - naturligvis ret upræcis - »statusopgørelse« vedrørende eksistensen af etiske problemer i den offentlig forvaltning og vedrørende den måde, hvorpå der forholdes med hensyn til sådanne problemer. Både som en velbegrundet opfølgning heraf og med henblik på tilvejebringelse af et fortsat nogenlunde solidt debatgrundlag, bør der efter arbejdsgruppens opfattelse på DJØF's initiativ - med mellemrum, f.eks. hvert andet år - gennemføres nye »statusopgørelser« til belysning af den stedfundne videreudvikling. En sådan belysning kan opnås på flere måder - også uden så omfattende høringsarrangementer som arbejdsgruppens.
3. Arbejdsgruppen er som flere gange berørt tilbøjelig til at mene, at det vigtigste middel til sikring af etiske synspunkters vægt i den offentlige forvaltning er en løbende offentlig debat om etiske

spørgsmål. Værdien af tekster, som f.eks. den foreliggende betænkning, beror da også på, i hvilket omfang teksten faktisk bidrager til identificering af etiske problemer og inspirerer til en debat om disse problemer, en debat, der bedre end selve teksterne kan skabe en øget bevidsthed om etiske værdier og disses konsekvenser for den konkrete administration.

En sådan debat bør foregå på flere niveauer. Den bør, som fremhævet i forbindelse med arbejdsgruppens betragtninger om større åbenhed, foregå i de enkelte administrative enheder, og herudover anbefaler arbejdsgruppen, at DJØF tager initiativ til konferencer, seminarer og kursusaktiviteter. Gruppen kan i den forbindelse pege på de muligheder, der er i Forbundet, for at få tilskud f.eks. til gennemførelse af såkaldte fælles faglige forbundsarrangementer. Emner vedrørende etiske problemstillinger vil eventuelt med deltagelse af medlemmer fra arbejdsgruppen kunne drøftes ved sådanne arrangementer.

**Medlemmer af Specialgruppen vedrørende strafferetsplejen
nedsat af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe.**

Politimester Arne Baun (Formand)	Politimesteren i Gentofte
Generalsekretær Ole Stig Andersen	Advokatrådet
Advokat Karsten West	
Advokat Merethe Stagetorn	
Advokat Thomas Peter Rørdam	
Politimester Jørn Peter Clausen	Politimesteren i Næstved
Politimester Paul Wilken Kühl	Politimesteren i Silkeborg
Statsadvokat Erik Bjørn Merlung	Statadvokaturen for Sjælland
Vicepolitimester Jakob Skov	Politimesteren i Odense
Byretspræsident Claus Larsen	Københavns Byret
Landsdommer Holger Kallehauge	Østre Landsret
Dommer Niels Viltøft	Lyngby Ret

Oversigt over baggrundsmateriale som har været forelagt arbejdsgruppen.

- Bøger (eller uddrag heraf)

Andersen, Poul, Dansk Forvaltningsret (5. udgave, 1965).

Basse, Ellen Margrethe og Jensen, Vibeke (red.), Regulering og styring II (1990).

Birch, Jens Chr. og Skovgaard, Carl-Johan, Politisk og administrativ ledelse i kommunerne (1993).

Bogason, Peter, Forvaltning og Stat (1992).

Bohlins, Alf, Offentlighetsprincippet (1990).

Busck, Lars, Folketingets kontrol med forvaltningen (1988).

Christensen, Bent og Espersen, Preben, Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983).

Christensen, Bent, Forvaltningsret, opgaver, hjemmel og organisation (1991).

Christensen, Jørgen Grønnegaard og Christiansen, Peter Munk, Forvaltning og omgivelser (1990).

Christensen, Jørgen Grønnegaard og Ibsen, Marius, Bureaukrati og bureaukrater (1991).

Dybkjær, Lone (red.), Er vi værdiløse? (1992).

Højlund, Peter, Den forbudte retsfølelse (1991).

Jensen, Hans Siggaard, Pruzan, Peter og Thyssen, Ole, Den etiske udfordring (1990).

Foss, Nicolai Juul og Kurrild-Klitgaard, Peter, Etik, marked og stat (1992).

Garde, Johan, Lovbemærkningers sandhedsværdi (1993).

Gundelach, Peter og Riis, Ole, Danskernes værdier (1992).

Kemp, Peter, Det uerstattelige, en teknologi-etik (1991).

Lundquist, Lennart, Byråkratisk etik (1988).

Lundquist, Lennart, Etik i offentlig verksamhet (1991).

Mathiassen, Jørgen, Forvaltningspersonellet (1990).

Morsing, Mette, Den etiske praksis (1991).

Petersen, Verner C., Etik (1991).

Politikere og Embedsmænd, Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag (1991).

- Artikler

Aspegren, Lennart, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/1992. Artikel: »Brittiska synspunkter på regeringstjenestemans lojalitet«.

Birch, Jens Christian, Nye roller for politikere og embedsmænd i kommunerne? (Offentliggjort i »KIOL PLUS«, 1991).

Busck, Lars, Djøf-bladet nr. 8, 1993. Artikel: »Offentlighed giver sikkerhed«.

Christensen, Bent, Administrativ debat, april 1992. Interview vedr. juriststandens fremtid.

Christensen, Bent, UFR 1992 s. 396 ff. Artikel: »Lydighedspligt, lojalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd«.

Christensen, Jens Peter, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/1993. Artikel: »Ministeransvaret - i lyset af tamil-sagen«.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Lov og Ret nr. 4, 1992. Artikel: »Den forvandlede embedsmand«.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/1993. Artikel: »Embedsmandens rådgivningsrolle«.

Engbo, Hans Jørgen, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 1991, s. 225 ff. Artikel om demokratiske og etiske forandringer til fængslernes magtudøvelse.

Hegedahl, Paul, Revisorbladet nr. 7, 1991. Artikel om tydelig og operationel etik.

Henrichsen, Carsten, Retfærd nr. 55. Artikel: »Mens retten sidder - om tamilsagen«.

Henrichsen, Carsten. Artikel om Tamilrapporten i Retsvidenskabeligt Institut B's årsberetning for 1992.

Henrichsen, Carsten, Tamilsagen, december 1992.

Jensen, Claus Haagen, Djøf-bladet nr. 8, 1993. Interview om fuldmægtiges ansvar.

Jensen, Claus Haagen, Redegørelse om styrelseschefers ansvar m.v. (1988).

Jensen, Søren Stenderup, Artikel: »Professional Ethics and Procedural Fairness« (1991).

Larsen, Øjvind, Retfærd nr. 57. Artikel: »Etik og ytringsfrihed i forvaltningen«.

Nielsen, Gorm Toftegaard. Artikel fra »Fuldmægtigen« nr. 4, 1993 om spillet om ombudsmandsinstitutionen.

Nielsen, Lars Nordskov. Djøf-bladet nr. 22, 1987. Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed, med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF'ere.

Nielsen, Lars Nordskov, Artikel: »Lidt om embedsmandsetik« Administrativ Debat, december 1992.

Nielsen, Lars Nordskov, Politiken 23.01.93. Artikel: »Undersøgelsesretter eller hvad?«.

Nielsen, Lars Nordskov, Nordisk Administrativ Tidsskrift 1/1993. Artikel: »Moral og embedsmandsetik«.

Norup, Jørgen, »Den grimme ælling« nr. 3, september 1992. Interview om ansvarsfordelingen mellem embedsmænd og politikere.

Petersen, Verner C., »Se intet ondt, hør intet ondt, tal intet ondt - etik i politik og offentlig forvaltning«. Første udgave af notat, dateret 14. maj 1993.

Preisler, Niels, artikel i Administrativ Debat, december 1992.; »Etik som ledelsesproblem«.

Rehof, Lars Adam, Lov og Ret nr. 2, 1992. Artikel: »Hvilken farve har kamæleonen«.

Schmidt, Erik Ib, Administrativ debat, nr. 3, 1991. Interview: »Man må have mod til at slå i bordet!«.

Schmidt, Erik Ib, DJØFbladet nr. 6, 1993. Interview: »Åbenhed og fortrolige råd«.

Smith, Eivind, Juristkontakt nr. 6/91. Artikel: »Finnes det grenser for juristernes lojalitet?«.

Smith, Eivind, Nytt Norsk Tidsskrift nr. 2/1992. Artikel: »For fellesskapets beste?«.

Smith, Bo, KIOL PULS. Artikel: »Nye beslutningsveje i det politiske og administrative miljø« (1991).

Thorbek, Simon, Socialrådgiveren nr. 4, 1993. Artikel om ulovlig administration i kommunerne.

Thyssen, Ole, Lov & Ret nr. 9/1992, Artikel: »Det legale behøver ikke at være legitimt«.

Vestergård, Jørn, Juristen 1993, s. 62 ff.: »Offentligt ansatte lederes vildfarelser vedrørende tjenestepligter«.

Zahle, Henrik, Lov & Ret nr. 4, april 1993. Artikel: »En sag uden helte«.

Zahle, Henrik, DJØF Bladet nr. 9, 1992. Artikel: »Ret og Etik«.

Zahle, Henrik, Politiken den 20. november 1992. Kronik: »Juraen som politisk våben«.

Zahle, Henrik, Information den 5. marts 1992. Kronik: »Lydighedspligten«.

Notater, redegørelser m.v.

Juristen og Økonomen nr. 12, 1975, Diskussionsoplæg til udvalget vedrørende de retlige forhold, hvorunder kommunale chefers virksomhed udøves, samt betænkning fra pågældende udvalg.

Europarådets resolution nr. 690 af 18. maj 1979 (deklaration om politiet).

FN's resolution nr. 34/169 af 17. december 1979 (UN's Code of Conduct for Law Enforcement Officials).

United Kingdom. Civil Service Code of Ethics. Draft proposed by Association of First Division Civil Servants (Senior Civil Servants Trade Union, 1986).

United Kingdom. Duties and responsibilities of civil servants in relation to Ministers. Guidance issued by Head of Civil Service, December 1987.

CIJL - Bulletin, nr. 25-26. Special issue - The Independence of Judges and Lawyers nr. 25-26, A Compilation of International Standards (1990).

Beretning afgivet af kommissionsdomstolen vedrørende Landbrugsfondene (1991).

Lovforslag nr. L 163, 1991, fremsat af SF, om ændring af tjenestemandsløven, bilagt referat af Folketingets forhandlinger af det pågældende lovforslag.

Økonomisk og etisk regnskab 1991 for Sejlflod kommune.

Beretning afgivet af kommissionsdomstolen af 1. maj 1990 vedrørende »køb dansk klausulen« i A/S Storebæltsforbindelsens udbudsbetingelser (1991).

Det etiske regnskab 1991 for Spar Nord Holding A/S.

Uddrag af beretningen 1991/92 fra den svenske ombudsmand.

Beretning afgivet af kommissionsdomstolen vedrørende visse forhold inden for Skatteministeriets område (1992).

Beretning vedrørende Tamil-sagen afgivet af undersøgelsesretten af 10. juli 1990 (1992).

Notat om den offentlige sektors organisation, udsendt af Finansministeriet den 13. august 1992.

Questions of Procedure for Ministers. Extract from official guidance issued to all members of Government. Current edition; London May 1992.

»Den grimme ælling« nr. 3, september 1992. Artikler om den nye embedsmand.

Socialrådgiveren nr. 27, 1992. Artikler om social etik.

Tidsskriftet Teori og Praksis, nr. 3 + 4, 1992. Temanr. om den juridiske sandhed.

Magisterbladet nr. 12/92. Artikel vedrørende ytringsfrihed.

The Public Manager, The new bureaucrat, winter 1992/93, »Ethical principles for public servants«.

Beretning om AMBI-sagen afgivet af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 17. marts 1993.

Debatoplæg om forholdet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne, udarbejdet af de 5 kommunale chefforeninger (1993).

Folketingets Udvalg for Forretningsordenens betænkning og indstilling vedrørende Tamilsagen dateret 2. juni 1993 (Beslutningsforslag B 100) marts 1993.

Normer for god embedsmandsadfærd. Debatoplæg udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Nordisk Administrativt Forbund (1993).

Samfundsøkonomen nr. 1, februar 1993. Temanummer om forvaltning og folkestyre.

NOU (Norges Offentlige Utredninger) 1993, nr. 15 om forvaltningsetik (om værdier, holdninger og holdningsskabende arbejde i forvaltningen).

Statsministeriets cirkulære nr. 31 af 26.05.93 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag.

United Kingdom. The Role of the Civil Service. Evidence submitted by Association of First Division Civil Servants to Parliamentary Enquiry, April 1993.

Udkast til Advokatrådets retssikkerhedsprogram, dateret 22. juni 1993.

United Nations code of conduct for law enforcement officials.

Skrivelse af 3. juni 1993 fra Tilsynsrådet for Københavns Amt til Hvidovre kommunalbestyrelse med bilag vedrørende undersøgelse af Hvidovre kommunes administration af bistandsloven.

OPLÆG

Med henblik på drøftelser/høringer, som den fagligt etiske arbejdsgruppe skal have med forskellige DJØF-grupper m.v.

Arbejdsgruppen har følgende kommissorium:

»at undersøge, om der kan fastsættes fagligt etiske regler, dels gældende for alle DJØF's medlemmer, dels gældende for grupper af medlemmer/for funktionsområder, og for så vidt disse spørgsmål besvares bekræftende, at afgive indstilling om indholdet af sådanne regler

at fremkomme med indstillinger om foranstaltninger med henblik på at fremme en debat blandt DJØF's medlemmer som fagligt etiske spørgsmål - såvel under som efter den ovennævnte del af udvalgsarbejdet, og at medvirke ved sådanne foranstaltningers gennemførelse.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen ved høringer eller nedsættelse af specialgrupper inddrager sagkyndige uden for arbejdsgruppens medlemskreds i sit arbejde.«

Som det fremgår af kommissoriet, har arbejdsgruppen en dobbelt opgave:

- spørgsmålet om regelfastsættelse og
- spørgsmål vedrørende fremme af etikdebat blandt DJØF's medlemmer.

Det grænser op til den sidstnævnte opgave, når arbejdsgruppen - som omtalt i kommissoriets sidste afsnit - som en af sine arbejdsformer forudsættes at anvende høringer, seminarer eller lignende.

På grundlag af kommissoriet og dets baggrund samt arbejdsgruppens foreløbige drøftelser er der grund til i dette oplæg at fremhæve følgende:

Ved anvendelse af udtrykket: »fagligt etiske regler« er det klargjort, at arbejdsgruppen ikke skal beskæftige sig med »kollegiale regler« - men alene med etiske forpligtelser over for det enkelte menneske eller over for visse almene interesser/hensyn.

Der er ikke behov for en præcis definition af begrebet etisk norm, og det er i øvrigt næppe heller muligt at give en sådan.

Det er en selvfølge, at retsregler kan være afspejlinger af etiske normer. Men det, der skal interessere arbejdsgruppen, er naturligvis etiske normer, der »går videre«, dvs. udfylder retsregler eller supplerer (»gælder« ved siden af) retsregler.

De etiske regler forudsættes at være »bør-regler« baseret på kategoriseringen godt-ondt/anstændigt-uanstændigt« og placeret på en vis niveauhøjde, dvs. båret af nogle forholdsvis alment anerkendte overordnede værdier.

Deres »gælden« vil naturligvis som med hensyn til anden professionsetik være beroende på professionens vedtagelse.

Der vil vel i øvrigt typisk være tale om at afbalancere nogle værdier på forskellige områder, som kan komme i indbyrdes konflikt med hinanden med deraf følgende etiske problemer for den enkelte. Hensynet til et ministeriums, en styrelses, en kommunes effektive funktion (»det skal jo køre«) kan f.eks. komme i konflikt med hensynet til et sagligt forsvarligt grundlag for beslutningerne. Hensynet til varetagelsen af en klients interesser kan kollidere med hensynet til de overordnede værdier bag retssystemet osv.

Hvad kan etiske normer bruges til?

1. De kan være et *aktivitetsgrundlag*: Vejledende for lovfortolkning, skønsudøvelse, faktisk adfærd, f.eks. over for klienter, og ikke mindst retspolitisk arbejde.
2. De kan være *forsvarsgrundlag*, dvs. det grundlag, hvorpå en ansat, f.eks. over for en overordnet, kan nægte at medvirke.

De i øvrigt eksisterende professionsetiske regler er karakteriseret ved meget generelt holdt formuleringer, der kun kan give meget begrænset vejledning.

Det er på denne baggrund den overvejende opfattelse i arbejdsgruppen, at denne i indledningsfasen bør koncentrere sig om det spørgs-

mål, der i kommissoriet betegnes som »-- regler gældende for grupper af medlemmer/for funktionsområder«, idet sådanne områdeafgrænsede regler må formodes at kunne give et mere konkret og operationelt indhold.

Det er arbejdsgruppens målsætning:

- 1) gennem gruppemedlemmerne - og ikke mindst ved høringer - at samle et erfaringsmateriale vedrørende »etiske konfliktsituationer« (et praktisk orienteret problemkatalog) som grundlag for en helhedsorienteret problemanalyse, set i sammenhæng med administrative og politiske udviklingslinier.
- 2) at benytte et sådant erfaringsbaseret problemkatalog og en sådan analyse som grundlag for udarbejdelse af udkast til regler, der kan bidrage til håndtering af de praktiske situationer og
- 3) at gøre dette ikke alene ved materielle etiske regler - men også ved procedureregler, der klargør, hvorledes den ansatte kan/skal forholde sig med henblik på afklaring af konfliktsituationer.

Med undtagelse af reglerne om god advokatskik og forskellige internationale rekommandationer m.v. findes der ikke skrevne etiske regler på DJØF-området.

Men der findes utvivlsomt uskrevne etiske regler - ikke i særlig præciseret form - men som værdisynspunkter, der kan fremstilles som grundlag for og/eller forlængelse af retsregler. Også på andre områder lader nogle etiske problematiseringer sig definere.

Som tre illustrerende »regelsæt«/»værdisæt« kan nævnes menneskerettighedssynspunkter (der rækker ud over de positive grundlovsbestemmelser og konventioner), retssikkerhedssynspunkter og »god forvaltningsskik«, der - typisk med grundlag i ombudsmandspraksis - supplerer retsreglerne i forvaltningsloven m.v.

Der skal ikke forsøges angivet en detaljeret liste over etiske konfliktsituationer (problematiseringer), men alene peges på fem særligt brede problemområder:

- etiske forpligtelser i rådgivningssituationer,
- etiske normer for ansattes holdning til overordnedes ulovlige eller uetiske ordrer,

- sandhedsforpligtelser i forbindelse med redegørelser, f.eks. til ombudsmand og folketingsudvalg og til offentligheden,
- etiske begrænsninger med hensyn til »bestilte« arbejdsopgaver,
- etiske problemer i forbindelse med passivitet (f.eks. undladelse af indgriben over andres, f.eks. underordnedes, ulovligheder, eventuelt ulovlig magtanvendelse).

Denne »liste« bør på grundlag af gruppemedlemmernes og høringsdeltageres forslag suppleres og udvikles til noget mere konkretiseret, præciseret og velsystematiseret.

Lars Nordskov Nielsen
Den 26.06.92

J.nr. 1993-1385-939 JS

Den 30. august 1993

Notat**om Folketingets Ombudsmands anvendelse af begrebet
god forvaltningsskik.**

1. Indledning.**1.1. Retsgrundlaget.**

a. Ombudsmandsinstitutionen er indført ved § 55 i grundloven af 5. juni 1953. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 55. Ved lov bestemmes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning."

De nærmere regler om ombudsmandens virksomhed findes i loven om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986) og i bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962, Instruks for Folketingets Ombudsmand.

Om ombudsmandens bedømmelsesgrundlag indeholder lovens § 5 følgende bestemmelse:

"§ 5. Ombudsmanden har indseende med, om de i § 4 nævnte personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse under udøvelsen af deres tjeneste."

Ombudsmandsinstruksens § 3, stk. 1, bestemmer følgende:

"§ 3. Det påhviler ombudsmanden at være opmærksom på, om nogen, der omfattes af hans virksomhed, i tjenesten forfølger ulovlige formål, træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde

gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten. Ved udøvelsen af sine beføjelser skal ombudsmanden tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker."

b. Den citerede bestemmelse i instruksens § 3 synes at forudsætte, at ombudsmandens kontrol med forvaltningen skal være ganske intensiv; når ombudsmanden efter bestemmelsen skal føre kontrol med, om forvaltningen træffer "urimelige afgørelser", synes der således - navnlig for så vidt angår skønsmæssige afgørelser - at være tale om et bedømmelsesgrundlag, der går noget videre end domstolenes.

1.2. Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i praksis.

a. Ombudsmanden beskæftiger sig i praksis med væsentligt flere spørgsmål vedrørende forvaltningen end de retsspørgsmål, der indbringes for domstolene. Inden for områder, hvor både ombudsmanden og domstolene er prøvelsesinstanser, svarer ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i vidt omfang til det grundlag, som domstolene anvender ved prøvelsen af forvaltningsafgørelseres gyldighed. I praksis har ombudsmandens kontrol med forvaltningen dermed - på disse områder - været knapt så intensiv, som instruksen efter sin ordlyd lægger op til. I sager, hvor der klages over indholdet af skønsmæssige afgørelser, udtaler ombudsmanden i overensstemmelse hermed normalt, at han efter de regler, der gælder for hans virksomhed, ikke kan kritisere myndighedernes skønsudøvelse - det vil sige afvejningen af lovlige hensyn - medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

b. På nogle områder har ombudsmanden dog anlagt et bedømmelsesgrundlag, der er videregående end domstolenes. Dette grundlag betegnes i ombudsmandens udtalelser oftest som god forvaltningsskik og vedrører navnlig krav til forvaltningens sagsbehandling og optræden over for borgerne.

Det omtalte videregående bedømmelsesgrundlag udspringer til en vis grad af den omstændighed, at ombudsmanden beskæftiger sig med en lang række spørgsmål, der normalt ikke indbringes for domstolene, men har også sammenhæng med ombudsmandens meget brede "sanktions-

register"; ombudsmanden kan reagere over for fejl fra administrati-
ons side i sig selv og uanset, om de har eller bør have betydning
for den konkrete sags materielle udfald, ligesom ombudsmanden kan
nuancere sine udtalelser således, at også mindre alvorlige eller
ligefrem undskyldelige fejl påpeges i form af en mild kritik,
eventuelt blot som en henstilling for fremtiden.

c. De principper, der er fastslået som god forvaltningsskik i
ombudsmandens praksis, er i dogmatisk forstand karakteriseret ved,
at de ikke kan forventes at blive sanktioneret med ugyldighed ved
domstolene. Principperne har nærmere karakter af sådanne krav, som -
ud fra etisk prægede overvejelser, eller blot betragtninger om
almindelig hensynsfuldhed - bør stilles til forvaltningens optræden
over for borgerne (herunder de offentligt ansatte).

I overensstemmelse med det anførte vil ombudsmanden typisk anføre
god forvaltningsskik som hjemmelsgrundlag i tilfælde, hvor det står
klart, at der ikke i de gældende retsregler og retsgrundsætninger
m.v. er grundlag for kritik. God forvaltningsskik kan derfor i en
vis forstand siges at ligge på et trinlavere niveau end - og dermed
supplere - almindelige retsregler.

Det er imidlertid ikke altid, at ombudsmanden tager udtrykkelig
stilling til hjemmelsgrundlagets retlige status; om en vurdering af
forvaltningens adfærd har sit grundlag i retsregler eller i god for-
valtningsskik. Det må da også erkendes, at det i visse tilfælde kan
være vanskeligt at drage en præcis sondring mellem retsregler -
herunder almindelige retsgrundsætninger og nærliggende analogier fra
udtrykkelige lovbestemmelser - på den ene side og god forvaltnings-
skik på den anden side.

d. Hertil kommer det dynamiske element: det, som har været god for-
valtningsskik, kan være blevet til - og er måske blevet til -
retsregler. Det klareste eksempel på det anførte er en række af de
centrale bestemmelser i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19.
december 1985), som i vidt omfang er en kodificering af de sagsbe-
handlingsprincipper, der er udviklet som god forvaltningsskik i

ombudsmandens praksis.

Det kan ligeledes forekomme, at andre principper, der oprindeligt er udviklet i ombudsmandens praksis som god forvaltningsskik, nu er eller med tiden vil blive en del af gældende ret; en sådan udvikling bør efter omstændighederne ikke hindres eller foregribes ved teoretisk prægede udtalelser om normernes formelle karakter. En række af de principper, der ved forvaltningslovens ikrafttræden antoges at følge af god forvaltningsskik, er i øvrigt omtalt i Justitsministeriets Vejledning til Forvaltningsloven (1986), kap. XII.

e. Som udtrykket anvendes i dette notat, er god forvaltningsskik herefter en fællesbetegnelse for de overvejende etisk baserede principper om forvaltningens adfærd over for borgerne, som ombudsmanden har udviklet, og som ikke kan forventes at blive sanktioneret med ugyldighed ved domstolene. Det skal dog understreges, at en række af de anførte eksempler ligger i grænseområdet mellem god forvaltningsskik (således som begrebet er fastlagt) og egentlige retsnormer; enten fordi udviklingen i overensstemmelse med det anførte har hævet deres oprindelige retskildemæssige status, eller fordi de fra første færd har været (delvis) baseret i antagelser om eksisterende retsgrundsætninger eller i analogibetragtninger.

2. Ombudsmandens praksis om god forvaltningsskik.

2.1. Indledende bemærkninger.

Et overblik over, hvilke principper der gælder som god forvaltningsskik, kan alene opnås ved en gennemgang af ombudsmandens praksis. I den forbindelse bør man være opmærksom på, at ombudsmanden i de relevante udtalelser ikke udelukkende anvender betegnelsen god forvaltningsskik. Det ses f.eks. ofte, at ombudsmanden i stedet udtaler, at en vis adfærd fra forvaltningens side ville være "ønskelig", "velbegrundet" eller "bedst stemmende med principperne om hensynsfuld og høflig sagsbehandling". Der synes ikke at have udviklet sig faste kriterier for, hvornår den ene eller den anden formulering

anvendes.

Den følgende gennemgang af ombudsmandens praksis er foretaget på grundlag af en begrænset del af de sager, der foreligger om spørgsmålet, og er i øvrigt i det væsentlige indskrænket til at omfatte de sager, der er optaget i Folketingets Ombudsmands Beretning (herefter FOB). De omtalte sager har derfor overvejende karakter af eksempler.

2.2. Systematik.

Der findes som nævnt - også med de under 2.1. anførte begrænsninger - et meget stort antal sager, hvori ombudsmanden har udtalt sig om god forvaltningsskik. I dette notat er de udvalgte sager omtalt på grundlag af følgende systematik:

- a. Forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt (nedenfor pkt. 2.2.1.).
- b. Forvaltningen bør - også ud over forvaltningslovens regler - inddrage de berørte borgere i beslutningsprocessen (nedenfor pkt. 2.2.2.).
- c. Forvaltningen bør holde de berørte borgere orienteret om sagens gang (nedenfor pkt. 2.2.3.).
- d. Forvaltningen skal vejlede borgerne om deres retsstilling (nedenfor pkt. 2.2.4.).
- e. Forvaltningen bør optræde på en måde, der så vidt muligt styrker tilliden til de offentlige myndigheder (nedenfor pkt. 2.2.5.).
- f. Forvaltningen skal tilrettelægge sagsbehandlingen således, at den ikke trækker unødvendigt længe ud (nedenfor pkt. 2.2.6.).
- g. Forvaltningen bør iagttage en række mere ordensmæssige hensyn.

(nedenfor pkt. 2.2.7.).

En vis overlapning mellem de opstillede kategorier er uundgåelig, og det vil derfor i en række tilfælde være tvivlsomt, om en bestemt udtalelse bør placeres i den ene eller den anden kategori. Særligt bemærkes det, at grupperne *c* og *d* kan siges at indgå i, eller udgøre forudsætninger for, det generelle princip i gruppe *b*.

2.2.1. Høflig og hensynsfuld optræden over for borgerne.

Ombudsmanden har i en lang række sager lagt til grund, at forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt over for borgerne. Dette gælder såvel i forbindelse med behandlingen af konkrete afgørelses-sager som ved udførelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed:

2.2.1.1. Udformning af skrivelser.

I en række tilfælde har ombudsmanden som sin generelle opfattelse udtalt, at skrivelser fra myndighederne til borgerne bør formuleres i et sprog, der er let at læse og forstå, og som samtidig virker venligt og hensynsfuldt, jf. f.eks. *FOB 1971.65* og *1988.291* (egen drift-undersøgelse af 70 sager fra Familieretsdirektoratet).

Fire konkrete sager kan belyse tankegangen:

FOB 1981.158: Københavns Politi havde i en skriftlig vidneindkaldelse tituleret en indsat i fængslet "strafafsoner" for at lette fængselsmyndighedernes identifikation af den indsatte. Fængselsmyndighederne oplyste imidlertid, at tituleringen ikke havde været nødvendig for at identificere den pågældende.

Ombudsmanden udtalte, at det havde været ønskeligt, om man havde undladt at anvendelse betegnelsen "strafafsoner" i vidneindkaldelsen.

FOB 1983.259: A, der modtog kontanthjælp fra K Kommune, klagede til ombudsmanden over udformningen af en skrivelse fra kommunen. I den pågældende skrivelse havde kommunen bl.a. anført følgende:

".....

Angående (B) skal du som hendes moder sørge for (B)s opvækst og (K) socialforvaltning vil under ingen omstændigheder acceptere, at du tager ophold på et kollegieværelse og måske tager (B) med. (B) skal ikke "slæbes" rundt fra sted til sted, hver gang du finder en ny ven.

.....

Denne gang er det sidste advarsel, og det er snart på tide, at du bliver bare lidt voksen.

.....

Når du ikke får nogen løn eller bistandshjælp, skal du ikke starte med at "platte" din moder for penge. Jeg kan ikke se anden udvej end du må lade dig forsørge af dine mandlige bekendtskaber.

.....".

Ombudsmanden fandt det overordentlig uheldigt, at social- og sundhedsforvaltningens skrivelse var formuleret på en måde, der måtte karakteriseres som stærkt krænkende i forhold til A. Skrivelsen var efter ombudsmandens opfattelse i sin form befalende, udskældende og truende og berørte private forhold, der klart faldt udenfor, hvad en social- og sundhedsforvaltning kan beskæftige sig med.

FOB 1972.182: A var medansøger til et professorat ved Københavns Universitet. Et bedømmelsesudvalg, der var nedsat af universitetet, indstillede B til stillingen. I udtalelsen om A hed det bl.a. følgende:

"Han gør det slet, udpræget voksende mangel på selvkritik hos forfatteren, videnskabelig uacceptabel fordrejelse og forgrovelse, uskønne undertiden næsten platte sprog".

Ombudsmanden udtalte bl.a., at kravene til den sproglige form for sådanne udtalelser og indstillinger må bestemmes af hensynet til at sikre et tilfredsstillende bedømmelsesgrundlag. Dette hensyn tilsiger bl.a. en omhyggelig, velafbalanceret og sober sproglig form, der er uden følelsesladet karakteristik af ansøgeren eller dennes egenskaber, og som ikke kan være egnet til at vække nogen tvivl om, at der er anlagt en objektiv vurdering.

J.nr. 1992-2011-309 (optages i FOB 1993): B havde klaget til Forbrugerstyrelsen over, at fotograf A uden Bs samtykke havde leveret billeder af hende til et billedbureau. Uden først at have indhentet en udtalelse fra A henstillede Forbrugerstyrelsen over for A, at han fremover ikke anvendte fotografier i professionelt øjemed uden at have indhentet samtykke fra den eller de personer, der figurerede på det pågældende billede. A gjorde over for Forbrugerstyrelsen gældende, at man burde have indhentet en udtalelse fra ham, før Forbrugerstyrelsen afgav sin udtalelse, og oplyste i øvrigt, at der faktisk havde foreligget det fornødne samtykke fra B. Forbrugerstyrelsen meddelte kort A, at det anførte ikke gav anledning til yderligere kommentarer, og at man kunne henholde sig til den afgivne henstilling.

Ombudsmanden udtalte, at en borger, der føler sig forurettet og som følge heraf retter henvendelse til en myndighed og beder om en forklaring på et bestemt spørgsmål, i almindelighed vil have krav på et svar, der indeholder en stillingtagen til det rejste spørgsmål. Ombudsmanden anså derfor Forbrugerstyrelsens svar til A for utilfredsstillende.

Spørgsmålet om skrivelseres sproglige udformning er i øvrigt omtalt i Justitsministeriets Vejledning til Forvaltningsloven (1986), pkt. 214 - 217.

2.2.1.2. Andre spørgsmål vedrørende behandlingen af konkrete sager.

Normalt sendes myndighedernes afgørelser i konkrete sager til sagens parter med almindelig post. Efter omstændighederne kan det dog følge af god forvaltningsskik, at afgørelserne bør meddeles omgående, f.eks. telefonisk eller pr. telefax:

J.nr. 1992-1906-654 (optages i FOB 1992): As tidligere hustru B klagede til Civilretsdirektoratet over, at Bornholms Statsamt havde tillagt A samværsret med parrets børn. Samværet skulle foregå den 8. august 1992 på Bornholm, hvor B boede sammen med børnene. Civilretsdirektoratet ophævede ved skrivelse af 7. august 1992 As samværsret. Direktoratets skrivelse blev sendt med almindelig post til A, der boede i Jylland, og til statsamtet, mens Bs advokat modtog skrivelserne med telefax. Ved advokatens og statsamtets foranstaltning blev A dog orienteret om afgørelsen samme dags aften.

Ombudsmanden anså det for meget beklageligt, at Civilretsdirektoratet ikke havde sikret sig, at A omgående fik meddelelse om afgørelsen.

(Civilretsdirektoratet meddelte senere, at A faktisk omgående havde fået meddelelse om afgørelsen, og at oplysningen herom ved en fejl ikke tidligere var tilgået ombudsmanden. Ombudsmandens kritik bortfaldt derfor).

2.2.1.3. Faktisk forvaltningsvirksomhed.

Også i sager, der vedrører faktisk forvaltningsvirksomhed, har ombudsmanden undertiden kritiseret myndigheder, der ikke har udvist den fornødne høflighed og hensynsfuldhed, herunder diskretion, over for borgerne:

FOB 1988.137: Statsfængslet i Vridsløselille foretog som led i bekæmpelsen af narkotikamisbruget i anstalten en omfattende visitation af de indsatte og af lokaliteterne. A blev i denne forbindelse visiteret af en mandlig betjent i overværelse af en kvindelig betjent. A klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen og gjorde gældende, at visitationen var i strid med cirkulæret om visitation af indsatte, hvorefter visitation skal foretages og bevidnes af personale af samme køn som den indsatte.

Efter ombudsmandens opfattelse dækkede det nævnte cirkulære ikke direkte en situation som den foreliggende. Aktionen omfattede imidlertid hele anstalten, og ombudsmanden udtalte, at den omstændighed, at visitationen også blev gennemført over for indsatte, der ikke var under konkret mistanke, talte imod en fravigelse af reglen om kønsfællesskab. Det forhold, at Aktionen ikke var akut eller nødretligt præget, talte efter ombudsmandens opfattelse yderligere imod en fravigelse af kravet om kønsfællesskab. Ombudsmanden fandt det derfor beklageligt, at statsfængslet havde benyttet en kvindelig betjent som vidne ved visitationen.

FOB 1991.185: En kommune havde for at effektivisere inddrivelsen af skyldige restancer til kommunen indført nye metoder i sin inkassovirksomhed. Kommunen anvendte en inkassobil forsynet med et skilt påskrevet "INKASSO (K) KOMMUNE" og specielle kuverter med en bred rød stribe påtrykt "INKASSO".

Efter en sammenligning med den retsstilling, der gælder for private inkassovirksomheder, udtalte ombudsmanden, at det var uheldigt, om den kommunale inkassovirksomhed kunne betjene sig af metoder, som lovgivningen forbyder private inkassovirksomheder at anvende. Ombudsmanden henstillede derfor, at kommunen ophørte med at anvende den særlige inkassobil. Ombudsmanden udtalte endvidere, at fremsendelse af inkassoskrivelser i særligt mærkede kuverter ikke var i overensstemmelse med principperne om hensynsfuld sagsbehandling, hvorefter offentlige myndigheder skal optræde korrekt og hensynsfuldt, uanset hvilke sagskategorier der er tale om.

2.2.2. Inddragelse af de berørte borgere i beslutningsprocessen.

Der gælder i dansk forvaltningsret nogle vigtige regler og principper, der skal sikre, at de berørte borgere får lejlighed til at gøre sig bekendt med det grundlag, som forvaltningen skal træffe afgørelse på:

2.2.2.1. Retsregler om partshøring.

Som indledning til de nedenstående bemærkninger (2.2.2.2.) om god forvaltningsskik på partshøringsområdet kan det være hensigtsmæssigt kort at omtale de retsregler og -principper, der gælder om spørgsmålet.

a. Forvaltningsloven indeholder i kap. 5 (§§ 19 - 21) nogle bestemmelser om partshøring m.v., hvis primære formål er at inddrage sagens parter i beslutningsprocessen. Myndighederne skal således i et vist omfang give en sags parter lejlighed til at udtale sig om sagens faktiske grundlag, før der træffes afgørelse. Bestemmelserne er i det væsentlige en kodificering af de grundsætninger, som ombudsmanden tidligere har opstillet.

b. Herudover er det i ombudsmandens praksis - og i retspraksis - antaget som en retsgrundsætning, at myndighederne i nogle typer af sager skal partshøre over en videre del af sagsgrundlaget, end hvad der følger af forvaltningslovens § 19. I sager om uansøgt afskedi-

gelse eller anvendelse af sanktioner i øvrigt over for offentligt ansatte har ombudsmanden således i en række tilfælde udtalt, at myndighederne ikke blot skal partshøre over sagens faktiske oplysninger, men også over deres syn på sagens bevismæssige og retlige spørgsmål, jf. f.eks. *FOB 1975.202*, *FOB 1990.339 (363, 380 og 413f)* og *FOB 1991.207 (228 ff)*.

En videregående partshøringspligt er også fastslået i forbindelse med andre særligt inddgribende afgørelsestyper, herunder sager om inddragelse af næringsretlige tilladelser og sager om administrative indgreb i den personlige frihed.

2.2.2.2. Videregående høringspligt som følge af god forvaltningsskik.

Udenfor de nævnte lovbestemmelers og retsgrundsætningers anvendelsesområde har ombudsmanden i enkelte tilfælde haft lejlighed til at overveje, hvorvidt god forvaltningsskik tilsiger, at sagens parter eller andre berørte borgere bør have lejlighed til at udtale sig, før sagen afsluttes:

FOB 1989.100: Flertallet i et menighedsråd havde indstillet A til ansættelse som sognepræst, mens et mindretal - B og C - havde indstillet D. Provsten indstillede som flertallet A, mens biskoppen indstillede D under henvisning til mindretalsbeskyttelsen i menighedsrådslovens § 41, stk. 2. Stillingen blev senere genopslået, hvilket resulterede i, at flertallet i menighedsrådet, provsten og biskoppen indstillede E. D var indstillet som nr. 2. Menighedsrådets mindretal anbefalede kirkeministeren at ansætte D og anmodede om aktindsigt samt om et møde med ministeren, inden der blev truffet afgørelse. Ministeren afslog at holde et møde med mindretallet og ansatte E.

Ombudsmanden anså ikke B og C for at være parter i sagen og fandt derfor ikke grundlag for at kritisere, at kirkeministeren ikke havde behandlet deres anmodning om et møde efter forvaltningslovens § 21. Ombudsmanden fandt dog, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om B og C havde fået provstens og biskoppens udtalelser forelagt med henblik på, at de fik lejlighed til at kommentere dem, inden Kirkeministeriet traf afgørelse. Ombudsmanden lagde i den forbindelse vægt på, at B og C som medlemmer af menighedsrådet havde fuld adgang til over for kirkeministeren at udtale sig om ansøgernes forhold og til efterfølgende at gøre sig bekendt med indholdet af provstens og biskoppens udtalelser, samt at B og C repræsenterede et ikke ubetydeligt mindretal og således var omfattet af mindretalsbeskyttelsen i menighedsrådslovens § 41, stk. 2.

I den ovenfor under 2.2.1.1. nævnte sag j.nr. 1992-2011-309 (optages i *FOB 1993*) havde B som anført klaget til Forbrugerstyrelsen over, at fotograf A uden Bs samtykke havde leveret billeder af hende til et billedbureau. Uden først at have

indhentet en udtalelse fra A henstillede Forbrugerstyrelsen over for A, at han fremover ikke anvendte fotografier i professionelt øjemed uden at have indhentet samtykke fra den eller de personer, der figurerede på det pågældende billede. A gjorde over for Forbrugerstyrelsen gældende, at man burde have indhentet en udtalelse fra ham, før Forbrugerstyrelsen afgav sin udtalelse, og at der faktisk havde foreligget det fornødne samtykke fra B.

Ombudsmanden udtalte, at Forbrugerstyrelsens henstilling ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at det derfor ikke fulgte af forvaltningslovens § 19, at A skulle have været partshørt. Det var imidlertid ikke i overensstemmelse med god forvaltningssskik, at Forbrugerstyrelsen havde undladt at indhente en udtalelse fra A, før man havde afgivet den omtalte henstilling.

2.2.3. Orientering af parterne om sagens gang.

Myndighederne er ikke forpligtet til at holde en sags parter orienteret om alle sagsbehandlingsskridt. I overensstemmelse hermed omfatter forvaltningslovens afgørelsesbegreb, jf. lovens § 2, som udgangspunkt ikke procesledende beslutninger.

I en række sager har ombudsmanden imidlertid givet udtryk for, at myndighederne i et vist omfang bør holde parterne orienteret om sagens gang:

2.2.3.1. Underretning, når en sags behandling trækker ud.

Som nærmere omtalt nedenfor under pkt. 2.2.6. skal myndighederne behandle indkomne sager så hurtigt, som forholdene tillader det. Trækker sagsbehandlingen længere ud, end man må forvente, bør myndigheden underrette parten om, hvad sagens behandling beror på, og hvornår man forventer at kunne træffe en afgørelse, jf. f.eks. FOB 1982.20. Rykkerskrivelser bør besvares omgående, jf. f.eks. FOB 1972.212.

Tilsvarende retningslinier er indeholdt i Justitsministeriets Vejledning til Forvaltningsloven (1986), pkt. 206 - 208.

2.2.3.2. Underretning om andre sagsbehandlingskridt.

Også i øvrigt kan der bestå en pligt til at orientere parterne om mere væsentlige procesledende beslutninger:

FOB 1989.164: A klagede til Den Sociale Ankestyrelse i en arbejdsskadesag og bad samtidig styrelsen om at afvente en undersøgelse af A på et arbejdsmedicinsk ambulatorium. Ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente denne undersøgelse, idet styrelsen ikke fandt, at der ved undersøgelsen ville fremkomme nye oplysninger, der kunne ændre grundlaget for ankestyrelsens afgørelse.

Efter Ombudsmandens opfattelse ville det i tilfælde, hvor en myndighed afviser en parts udtrykkelige anmodning om at indhente yderligere oplysninger, være god forvaltningsskik at orientere parten herom, inden der træffes afgørelse i sagen. Dette vil navnlig være af betydning, hvis der er rimelig grund til at antage, at parten i så fald vil have væsentlige supplerende bemærkninger til sagen.

FOB 1982.186: Miljøministeriet, der tidligere havde meddelt afslag på en ansøgning om tilladelse til indvinding af råstoffer, besluttede på begæring af B, der var part i sagen, at genoptage behandlingen. A, der ligeledes var part i sagen, blev ikke orienteret herom.

Ombudsmanden udtalte, at Miljøministeriet umiddelbart efter beslutningen om at genoptage sagen burde have underrettet A herom.

2.2.4. Klargøring af borgernes retsstilling.

Efter forvaltningslovens § 7 skal myndighederne i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Bestemmelsen er udtryk for en grundsætning, der tidligere var gældende som god forvaltningsskik.

Også uden for bestemmelsens anvendelsesområde skal forvaltningen bestræbe sig på at klargøre borgerne deres retsstilling:

2.2.4.1. Forudgående varsling af ændringer i skrevne regler og administrativ praksis.

I en række sager har ombudsmanden udtalt, at der kan være et behov for, at myndighederne - i det omfang det er praktisk muligt - orienterer de berørte borgere om væsentlige fremtidige ændringer i deres retsstilling. Det gælder såvel ændringer i skrevne retsregler som

ændringer i administrativ praksis.

FOB 1990.80: En advokat havde gennem flere år fået registreret "skuffeselskaber" hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen med henblik på videresalg. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen registrerede anmeldelserne uanset selskabstype i den rækkefølge, de indgik til styrelsen. På et tidspunkt ændrede styrelsen sin praksis således, at registreringen af "egentlige selskaber" blev prioriteret forud for "skuffeselskaber". Ændringen vedrørte også allerede modtagne anmeldelser.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Erhvervs- og Selskabsstyrelsens generelle praksis, men fandt, at det ville have været naturligt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik, om den nye registreringspraksis var blevet varslet med en passende frist, således at advokaten og andre kunne have indrettet sig på en længere sagsbehandlingstid end sædvanligt.

2.2.4.2. Vejledning i konkrete sager.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 7 om vejledningspligt i konkrete afgørelsessager gælder kun, hvor den pågældende borger selv retter henvendelse til myndigheden med anmodning om vejledning. Bestemmelsen forpligter derfor som udgangspunkt ikke myndighederne til på eget initiativ at yde vejledning i konkrete sager.

En sådan pligt kan dog efter omstændighederne følge af god forvaltningsskik:

FOB 1982.124: A ansøgte statsamtet om nedsættelse af børnebidrag. I ansøgningen gav A oplysninger om sine økonomiske forhold og bemærkede samtidig, at han ikke ønskede, at hans tidligere hustru B blev gjort bekendt med disse oplysninger. På trods heraf sendte statsamtet ansøgningen til partshøring hos B.

Ombudsmanden udtalte, at der kunne være grund til at overveje, hvorvidt der kunne gives parter i bidragssager vejledning om, at de oplysninger, som de meddeler myndighederne, må påregnes at blive forelagt for den anden part i sagen.

2.2.4.3. Udformning af skrivelser.

Ombudsmanden har undertiden kritiseret, at adressatens retsstilling ikke fremgik med tilstrækkelig tydelighed af myndighedens afgørelse:

FOB 1974.191: Politiet havde i medfør af straffelovens § 265 meddelt A tilhold om "ikke på nogen måde at rette henvendelse til fru A og deres fælles børn".

Ombudsmanden udtalte, at det var rigtigst, at der ved advarsler efter straffelovens § 265 anvendes en sådan formulering, at advarslen ikke efter sin ordlyd rækker ud over, hvad der er strafbart efter den nævnte lovbestemmelse.

Spørgsmålet er berørt i Justitsministeriets Vejledning til Forvaltningsloven (1986), pkt. 214.

2.2.5. Krav om, at myndighederne optræder på en måde, der så vidt muligt styrker tilliden til den offentlige forvaltning.

Forvaltningslovens kap. 2 indeholder en række bestemmelser om speciel inhabilitet, der skal sikre, at der ikke opstår situationer, hvor der kan rejses tvivl om, hvorvidt offentligt ansatte varetager saglige hensyn i en bestemt sag. Også på dette punkt er der i vidt omfang tale om en kodificering af ombudsmandens praksis. Tilsvarende gælder der en række skrevne og uskrevne grundsætninger om generel inhabilitet, der skal sikre, at man ikke beklæder en stilling, hvori man forholdsvis ofte vil være nødt til at vige sædet på grund af speciel inhabilitet.

Ombudsmanden har også uden for inhabilitetsprincippernes anvendelsesområde - og i andre henseender - givet udtryk for, at offentligt ansatte bør undgå at bringe sig i en situation, der kan forringe tilliden til den offentlige forvaltning:

FOB 1957.126: En overordnet medarbejder på Nationalmuseet havde modtaget lån på henholdsvis 5.000 og 10.000 kr. fra to kontormedhjælpere, der var anvist midlertidigt arbejde på museet. De pågældende medhjælpere havde senere fået forlænget deres ansættelse på museet.

Ombudsmanden udtalte, at det havde været ønskeligt, om Undervisningsministeriet straks efter at være blevet bekendt med forholdet havde iværksat en sædvanlig departemental undersøgelse.

FOB 1974.83: Kommunalbestyrelserne i tre kommuner havde taget imod invitationer til selskabelige sammenkomster fra et firma, som de pågældende kommuner jævnligt havde forretningsmæssige forbindelser med.

Ombudsmanden udtalte, at principper, der er beslægtede med inhabilitetsbetragtningerne, taler for, at offentligt ansatte undlader - i denne egenskab - at modtage begunstigelser fra private, der kan være egnede til at vække tvivl om, at myndighedernes afgørelser, herunder indgåelse af kontrakter, bliver truffet på upartisk måde.

FOB 1985.70: I en cirkulærskrivelse af 28. oktober 1974 til kommunerne havde Indenrigsministeriet i tilknytning til den nu ophævede bestemmelse i den kommunale styrelseslovs § 59 givet udtryk for, at kommunernes ejendomme ikke måtte afhændes til kommunalt ansatte uden forudgående offentligt udbud. I en udtalelse til ombudsmanden anførte Indenrigsministeriet, at det retlige grundlag for kommunernes ejendomsdispositioner efter ophævelsen af den nævnte lovbestemmelse var

de almindelige kommunalretlige grundsætninger, og at der efter ministeriets opfattelse ikke i medfør af disse grundsætninger kunne stilles krav om, at kommunalbestyrelsen anvendte bestemte fremgangsmåder i forbindelse med afhændelse af fast ejendom.

Ombudsmanden anførte, at kravet om forudgående udbud er egnet til at styrke tilliden til, at der ikke sker begunstiging af de pågældende på det offentliges bekostning. Ombudsmanden fandt det derfor ønskeligt, om kommunerne fortsat i praksis efterlevede bestemmelserne i cirkulærskrivelsen.

2.2.6. Sagsbehandlingstid.

a. I en række sager har ombudsmanden kritiseret myndighedernes sagsbehandlingstid, jf. som eksempler *FOB 1979.243* (kritiseret, at Arbejdsdirektoratet havde været mere end et år om at afgive en udtalelse til Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen) og *FOB 1987.228* (udtalt, at det var aldeles utilstedeligt, at Undervisningsministeriet havde været mere end otte år om at besvare en anmodning om omregning af pensionsalder).

Spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt en myndigheds sagsbehandlingstid overstiger det acceptable, kan ikke besvares generelt; udover den absolutte sagsbehandlingstid lægges der i praksis vægt på sagens art, herunder omfanget af de undersøgelser, myndigheden skal eller må forventes at skulle foretage, partens behov for, at der træffes en hurtig afgørelse, samt den sædvanlige behandlingstid på området. Hertil kommer en bedømmelse af, hvorvidt der løbende er sket (nødvendige) ekspeditioner i sagen, i modsætning til tilfælde, hvor sagen har ligget uberørt i længere perioder. Det spiller også en rolle, om myndigheden løbende har orienteret parten om, at sagen trækker ud.

At lang sagsbehandlingstid kan forklares med begrænsede ressourcer, er principielt uden betydning i forholdet til borgerne, men vil naturligvis påvirke ombudsmandens udformning af reaktionen; kritik, henstilling om en anden og mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet, ændret prioritering af ressourcerne eller eventuelt henstilling om tilvejebringelse af flere ressourcer til det berørte område.

b. Også i andre sammenhænge har ombudsmanden henstillet, at forvaltningens sagsbehandling tilrettelægges således, at sagerne kan ekspederes uden unødvendige forsinkelser. Ombudsmanden har eksempelvis flere gange udtalt, at god forvaltningsskik tilsiger, at der oprettes effektive journaliserings- og restancekontrollsystemer:

FOB 1974.193: En beboerkomité havde klaget til ombudsmanden over Socialministeriets behandling af komitéens anmodning om aktindsigt i en sag i ministeriet. Ombudsmanden blev i den forbindelse opmærksom på, at der for nogle dokumenters vedkommende syntes at være gået 1-2 måneder fra deres modtagelse i ministeriet til deres indjournalisering.

Ombudsmanden udtalte, at god forvaltningsskik tilsiger, at den modtagne post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sagsekspedition. Som begrundelse henviste ombudsmanden bl.a. til offentlighedslovens § 3, nr. 2 (nu § 5, nr. 2).

De berørte spørgsmål er omtalt i Justitsministeriets Vejledning om Forvaltningsloven (1986), pkt. 205.

2.2.7. Ordensmæssige spørgsmål.

Ombudsmanden har ved en række lejligheder udtalt sig om spørgsmål, der vedrører mere ordensmæssige forhold i forvaltningen; af disse udtalelser fremgår det, at forvaltningens sagsbehandling bør tilrettelægges på en sådan måde, at der ikke kan opstå tvivl om, på hvilket stadium en sag befinder sig, eller hvad der i øvrigt er sket i sagen:

2.2.7.1. Formkrav til forvaltningens afgørelser.

Der gælder ikke i dansk forvaltningsret nogen almindelig regel om, at forvaltningsafgørelser skal være skriftlige. I en række tilfælde følger det dog af lovgivningen, at afgørelserne skal meddeles skriftligt, ligesom det er almindeligt antaget, at særligt indgribende afgørelser bør udfærdiges skriftligt.

FOB 1973.65: Bl.a. under hensyn til den indgribende karakter af farlighedsdekretter efter den tidligere lov om sindssyge personers hospitalsophold var det efter ombudsmandens opfattelse rigtigst, at afgørelser herom blev meddelt skriftligt.

Herudover følger det i et vist omfang af god forvaltningsskik, at myndighedernes afgørelser bør være skriftlige:

FOB 1962.38: A, rettede skriftligt henvendelse til flyverkommandoen, hvor hun var ansat, og ansøgte om regulering af sin lønmæssige indplacering. Flyverkommandoen meddelte telefonisk A, at der ikke kunne ske regulering. Afgørelsen blev ikke bekræftet skriftligt.

Ombudsmanden udtalte, at det principielt er rigtigst, at skriftlige ansøgninger besvares skriftligt. Det havde således været mest korrekt, om Flyverkommandoen skriftligt havde besvaret As ansøgning.

J.nr. 1991-1126-051 (optages i FOB 1992): I forbindelse med flytning opgav A sit hidtidige arbejde. Som følge heraf modtog hun i en periode tilbagebetalingspligtig kontanthjælp fra den kommune, hun var flyttet til.

Ombudsmanden udtalte, at afgørelser om, at kontanthjælp er tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens regler, vel ikke er af så indgribende karakter, at der efter forvaltningsrettens almindelige principper består en pligt til at meddele afgørelsen skriftligt, men at det dog følger af god forvaltningsskik, at afgørelsen bør meddeles skriftligt.

Spørgsmålet om formkrav er omtalt i Justitsministeriets Vejledning til Forvaltningsloven (1986), pkt. 209.

2.2.7.2. Skriftlig bekræftelse af personlige samtaler.

Ombudsmanden har ved enkelte lejligheder givet udtryk for, at myndighederne efter omstændighederne skriftligt bør bekræfte indholdet af personlige samtaler, herunder telefonsamtaler, med borgerne:

FOB 1989.58: A blev gift med en japansk statsborger B og emigrerede til Japan, hvor ægteparret fik en datter. Nogle år senere blev ægteparret skilt, og i den forbindelse rettede D på vegne af B henvendelse til Indenrigsministeriet for at få oplyst, om datteren ville miste sit danske statsborgerskab, såfremt hun fik japansk indfødsret. Ministeriet afgav en fejlagtig erklæring, som senere blev rettet og beklaget. A klagede til ministeriet over sagsbehandlingen og anmodede om et personligt møde, inden ministeriet tog endelig stilling. Et sådant møde blev ikke afholdt.

Ombudsmanden fandt, at As anmodning om et møde måtte opfattes som en begæring i henhold til forvaltningslovens § 21. Indenrigsministeriet havde i udtalelsen til ombudsmanden henvist til, at en medarbejder i ministeriet havde opfattet en telefonsamtale med A således, at A havde frafaldet sit krav om et møde. Ombudsmanden fandt derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at § 21 var tilsidesat, men udtalte, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om denne opfattelse af samtalen var blevet nedfældet skriftligt og bekræftet over for A.

2.2.7.3. Udvidet notatpligt.

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6 skal en myndighed i et vist omfang gøre notat om sagens faktiske omstændigheder. Ombudsmanden har antaget, at der også i øvrigt skal gøres notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag:

FOB 1989.138: Miljøstyrelsen havde i en sag vedrørende ansøgning om tilskud til et genanvendelsesprojekt undladt at tage notat om nogle telefonsamtaler mellem ansøgeren og styrelsen.

Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, må ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, herunder telefonsamtaler, som ikke fremgår af brevvekslingen i sagen eller af sagens dokumenter i øvrigt.

3. Sammenfatning.

Den gennemgang af udtalelser om god forvaltningsskik, der er foretaget under pkt. 2, er som anført ikke udtømmende; sagerne har overvejende karakter af eksempler. Alligevel kan gennemgangen formentlig give et vist indtryk af arten og indholdet af de grundlæggende krav til forvaltningen, som efter ombudsmandens opfattelse følger af god forvaltningsskik.

Gennemgangen af eksemplerne kan sammenfattes således:

a. Forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt. Dette indebærer bl.a.,

at skrivelser fra myndighederne til borgerne bør affattes i et sprog, der er let at læse og forstå, og som samtidig virker venligt og hensynsfuldt og således ikke kan opfattes som krænkende eller nedladende over for adressaten,

at forvaltningen i et vist omfang udtrykkeligt bør kommentere de synspunkter, som parten har fremført, også selv om pligten hertil ikke følger af forvaltningslovens § 24,

at forvaltningen - hvor der er et særligt behov for det - sikrer sig, at sagens parter omgående får meddelelse om afgørelsen, og

at myndighederne også ved udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed skal iagttage almindelig hensynsfuldhed og høflighed, herunder diskretion.

b. Forvaltningen bør - også ud over forvaltningslovens regler - inddrage de berørte borgere i beslutningsprocessen. Dette indebærer bl.a.,

at myndighederne i visse typer af sager skal give sagens parter lejlighed til at udtale sig om sagens faktiske og retlige omstændigheder i videre omfang, end det følger af den almindelige bestemmelse i forvaltningslovens § 19, og

at myndighederne efter omstændighederne også bør give andre end en sags parter lejlighed til at udtale sig, før der træffes afgørelse.

c. Forvaltningen bør holde de berørte borgere orienteret om sagens gang. Dette indebærer bl.a.,

at myndighederne bør give sagens parter underretning, såfremt en sags behandling trækker længere ud, end parten må forvente,

at rykkerskrivelser fra sagens parter bør besvares omgående,

at myndighederne i tilfælde, hvor man ikke vil imødekomme en parts anmodning om, at der foretages særlige sagsbehandlingsskridt, giver parten udtrykkelig meddelelse herom, før den endelige afgørelse træffes, og

at alle parterne i en afsluttet sag bør orienteres, såfremt myndigheden senere genoptager behandlingen af en sag.

d. Forvaltningen skal vejlede borgerne om deres retsstilling. Dette indebærer bl.a.,

at myndighederne i det omfang, det er praktisk muligt, bør orientere de berørte borgere om fremtidige ændringer i skrevne regler eller i administrativ praksis,

at myndighederne, såfremt der er særlig anledning til det, på eget initiativ bør vejlede en sags parter om deres retsstilling under sagsbehandlingen, og

at skrivelser fra myndighederne til borgerne bør være affattet således, at der ikke kan opstå tvivl om adressatens retsstilling.

e. Forvaltningen bør optræde på en måde, der så vidt muligt styrker tillidsforholdet til borgerne. Dette indebærer bl.a.,

at offentligt ansatte bør undgå at bringe sig i afhængighedsforhold til borgerne,

at offentligt ansatte bør undlade at tage imod begunstigelser fra private, som kan være egnede til at vække tvivl om, at der over for de pågældende vil blive truffet saglige afgørelser, og

at afhændelse af offentlig ejendom og andre privatretlige dispositioner fra det offentliges side bør foregå under omstændigheder, der ikke kan give anledning til mistanke om, at offentligt ansatte favoriseres i forhold til borgerne.

f. Forvaltningen skal tilrettelægge sagsbehandlingen således, at den ikke trækker unødvendigt længe ud. Dette indebærer bl.a.,

at en sag skal behandles så hurtigt, som forholdene tillader det, og

at myndighederne bør tilrettelægge arbejdet med henblik herpå, bl.a. ved at oprette effektive journal- og restancekontrollsystemer.

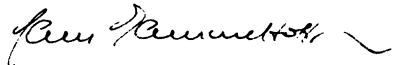
g. Forvaltningen bør iagttage en række mere ordensmæssige hensyn. Dette indebærer bl.a.,

at skriftlige henvendelser fra borgerne til forvaltningen normalt bør besvares skriftligt,

at afgørelser også i øvrigt efter omstændighederne bør meddeles skriftligt,

at personlige samtaler, herunder telefonsamtaler, efter omstændighederne bør bekræftes skriftligt, og

at myndighederne har pligt til at gøre skriftligt notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag.



Hans Gammeltoft-Hansen

Vejledning om

Fagligt etiske principper i offentlig administration

Ansatte i den offentlige forvaltning udfører en samfundsfunktion, hvor varetagelse af egne interesser principielt er arbejdet uvedkommende. Opgaverne bestemmes af loven og - inden for lovens rammer - af den til enhver tid værende politiske ledelse af forvaltningen. Det demokratiske parlamentariske system kræver, at de ansatte loyalt følger ledelsens ønsker, uanset hvilken politik der føres. Det forudsætter, at de ansatte undlader at identificere sig med en bestemt partipolitisk opfattelse og holder sig for øje, at deres primære opgave er at yde sagkyndig bistand til realiseringen af værdier og holdninger, som formuleres af politikere med et demokratisk mandat.

Borgerne skal af de offentligt ansatte kunne forvente en saglig, kompetent og hensynsfuld behandling, som afspejler loyaliteten over for politikerne - og over for den forfatningsmæssige orden, som både politikere og ansatte er underlagt. Det kræver ikke alene loyalitet over for de aktuelle politiske rolleindehavere, men også en respekt for de værdier af retlig og politisk karakter, som vores forfatning bygger på, herunder selve respekten for loven.

De retlige værdier kommer bl.a. til udtryk i menneskerettighederne, der er nedskrevet i grundloven og i en række internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, samt - mere generelt - i det retssikkerhedsprincip, som kendetegner den demokratiske retsstat. De centrale politiske værdier gælder uanset partipolitisk anskuelse; selv om vor grundlov hverken taler om demokrati eller om folkestyre, er der ingen tvivl om, at demokrati er det grundlæggende politiske princip for statsmagtens organisation og udøvelse i Danmark og dermed også for de offentligt ansattes virksomhed.

Bag de retlige og politiske principper ligger et bestemt menneskesyn, som har været forankret i vor civilisation gennem århundreder, og nogle hertil knyttede etiske værdier. Centralt står respekten for det enkelte menneske, anerkendelsen af alle menneskers ligeværd og deres ret til selvbestemmelse. Demokratiet som politisk princip forudsætter et sådant menneskesyn og lægger hertil et ideal for meningsdannelsen gennem fri og åben diskussion af offentlige anliggender.

Som det faste personlige element i statsmagtens organisation er det en væsentlig opgave for de offentligt ansatte at værne om disse grundlæggende værdier og holde dem i hævd, såvel i det umiddelbare forhold til borgerne som inden for forvaltningens egne rækker og i forholdet til politikerne.

I det følgende er angivet nogle retningslinier for de offentligt ansattes udførelse af denne opgave.

Vigtigst er naturligvis den adfærd, der udvises i forhold til borgerne. Det er imidlertid ikke muligt at formulere retningslinjer, som omfatter alle de forskelligartede funktioner, forvaltningens ansatte har i det direkte forhold til borgerne. Til gengæld er behovet for vejledning begrænset her, for så vidt som de etiske værdier i meget vid udstrækning er indarbejdet i de gældende retsregler, bl.a. forvaltningsloven, samt i etableret praksis vedrørende god forvaltningsskik.

Det har vist sig, at der navnlig er usikkerhed om de omhandlede værdiers indhold og betydning for de ansattes forhold til politikerne. Derfor er der gjort forholdsvis mere ud af denne relation. Det sker med sigte på de situationer, hvor erfaringer har vist, at der er et behov for at give vejledning om, hvorledes embedsmændene bør forholde sig.

Der er ikke gjort noget særligt ud af forvaltningens indre forhold, herunder forholdet mellem over- og underordnede. Det er ikke udtryk for, at de etiske principper har mindre betydning her. De er lige så vigtige internt som i forholdet til omgivelserne. Det må også næsten give sig selv, at de ansatte ikke kan efterleve de etiske fordringer, som gælder i forholdet til omgivelserne, hvis ikke de samme fordringer håndhæves i forholdet mellem de ansatte indbyrdes.

Retningslinierne er kaldt »fagligt etiske principper i offentlig administration«, fordi der overvejende er tale om etisk prægede principper, men der indgår også andre hensyn, bl.a. hensyn til den offentlige forvaltnings almindelige funktion. Det skal understreges, at der er tale om vejledninger og anbefalinger, som forudsættes at virke inden for rammerne af den gældende retsorden.

Vejledningen er naturligvis ikke udtømmende, og mange nuancer er skåret fra. Formålet er begrænset til at fremhæve nogle hovedprincipper og, i kommentarer til principperne, give et kortfattet resume af de konkluderende synspunkter i betænkning af september 1993, afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe. Det er med en vis tøven, denne form er valgt. En kort og overskuelig form kræver generaliseringer, som, hvis man vil undgå det abstrakt intetsigende, nemt risikerer at blive konkret misvisende. For at afværge denne risiko er der enkelte steder givet udtrykkelige henvisninger til de pågældende afsnit i betænkningen. I øvrigt må det generelt anbefales at læse betænkningen, hvis der er tvivl om betydningen af vejledningens tekst.

Forholdet til borgerne

Grundlæggende er respekten for det enkelte menneske, anerkendelsen af alle menneskers ligestilling og deres ret til selvbestemmelse. Heraf følger:

At det altid påhviler forvaltningen at føre bevis for sin adkomst til at gribe ind over for borgerne. Det kræver som et minimum, at indgrebet har hjemmel i en af Folketinget vedtaget lov.

At forvaltningens ansatte også i øvrigt skal overholde lov og ret og respektere retssikkerhedens idé, det vil sige, at det så vidt muligt bør sikres, at borgerne på forhånd ved, hvilken reaktion de kan forvente fra forvaltningen, og at der skal anvendes en fair og betryggende fremgangsmåde i forbindelse med enhver form for myndighedsudøvelse.

At de ansatte særligt bør værne om de værdier, som er kommet til udtryk i menneskerettighederne, heriblandt navnlig den personlige frihed, privatlivets og familiens beskyttelse, den personlige integritet og ytringsfriheden. Indgreb på disse områder kræver, at der vises særlig omhu for at sikre, at lovens betingelser er opfyldt.

At de ansatte altid optræder over for borgerne på en korrekt og hensynsfuld måde og i det hele overholder de principper for god forvaltningsskik, som er udviklet i Ombudsmandens praksis, jf. vedhæftede underbilag herom.

Kommentar:

Det er som anført, af indlysende grunde, ikke muligt at give nærmere anvisninger på, hvilke konsekvenser der bør drages af disse generelle udsagn, set i forhold til de mange forskelligartede funktioner, forvaltningens ansatte har i forhold til borgerne. De almindelige principper skal opfattes som en overordnet rettesnor for såvel adfærden i det daglige som for udvikling af nærmere retningslinjer på de enkelte områder.

DJØF-medlemmer har i deres arbejde ofte selv direkte kontakt med private borgere, eventuelt som adressater for afgørelser. I øvrigt har de som ansatte på centrale administrative poster et medansvar for, at den generelle tilrettelæggelse af administrationen sker i overensstemmelse med de anførte principper.

Alle forvaltningseenheder, der udøver virksomhed i forhold til borgerne, bør være opmærksomme på og med mellemrum føre systematiske drøftelser af, hvorvidt virksomheden bør justeres af hensyn til borgerne, navnlig med henblik på bedre retssikkerhed, større hurtighed og smidighed i sagsbehandlingen og en højere grad af medindflydelse for borgerne.

Drøftelserne bør så vidt muligt omfatte en dialog med borgerne; det er først og fremmest herfra, at grundlaget for en vurdering af behovet for ændringer skal komme. Det er således anbefalelsesværdigt - som det bl.a. er sket i en række kommuner i forbindelse med opfølgning af moderniseringsprogrammet fra 1983 - at starte drøftelser om bedre service m.m. med spørgeskemaundersøgelser eller lignende, hvor borgernes ønsker til forvaltningen

søges identificeret.

Prioriteringen af retssikkerheds- og servicehensyn over for borgerne forudsætter en tilsvarende prioritering af de økonomiske ressourcer. Det er derfor væsentligt, at disse hensyn indgår allerede i forbindelse med fastlæggelsen af de økonomiske rammer for forvaltningens virksomhed på de forskellige områder.

Meget ofte vil effektiv realisering af de etiske principper kræve, at forvaltningen yder en aktiv informationsindsats over for borgerne. To forholdsvis nye betænkninger om offentlig informationsvirksomhed fremhæver borgernes krav på at være velinformerede om deres retsstilling som et etisk krav i sig selv, et krav, der begrundet omfattende informationsvirksomhed om gældende love og andre bestemmelser. Hertil kommer - begrundet overvejende i demokratihensyn - information om forvaltningsmyndighedernes almindelige funktionsmåde samt information med henblik på at give borgerne grundlag for at deltage i en offentlig debat om påtænkte beslutninger.

Rådgivning til politikere

Rådgivning til politikere må ske med opmærksomhed på embedsmændenes forfatningsmæssige funktion som sagkyndig bistand for skiftende politiske magthavere. Rådgivningens hovedformål er at sikre, at politikernes beslutninger hviler på et rigtigt og fyldestgørende grundlag. En høj grad af saglighed og personlig politisk neutralitet er en forudsætning for at fastholde tilliden til embedsmandskorpsets integritet og troværdighed.

Kommentar:

Det er en følge af den udvikling, som er sket i vort politiske og administrative system, at embedsmændene i stigende udstrækning beskæftiger sig med politisk præget rådgivning.

Over for denne politisering af embedsmandsrollen er der grund

til at fremhæve den klassiske rolle som sagkyndig, politisk neutral rådgiver, bl.a. fordi vores nuværende embedsmandssystem bygger på en forudsætning herom.

Rådgivningsfunktionens primære formål er at sikre, at de politiske og administrative beslutninger hviler på et solidt fagligt grundlag. Det indebærer, at der skal oplyses om de relevante faktiske forhold, om retsspørgsmål, herunder retlige tvivls-spørgsmål, og om de bevillingsmæssige rammer. Endvidere skal der rådgives om beslutningernes administrative, økonomiske og politiske konsekvenser.

Det må i dag anses som en naturlig og sædvanlig del af navnlig de øverste embedsmænds virksomhed, at de - hvis politikerne ønsker det - bistår deres politiske chefer med rådgivning om politiske prægede spørgsmål, herunder om de politiske muligheder for at gennemføre påtænkte beslutninger. Det kræver god forståelse for de politiske processer og evne til indlevelse i politikernes synspunkter samt naturligvis en klar loyalitet over for de politiske chefer. Bistanden må imidlertid ydes på en sådan måde, at embedsmandskorpsets integritet og troværdighed bevares. En høj grad af saglighed parret med personlig partipolitisk neutralitet hos embedsmændene er en forudsætning for at bevare tilliden til embedsmandskorpset, herunder tilliden til den loyale betjening af nye politiske magthavere. Det kræver endvidere, at rådgivningen også i øvrigt udøves med respekt for de demokratiske spilleregler og for de grundlæggende retlige og etiske værdier i vort samfund.

Embedsmændene bør undgå selv at blive aktører i det partipolitiske spil og bør således f.eks. ikke på egen hånd føre politiske forhandlinger med oppositionspolitikere. De bør endvidere normalt afstå fra at yde bistand til rene partiaktiviteter.

Selvstændig virksomhed

På sagsområder, hvor embedsmænd på egen hånd træffer afgørelse på ministerens eller på kommunalbestyrelsens vegne, skal der administreres med respekt for den politiske ledelses holdninger. Det påhviler de ansatte at forelægge sager for den politiske ledelse, hvis der er rimeligt begrundet tvivl om, hvorvidt påtænkte afgørelser kan accepteres.

Kommentar:

Hovedparten af de beføjelser, som i lovgivningen er henlagt til en minister eller til kommunalbestyrelsen, udøves i praksis uden inddragelse af politikerne. Afgørelserne træffes af embedsmænd på ministerens eller kommunalbestyrelsens vegne. Sådan må det nødvendigvis være, og det er forudsat i lovgivningen.

Ordningen fritager ikke de ansatte for et selvstændigt personligt ansvar (i form af disciplinæransvar eller strafansvar), hvis der sker fejl, men den indebærer, at politikerne altid har det politiske ansvar, eventuelt også et retligt medansvar, for afgørelsernes indhold.

Heraf følger, at embedsmændene inden for de rammer, som følger af loven, herunder almindelige retsgrundsætninger - det vil sige, hvor der er et administrativt skøn - har pligt til at sikre, at de trufne afgørelser vil kunne accepteres af den politiske ledelse. Efter omstændighederne, bl.a. hvor der er tale om enkeltafgørelser af væsentlig principiel betydning eller om væsentlige ændringer af administrativ praksis, eller hvor der er kommet en ny politisk ledelse, bør der ske udtrykkelig forelæggelse for politikerne.

Pligten til at overholde loven. Virkningen af ulovlige ordrer

At offentligt ansatte har en ubetinget pligt til i deres virksomhed at overholde loven, er en selvfølge. De har også et medansvar for og skal så vidt muligt sikre, at den forvaltningsmyndighed, som de arbejder for, overholder loven. De ansattes pligt til at sørge for, at loven overholdes, går principielt forud for ordrer fra foresatte.

Kommentar:

Det giver sig selv, at de ansatte, når de virker på egen hånd, skal følge de retsregler, som gælder for arbejdet. I første række er det de regler, som gælder i forhold til borgerne. Hertil kommer de regler, som gælder om forholdet til andre myndigheder og om forholdet til de foresatte. Pligten til at adlyde ordrer er en retlig pligt.

De ansatte har pligt til af egen drift at sikre sig, at den virksomhed, som de udfører, er lovlige.

At pligten til at overholde loven gælder ubetinget betyder, at en retsregel kun kan fraviges, hvis man ved anvendelse af alment anerkendte juridiske principper må nå til det resultat, at reglen (i en bestemt henseende) fortrænges af en anden, typisk en overordnet retsregel. De ansattes pligt til loyalt at følge den politiske ledelses ønsker er underordnet pligten til at overholde loven.

Problemerne i praksis knytter sig bl.a. til tilfælde, hvor en foresat, eventuelt en politiker, giver en ordre, hvis efterlevelse - efter de ansattes opfattelse - vil medføre, at forvaltningen handler ulovligt. Hvis der handles ulovligt, risikerer de ansatte selv at blive draget til ansvar for medvirken. Allerede af den grund er de berettigede til at reagere over for ulovligheder. Men de ansatte har også et videregående ansvar for, at overordnede, almenne interesser varetages, og skal på det grundlag så vidt muligt sørge for, at myndigheden som sådan handler lovligt.

Hvordan dette ansvar nærmere bør administreres, afhænger af, hvilken form for ulovlighed der er tale om, herunder hvilke inte-

resser der værnes ved loven, af hvor væsentlig krænkelsen er, samt af med hvilken sikkerhed ulovligheden kan fastslås.

Kan det på det foreliggende grundlag - f.eks. retsafgørelser vedrørende lignende tilfælde, en overordnet myndigheds udtalelse eller blot en utvivlsom lovfortolkning - fastslås som sikkert, at en ordre er ulovlig, vil der selvsagt være pligt til at gøre ordregiveren opmærksom herpå. Det er et kernepunkt i den rådgivningsforpligtelse, som er omtalt tidligere. Orienteringen kan og bør efter omstændighederne ske i skriftlig form. Følges de ansattes rådgivning ikke, har de både ret og pligt til at nægte at medvirke til ordrens udførelse.

I væsentlige spørgsmål, navnlig hvor der er tale om krænkelse af betydelige almene eller private interesser, bør der ske underretning til overordnet myndighed og eventuelt til andre myndigheder.

I tvivlsomme tilfælde påhviler det de ansatte at tilvejebringe størst mulig afklaring af lovlighedsspørgsmålet. Kan det herefter fastslås, at tungtvejende juridiske grunde taler for, at en påtænkt disposition er ulovlig, skal der rådgives i overensstemmelse hermed, eventuelt i form af et skriftligt notat. Følges rådgivningen ikke, vil de ansatte i almindelighed have ret til at nægte medvirken og ret til at underrette en overordnet myndighed, men ikke pligt hertil.

I andre tilfælde, også hvor der kan rejses en vis tvivl om lovligheden, bør den ansatte rådgive efter sin opfattelse, men har i øvrigt pligt til at medvirke.

Det er vigtigt, at de ansatte altid er opmærksomme på de retlige krav til forvaltningens virksomhed og gør deres synspunkter gældende, selvom det kan indebære en risiko for negative reaktioner fra andre ansatte eller fra politikere.

De ansatte har ret til at kræve, at deres synspunkter indgår i sagens akter. De kan ikke forlange, at deres synspunkter forelægges for den øverste ansvarlige (minister eller borgmester), medmindre sådan forelæggelse er omfattet af den almindelige pligt til fyldestgørende rådgivning om retlige tvivlsspørgsmål.

De retlige og etiske problemer i forbindelse med ulovlige ordrer er nærmere behandlet i betænkningen, kap. VI, 4. afsnit, navnlig pkt. 3.

Sandhedsforpligtelsen

Oplysninger, som gives til borgerne, til andre myndigheder og til Folketinget eller kommunalbestyrelsen, skal være rigtige og så vidt muligt fyldestgørende. De ansatte bør herved bestræbe sig på at sikre, at der ikke gives vildledende oplysninger eller forties oplysninger af væsentlig betydning for den sag, oplysningerne angår.

Kommentar:

Det er en selvfølge, at offentligt ansatte ikke må give eller medvirke til, at der gives positivt urigtige oplysninger om faktiske forhold, uanset til hvem oplysningerne gives. De har pligt til at undersøge oplysningernes holdbarhed, og der må i væsentlige spørgsmål stilles ganske strenge krav hertil.

Der kan ikke altid opstilles præcise retningslinier for bedømmelsen af, om en oplysning er vildledende, eller om fortieelse af oplysninger, som forvaltningen sidder inde med, må betragtes som en forsømmelse. Bedømmelsen må afhænge af den sammenhæng, hvori oplysningerne gives, herunder af, om oplysningerne gives som svar på stillede spørgsmål, og af, hvilke forventninger der med rette kan stilles til oplysningernes nøjagtighed og fuldstændighed. Det sidste afhænger bl.a. af, hvad oplysningerne skal bruges til. Særlig med hensyn til den information, som gives til folketing og kommunalbestyrelse som grundlag for disse organers virksomhed, er der grund til at understrege, at det, for at vort politiske system, herunder det parlamentariske ansvar, kan fungere på betryggende måde, er af afgørende betydning, at der i alle henseender kan fæstes lid til de oplysninger, som modtages fra forvaltningen.

De ansattes ret og pligt til at modsætte sig afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger afhænger af den sikkerhed, hvorved urigtigheden kan fastslås, og af, hvor væsentlige oplysningerne er.

Står det klart, at en oplysning er urigtig, vil der naturligvis være pligt til at sørge for, at den, som er ansvarlig for oplysningens afgivelse, får det at vide. Det bør efter omstændighederne ske skriftligt. Følges indstillingen ikke, har den ansatte både ret og pligt til at afstå fra medvirken til afgivelse af oplysningerne. I væsentlige spørgsmål bør der eventuelt ske underretning til andre myndigheder.

Hvis det vel ikke står helt klart, men der dog er en vægtig begrundelse for antagelsen om, at en oplysning er urigtig eller vildledende, bør der tilsvarende orienteres, eventuelt skriftligt, herom til den ansvarlige. Følges indstillingen ikke, har de ansatte ret til at nægte medvirken til afgivelsen.

I andre tilfælde - også hvor der kan rejses en vis tvivl om oplysningernes rigtighed - bør den ansatte rådgive efter sin opfattelse, men har i øvrigt pligt til at medvirke.

De retlige og etiske problemer, der er knyttet til sandhedsforpligtelsen, er nærmere behandlet i betænkningen, kap. VI, 5. afsnit, navnlig pkt. 4.

Fagligheden

Offentligt ansatte, som udfører opgaver, der kræver en særlig fagkundskab, eller som formidler en sådan fagkundskab, skal respektere de inden for faget alment accepterede krav til godt fagligt arbejde.

Kommentar:

En stor del af de offentligt ansatte vil i kraft af deres uddannelse eller placering på et bestemt forvaltningsområde indgå i et fagligt fællesskab, hvor der - uafhængigt af det politiske og administrative system - findes nogle alment anerkendte standarder for godt fagligt arbejde. Andre har administrative opgaver, bl.a. i forhold til politikerne, hvor fagkyndige udredninger og oplæg indgår i grundlaget for arbejdet.

Det drejer sig dels om den faglighed, som DJØF-medlemmer selv repræsenterer, det vil sige juridisk og økonomisk samt ledelses- og forvaltningsmæssig fagkundskab, dels om den fagkundskab, som repræsenteres af ansatte med anden særlig uddannelse eller træning, f.eks. læger, biologer, ingeniører, byplanlæggere og pædagoger.

De ansatte skal i videst mulig udstrækning sørge for, at de faglige kvalitetskrav efterleves. Det gælder navnlig i forbindelse med myndighedsudøvelse over for borgerne.

Det, som de ansatte bør være særlig på vagt over for, er tilfælde, hvor en bestemt partipolitisk tendens eller andre uvedkommende hensyn ønskes inddraget i selve det faglige arbejde og/eller skjult bag en faglig fremtrædelsesform.

Politikerne kan ikke give fagkyndige embedsmænd ordrer til i redegørelser m.v. til brug for en beslutning at udtale sig imod deres faglige overbevisning. Embedsmændene har ret til at nægte medvirken i sådanne tilfælde.

På den anden side er det også klart, at de ansatte ikke selv må bruge en fagligt neutral fremtrædelsesform til fremme af uvedkommende hensyn, f.eks. egne politiske holdninger.

Det er generelt af stor betydning for det faglige arbejdes kvalitet, at der på ansættelsesstedet føres en åben diskussion om faglige spørgsmål. Et åbent og frit diskussionsmiljø på faglig kollegial basis er samtidig det bedste værn mod misbrug af fagkundskaben.

Offentligt ansattes ytringsfrihed

Offentligt ansatte har som andre borgere i Danmark en vidtgående ytringsfrihed, herunder frihed til - i eget navn og med respekt af gældende tavshedspligter - at fremsætte kritiske synspunkter om deres ansættelsessted og dets virksomhed.

Kommentar:

Der kan ikke indføres ordninger, hvorefter de ansatte ikke må ytre sig (som privatpersoner) uden ledelsens tilladelse, eller hvorefter ansatte inden offentliggørelse skal forelægge manuskripter for ledelsen til orientering.

For så vidt de ansatte overholder dels almindelige strafferetlige regler, herunder reglerne om freds- og ærekrænkelse, dels reglerne om tavshedspligt, vil de i almindelighed ansvarsfrit kunne offentliggøre de omtalte kritiske synspunkter, medmindre de udtaler sig på et bevidst urigtigt grundlag eller et utilstrækkeligt undersøgt grundlag.

Der kan anføres en række gode grunde til, at de ansatte bør deltage i den offentlige debat om anliggender inden for deres arbejdsområde, herunder navnlig grunde, som er baseret på den kendsgerning, at de i kraft af deres sagkundskab på området ofte har særlig gode forudsætninger for at bidrage til debatten med kvalificerede synspunkter.

Selv om en fremsættelse af kritiske synspunkter er retmæssig og ansvarsfri, kan den have negative følgevirkninger, navnlig i form af ødelæggelse af nødvendige samarbejdsrelationer eller tillidsforhold. Dette kan under visse omstændigheder udgøre et tilstrækkeligt grundlag - ikke for disciplinærstraf eller strafansvar - men for almindelige ansættelsesretlige afgørelser, herunder om arbejdsmæssig placering og i særlige tilfælde om afskedigelse.

Det er derfor vigtigt, at offentligt ansatte på alle niveauer virker for, at der på ansættelsesstedet skabes en åbenhed, der omfatter ikke alene en fri intern debat om forvaltningens problemer, men

også en debat, der kan bidrage til en rimelig udnyttelse af de ansattes udadrettede ytringsfrihed.

Her er et udvalg af ombudsmandens udtalelser om god forvaltningsskik.

Udvalget tegner omridset af nogle af de grundlæggende krav, som god forvaltningsskik stiller til forvaltningen efter ombudsmandens opfattelse. Læsere, som ønsker en bredere og mere præcis gengivelse af ombudsmandens opfattelse - og udtalelsernes rækkevidde - henvises til at læse det notat om god forvaltningsskik, der findes i bilag 4 til betænkningen fra DJØF's fagligt-etiske arbejdsgruppe.

a. Forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt. Dette indebærer bl.a.,

at breve fra forvaltningen til borgerne skrives i et sprog, der er let at læse og forstå, og som samtidig er venligt og hensynsfuldt. Modtageren må ikke kunne opfatte brevet som krænkende eller nedladende,

at forvaltningen udtrykkeligt kommenterer de relevante synspunkter, som parten har fremført, selv om pligten hertil ikke følger direkte af forvaltningslovens § 24 om begrundelser for afgørelser,

at forvaltningen sikrer sig, at sagens parter samtidig og hurtigst muligt får meddelelse om afgørelsen, og

at forvaltningen er hensynsfuld, høflig og diskret - også ved udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end behandlingen af afgørelsessager.

b. Forvaltningen bør - også ud over forvaltningslovens regler - inddrage de berørte borgere i beslutningsprocessen. Dette indebærer bl.a.,

at forvaltningen giver sagens parter lejlighed til at udtale sig om

sagens faktiske og retlige omstændigheder i videre omfang, end det følger af den almindelige bestemmelse om partshøring i forvaltningslovens § 19, og

at forvaltningen også giver andre end sagens parter lejlighed til at udtale sig, før afgørelsen træffes, når der er særlig anledning til det. I en sag fra Folketingets Ombudsmands Beretning 1989, s. 100 ff, mente ombudsmanden, at det havde været god forvaltningsskik, hvis et mindretal i et menighedsråd havde fået lejlighed til at kommentere nogle udtalelser, inden Kirkeministeriet traf sin afgørelse. Menighedsrådet og de pågældende medlemmer var ikke part i sagen.

c. Forvaltningen bør holde de berørte borgere orienteret om sagens gang. Dette indebærer bl.a.,

at forvaltningen giver sagens parter underretning, hvis en sags behandling trækker længere ud, end parten må forvente,

at rykkerskrivelser fra sagens parter besvares omgående,

at forvaltningen, før den træffer endelig afgørelse, giver parten udtrykkelig besked, hvis man ikke vil opfylde partens ønske om at foretage særlige sagsbehandlingsskridt, og

at alle parterne i en afsluttet sag orienteres, hvis forvaltningen senere genoptager behandlingen af en sag.

d. Forvaltningen skal vejlede borgerne om deres retsstilling. Dette indebærer bl.a.,

at forvaltningen i det omfang, det er praktisk muligt, generelt orienterer de berørte borgere om fremtidige ændringer i skrevne regler eller i administrativ praksis,

at breve fra forvaltningen til borgerne skrives således, at der ikke opstår tvivl om adressatens retsstilling,

at forvaltningen på eget initiativ vejleder en sags parter om deres retsstilling under sagsbehandlingen. I Folketingets Ombudsmands Beretning 1982, s. 124 ff, omtales en sag, hvor en far havde givet statsamtet oplysninger om sine økonomiske forhold i forbindelse med en ansøgning om nedsættelse af børnebidrag. Faren gjorde statsamtet opmærksom på, at han ikke ønskede disse oplysninger videregivet til hans tidligere hustru. På trods heraf sendte statsamtet ansøgningen til partshøring hos den tidligere hustru. Der kunne efter ombudsmandens mening være grund til at overveje, om ikke parterne i bidragsager på forhånd burde orienteres om denne konsekvens.

e. Forvaltningen bør optræde på en måde, der så vidt muligt styrker tillidsforholdet til borgerne. Dette indebærer bl.a.,

at offentligt ansatte undgår at bringe sig i afhængighedsforhold til borgerne,

at offentligt ansatte undlader at tage imod enhver form for begunstivelse fra private. Sådanne begunstigelser kan vække tvivl om, hvorvidt der vil blive truffet saglige afgørelser over for giverne, og

at afhændelse af offentlig ejendom og andre privatretlige dispositioner fra det offentliges side foregår på en måde, der ikke giver anledning til mistanke om, at offentligt ansatte får fordele (favoriseres) i forhold til borgerne.

f. Forvaltningen skal tilrettelægge sagsbehandlingen således, at den ikke trækker unødvendigt længe ud. Dette indebærer bl.a.,

at en sag behandles så hurtigt, som forholdene tillader det, og

at forvaltningen bør indrette arbejdsgangen således, at kravet om hurtig sagsbehandling kan opfyldes - bl.a. ved effektive journal og restancekontrolsystemer.

g. Forvaltningen bør iagttage en række mere ordensmæssige hensyn.

Dette indebærer bl.a.,

at skriftlige henvendelser fra borgerne til forvaltningen normalt besvares skriftligt, og

at bebyrdende og særligt indgribende afgørelser meddeles skriftligt, og

at forvaltningen tager skriftligt notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag.

Hans Gammeltoft-Hansen