



Folketingets Kommunaludvalg

**Departementet**

Holmens Kanal 22  
1060 København K

Tlf. 3392 9300

Fax. 3393 2518

E-mail vfm@vfm.dk

Dato: 30.06.2008

LRH/ J.nr. 2008-3657

**Under henvisning til Folketingets Kommunaludvalgs brev af 29. maj 2008 følger hermed velfærdsministerens endelige svar på spørgsmål nr. 106 (KOU Alm. del).**

---

**Spørgsmål nr. 106:**

”Ministeren bedes redegøre for embedsmænds forpligtelse til at rådgive om lovgivningen og de procedurer, man normalt følger i sagsbehandlingen i den respektive kommune eller tidligere amtskommune overfor de politisk valgte ledere, herunder amtsborgmestre. Ministeren bedes endvidere redegøre for, hvornår embedsmænd er forpligtet til at sige fra overfor evt. politisk indblanding og hvilke midler, der ellers kan tages i brug, hvis embedsmænd ikke har modet til at sige fra overfor utidig indblanding i sagsbehandlingen af sagerne.”

**Svar:**

1. Offentlig ansættelse, herunder i kommunestyret, indebærer en række forpligtelser for den ansatte. Spørgsmålet om offentligt ansattes pligter er omtalt i den forvaltningsretlige litteratur, herunder bl.a. i Forvaltningsret, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udg., 2002, s. 188 ff., hvor bl.a. er anført følgende:

”Med hensyn til spørgsmålet om hvordan den ansatte skal udfylde sin arbejdsforpligtelse i forvaltningen, kan særligt fremhæves, at den ansatte naturligtvis skal efterleve de almindelige overordnede principper for forvaltningens virksomhed, herunder navnlig legalitetsprincippet, ligesom den ansatte selvfølgelig generelt skal overholde den lovgivning og respektere de lovlige tjenestebefalinger, som angår hans arbejdsområde...”

2. Spørgsmålet om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre er behandlet i betænkning 1443/2004.

Af betænkningens kapitel 2.2. om udvalgets overvejelser og anbefalinger om reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning fremgår bl.a. følgende:

### **”Faglighed i rådgivningen**

#### **Rådgivning inden for rammerne af almindelig faglighed**

Udvalget fremhæver, at embedsværkets rådgivning og bistand skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed. Kravet om faglighed gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge. Almindelig faglighed betegner de faglige normer, der er almindeligt anerkendte på det pågældende område. Eksempelvis skal embedsmænd, som foretager økonomiske beregninger, anvende faglige normer for sådanne beregninger.

#### **Fagligheden skal være styrende for embedsmænds rådgivning**

Udvalget vurderer, at det i praksis kan være svært at opstille klare og utvetydige grænser mellem, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk. Det afgørende er imidlertid, at embedsmændene i deres faglige rådgivning lader sig lede af, hvad de fagligt anser for rigtigt og ikke f.eks. af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv kunne være det mest bekvemme resultat.

....

#### *Lovlighed*

#### **Rådgivning og bistand skal være lovlig**

Embedsværkets rådgivning og bistand skal ske inden for rammerne af gældende ret, og der må ikke ydes en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen m.v....”

De principper for centraladministrationens embedsmænds rådgivning af ministre, der er kommet til udtryk i ovenstående citater fra betænkning 1443, indebærer for så vidt angår kommunalt ansatte embedsmænd, at disse yder rådgivning med henblik på at sikre lovlig forvaltning i kommunestyret, og at denne rådgivning skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed.

3. Den ansatte er endvidere i kraft af ansættelsesforholdet undergivet en række pligter, herunder en lydighedspligt, der indebærer, at de tjenestebefalinger, som en overordnet i kraft af sin almindelige ledelsesret og instruktionsbeføjelse har ret til at udstede, skal efterkommes.

Spørgsmålet om instruktionsbeføjelsernes grænser og grænserne for offentligt ansattes lydighedspligt er bl.a. behandlet i vejledningen ”God adfærd i det offentlige” fra juni 2007, udarbejdet af Finansministeriet (Personalestyrelsen) i samarbejde med KL, Danske Regioner, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet og DJØF.

Efter en gennemgang af forskellige typetilfælde anføres i vejledningen (s. 12) opsummerende, at:

- "Den ansatte skal følge lovlige tjenstlige ordrer.
- Den ansatte, der bliver opmærksom på, at en ordre er ulovlig, skal gøre lederen opmærksom på forholdet.
- Hvis en ordre klart er ulovlig, må den ansatte ikke efterkomme ordren.
- I tilfælde, hvor der er tvivl om ordrens lovlighed, skal den ansatte efter traditionel juridisk opfattelse følge ordren, også selvom om efterfølgende måtte nå frem til, at ordren efter en samlet vurdering måtte anses for ulovlig. Hvis den ansatte nægter at følge ordren, må det imidlertid have al formodning mod sig, at ansættelsesmyndigheden vil have tilstrækkeligt grundlag for at gøre et ansvar gældende over for den ansatte."

4. Spørgsmålet om offentligt ansattes ret og pligt til at "sige fra" er endvidere behandlet Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret, Folketingets Rolle, Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, DJØF, 2002, hvor der for så vidt angår det kommunale område – efter en gennemgang af relevant praksis og litteratur – side 321 ff. konkluderes følgende:

"Mens statsansattes ret og pligt til at "sige fra" og underrette overordnede om en tjenstebefalings ulovlighed – og om fornødent rette henvendelse til andre herom – kan siges at være ihvertfald delvis afklaret, bl.a. på grund af resultatet af den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, er det, som det fremgår, vanskeligere at drage en konklusion vedrørende forholdene inden for det kommunale område.

På det foreliggende grundlag er nærværende forfatters vurdering heraf følgende:

Som anført indledningsvis må udgangspunktet, som påpeget af DJØF's faglige etiske arbejdsgruppe være, at kommunalt ansatte har de samme rettigheder og pligter som statsansatte med hensyn til at forfølge spørgsmål om ulovlige ordrer mv. *inden for* det administrative hierarki, d.v.s. til og med borgmesteren.

Hvis en henvendelse til borgmesteren ikke giver resultat, forekommer det nærliggende, at der i tilfælde af klare ulovligheder må bestå en pligt til forvaltningens chef (kommunaldirektøren eller amtskommunaldirektøren) at gå til viceborgmesteren, sådan som det blev antaget i den tjenstlige undersøgelse i Ribe-sagen og sådan som Bent Christensen og Preben Espersen har argumenteret for.

Det forekommer også nærliggende at antage, at forvaltningschefen har en pligt til, såfremt henvendelsen til viceborgmesteren viser sig resultatløs, da at søge at henlede økonomiudvalgets opmærksomhed på den formodede

ulovlighed. En sådan pligt har ligeledes støtte i den nævnte tjenstlige undersøgelse, og pligten forekommer endvidere nærliggende, fordi forvaltningschefen i praksis deltager i udvalgets forhandlinger. Derved henledes kommunalbestyrelsens opmærksomhed på ulovligheden, og et eventuelt mindretal vil da kunne henvende sig til det kommunale tilsyn.

Det forekommer derimod tvivlsomt, om der eksisterer en pligt for forvaltningschefen til – uden for helt specielle tilfælde – at rette henvendelse direkte til tilsynsmyndighederne. Muligheden blev, som det er fremgået – nærmest en passant – anført af landsdommeren i den undersøgelse, der gik forud for det tjenstlige forhør i Ribe-sagen, men muligheden blev ikke udtrykkeligt gentaget i landsdommerens beretning om den tjenstlige undersøgelse.

Når Nørgaard og Garde anfører, at en sådan pligt først og fremmest må anses som en effektivisering af de gældende regler om det kommunale tilsyn og ikke som noget brud på disse regler, kan det have en vis rigtighed. I praksis vil en sådan pligt imidlertid bringe kommunaldirektøren ud i en meget vanskelig konfrontation med den politiske ledelse. Dette gælder så meget desto mere, som pligten i givet fald først må antages at indtræde, når kommunalbestyrelsen har fastholdt sin opfattelse, trods kommunaldirektørens advarsler, og når heller ikke et mindretal i kommunalbestyrelsen har fundet anledning til som følge af disse advarsler på gå til tilsynet med sagen.

Det forekommer på denne baggrund – i overensstemmelse med Bent Christensen og Preben Espersen samt betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe – mest nærliggende at antage, at der kun i ganske særlige tilfælde, kan være en pligt for kommunaldirektøren til at henvende sig direkte til de kommunale tilsynsmyndigheder, eller for den sags skyld andre eksterne myndigheder. Det forekommer endvidere nærliggende at antage, at der – som led i sagens oplysning – består en pligt til at henvende sig til revisionen i tilfælde af formodede ulovligheder vedrørende bevillingsmæssige forhold.

Det forekommer tillige nærliggende at antage, som DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe gør, at der består en ret til at rette henvendelse til myndigheder uden for kommunen i tilfælde af klare ulovligheder. Det forekommer vanskeligt at se, at der skulle være tilstrækkeligt vægtige hensyn, der taler imod en sådan ret. Hertil kommer, at der i kraft af de almindelige regler om offentligt ansattes ytringsfrihed, må antages at bestå en vidtgående ret for kommunalt ansatte til – som privatpersoner – at give udtryk for deres opfattelse af en sag og rette henvendelse til offentligheden herom, herunder også til tilsynsmyndighederne.”

Karen Jespersen

/ Pernille Christensen