

KODEX VII

SYV
CENTRALE
PLIGTER

FOR EMBEDSMÆND
I CENTRALADMINISTRATIONEN

SYV CENTRALE PLIGTER

KODEX VII

KODEX VII

SYV
CENTRALE
PLIGTER

FOR EMBEDSMÆND
I CENTRALADMINISTRATIONEN

**Syv centrale pligter for embedsmænd
i centraladministrationen – Kodex VII
Finansministeriet, september 2015**

Publikationen kan bestilles hos

Moderniseringsstyrelsen
Landgreven 4
1017 København K
Tlf. 3392 8000
E-mail modst@modst.dk

Henvendelser om publikationen kan i øvrigt ske til

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. 3392 3333

Publikationen kan hentes på Kodex VII's hjemmeside

www.modst.dk/kodexvii

Omslag: e-Types
Tryk: Rosendahls A/S
ISBN: 978-87-87353-69-4
Oplag: 14.000
Elektronisk publikation
Web: 978-87-87353-70-0

Indledning	6
Centraladministrationens rolle i det danske demokrati	8
Kodeks: Syv centrale pligter	12
1. Lovlighed	18
2. Sandhed	24
3. Faglighed	28
4. Udvikling og samarbejde	34
5. Ansvar og ledelse	38
6. Åbenhed om fejl	44
7. Partipolitisk neutralitet	50
Kodekset og dit arbejde	58
Litteratur	62

INDLEDNING

Dette kodeks skal være en hjælp til, at medarbejdere og chefer i centraladministrationen kender deres centrale pligter som embedsmænd. Kodekset beskriver syv centrale pligter for det arbejde i centraladministrationen, som vedrører rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Det er nogle år siden, at embedsmændenes ansvar og pligter sidst er blevet systematisk beskrevet. I 1993 udgav en DJØF-arbejdsgruppe under ledelse af Lars Nordskov Nielsen en omfattende publikation om fagligt etiske principper i den offentlige forvaltning. I 2001 afgav Justitsministeriet en redegørelse til Folketinget om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, der efterfølgende blev taget til efterretning af Folketinget. I 2004 kom en betænkning om samme emne. Herudover er der en række juridiske værker om samspillet mellem embedsmænd og ministre og publikationer om god embedsmandsadfærd, jf. litteraturlisten på side 62.

De pligter for embedsmændenes arbejde, som disse redegørelser har identificeret, gælder fortsat. Dette kodeks bygger derfor bl.a. på disse publikationer.

Kodekset er en opdateret fremstilling af syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – med fokus på de pligter, som embedsmænd har i relation til deres rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Herudover er der – som en ramme for kodekset – givet en overordnet fremstilling af, hvilken placering centraladministrationens embedsmænd har i det danske demokrati og den danske indretning af ministerstyret.

Centraladministrationen varetager opgaver, som er vigtige for vores samfund. Og ministrene, Folketinget, pressen og borgerne skal kunne have tillid til det arbejde, som embedsmændene udfører.

Embedsmænd skal derfor være fagligt dygtige og ansvarsfulde og skal udvise engagement i udviklingen af det område, som de arbejder med. Der skal være et tillidsfuldt samarbejde mellem medarbejdere og ledelse. Og det er en vigtig ledelsesopgave i ministerierne at fremme en kultur, hvor cheferne som led i det daglige arbejde vejleder medarbejderne om det ansvar og de pligter, der er forbundet med at være embedsmand i centraladministrationen.

Alle medarbejdere og chefer skal kende deres pligter og leve op til dem. Det er afgørende for kvaliteten af arbejdet, og det er også afgørende for, at andre kan have tillid til embedsmændenes arbejde.

CENTRALADMINISTRATIONENS ROLLE I DET DANSKE DEMOKRATI

I vores parlamentariske demokrati er den udøvende statsmagt hos regeringen, der udgøres af ministre, som står til ansvar over for Folketinget. Ministre må ikke have et flertal i Folketinget imod sig i form af et mistillidsvotum. Ministre har således en forankring i Folketinget, som giver dem demokratisk legitimitet, og det er i kraft heraf, at de leder deres ministerium. De er folkestyrets repræsentanter i ministerierne.

Embedsmænd i centraladministrationen arbejder i en politisk ledet organisation, hvor ministeren er den øverste chef, og hvor ministeren samtidig er medlem af en regering og ansvarlig over for Folketinget. I overensstemmelse med princippet om ministeransvar har ministeren instruktionsbeføjelse over embedsværket, der tilsvarende har en lydighedspligt over for ministeren.

Embedsmænd i ministeriernes departementer og styrelser skal kort sagt professionelt og loyalt rådgive og bistå den til enhver tid siddende regering og dens ministre inden for lovgivningens rammer.

Embedsmænd skal arbejde for deres minister

Embedsmænd har pligt til at yde bistand til deres minister. De skal yde faglig bistand og politisk rådgivning, så ministeren kan løse sine opgaver som minister. De skal bistå med udvikling af faglige beslutningsgrundlag for nye politiske initiativer, politisk og faglig rådgivning i forbindelse med forhandlinger med Folketingets partier, svar på spørgsmål fra Folketinget, konkrete forvaltningsafgørelser og med taler og interviews.

Og embedsmænd har pligt til at være loyale over for regeringen og dens ministre og skal være lydhøre over for deres ønsker. Embedsmændene skal inden for lovgivningens rammer tage udgangspunkt i ministerens politiske linje, når de rådgiver og bistår ministeren.

Embedsmænds loyalitetspligt gælder alene i forhold til regeringen og dens ministre. Det følger af, at vores parlamentariske demokrati er baseret på et ministerstyre, hvor det er ministeren, der er ansvarlig over for Folketinget. Det ville stride mod vores demokrati, hvis embedsmændene f.eks. lod sig styre af deres egen politiske opfattelse af, hvad der er i befolkningens interesse, eller hvis deres loyalitet ikke var rettet mod ministeren, men direkte mod partierne i Folketinget.

Embedsmænd skal arbejde inden for lovgivningens rammer

Ministre har ikke kun et politisk ansvar over for Folketinget. Danmark er en retsstat, hvor ministre har et retligt ansvar for at overholde ministeransvarlighedsloven og lovgivningen i øvrigt. Ministeransvarlighedsloven fastlægger bl.a., at ministre ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, og at de under Folketingets behandling af en sag ikke må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen.

Af samme grund skal embedsmændenes rådgivning og bistand til ministeren holde sig inden for lovgivningens grænser samt de grundlæggende normer, der gælder i centraladministrationen om bl.a. faglighed og partipolitisk neutralitet. I denne forbindelse skal fremhæves forvaltningsloven, som understøtter borgernes retssikkerhed, og offentlighedslovens regler, som bl.a. understøtter offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og mediernes formidling af informationer til offentligheden.

Embedsmænd skal leve op til værdierne i vores folkestyre og skal med høj integritet udføre deres pligter.

Embedsmændenes arbejdsopgaver

En minister varetager som leder af et ministerium to forskellige funktioner, og embedsmænd er forpligtet til at bistå ministeren i begge funktioner:

- Ministeren har en politisk rolle som medlem af en regering, der skal udvikle og få gennemført sin politik.
- Ministeren har en forvaltningsmæssig rolle med at administrere de love og bevillinger, som ligger inden for ministerens ansvarsområde.

Det er vigtigt for ministre og embedsmænd at være bevidste om, hvorvidt der handles i den ene eller den anden rolle, da der er forskel på de regelsæt, der skal følges. Den forvaltningsmæssige rolle er meget mere regelbunden end opgaven med politikudvikling, fordi man i forvaltningsudøvelsen forvalter givne love og bevillinger og bl.a. skal overholde en række forvaltningsretlige regler.

Embedsmænd skal bistå deres ministre med faglig bistand og politisk rådgivning i alle de situationer, hvor ministeren handler som medlem af regeringen. Den faglige bistand har altid været kernen i embedsmændenes arbejde. Denne bistand er gennem mange år blevet suppleret af en politisk/taktisk rådgivning – dvs. rådgivning om, hvordan regeringen bedst får besluttet, præsenteret og gennemført sin politik. Både den faglige bistand og den politiske rådgivning er en naturlig og integreret del af embedsmændenes betjening af ministeren.

I de seneste år er kommunikation blevet en mere integreret del af mange af embedsmændenes opgaver. Medierne har i dag en meget intensiv dækning af det politiske liv og af ministrenes arbejde, og kravene til hurtig og klar kommunikation af politiske budskaber og politiske initiativer er øget.

Embedsmænd yder herudover også faglig bistand til ministeren som forvaltningschef – typisk ved at ministeriets embedsmænd forbereder og træffer administrative beslutninger på ministerens vegne eller varetager drifts- eller tilsynsopgaver.

Embedsmændenes opgaver er kort beskrevet på næste side.

Embedsmænds opgaver med rådgivning og bistand til ministre

Embedsmænd i centraladministrationen yder faglig bistand og politisk rådgivning til deres ministre. Der er tale om en meget bred vifte af opgaver. Det drejer sig bl.a. om:

- Udarbejdelse af lovforslag, som fremsættes i Folketinget.
 - Bistand til besvarelse af mundtlige og skriftlige spørgsmål fra Folketinget og besvarelse af samråd i folketingsudvalg.
 - Bistand til håndtering af forhandlinger med Folketingets partier om regeringens forslag.
 - Løbende orientering af ministeren om emner af relevans for ministerens arbejde, herunder om forhold inden for ministeriets ressort, som kan forbedres.
 - Bistand til udarbejdelse af nye politiske initiativer, herunder materiale til skriftlig og mundtlig præsentation heraf.
 - Bistand til ministerens deltagelse i regeringens interne arbejde, herunder den koordination, der finder sted mellem ministre.
 - Bistand til politiske udmeldinger, debatter med oppositionen og interviews om ministerens politik.
 - Implementering af beslutninger, der er truffet af ministeren, og af vedtagne lovforslag mv., samt følge, om målene med lovgivningen faktisk nås.
 - Bistand til taler, som ministeren skal holde i Folketinget, på debatmøder og ved arrangementer med f.eks. interesseorganisationer.
 - Bistand til håndtering af – og deltagelse i – internationale forhandlinger og møder.
 - Bistand til besvarelse af henvendelser fra presse, borgere, virksomheder mv.
 - Bistand til besvarelse af spørgsmål mv. fra Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand som led i det tilsyn, de udøver med ministerierne.
 - Sagsbehandling som led i forvaltningen af ministeriets lovgivning og bevillinger i forhold til f.eks. andre offentlige institutioner, borgere og virksomheder.
 - Undersøgelser og evalueringer af den eksisterende lovgivning.
 - Møder og tilsyn mv. med ministeriets underliggende institutioner.
-

SYV CENTRALE PLIGTER

Embedsmænd i centraladministrationen skal professionelt og loyalt rådgive og bistå regeringen og dens ministre inden for lovgivningens rammer.

For at løse denne opgave må en god embedsmand have en række kompetencer, som er afgørende for, at rådgivningen og bistanden er af høj kvalitet. Det drejer sig bl.a. om faglig indsigt, evne til at formulere sig, interesse for samfundsforhold, forståelse for politiske beslutningsprocesser, forståelse for politisk kommunikation, evne til at tænke nyt og kreativt, en god dømmekraft og evne til at yde en rådgivning, der omfatter både med- og modspil.

En embedsmand skal også overholde en række pligter, som bl.a. følger af grundlæggende retlige normer i vores statsforfatningsret.

Syv af disse pligter er her formuleret i et kodeks under overskrifterne:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Udvikling og samarbejde
5. Ansvar og ledelse
6. Åbenhed om fejl
7. Partipolitisk neutralitet

Overholdelsen af disse pligter er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i centraladministrationen. Og dermed også afgørende for, at embedsmændenes arbejde opfattes som troværdigt af ministrene, Folketinget, pressen og borgerne. Regeringen og ministrene skal have tillid til den rådgivning og bistand, de får. Folketinget skal have tillid til, at de forslag, som ministeren fremlægger, lever op til høje faglige standarder, og til at alle oplysninger er rigtige. Overholdelsen af pligterne er også vigtig for den kontrol, som udøves

af Rigsrevisionen og af Folketingets Ombudsmand, og naturligvis også for tilliden hos den enkelte borger.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde kende og overholde de centrale pligter.

De syv pligter er her beskrevet i et kodeks, som skal give en enkel og overskuelig fremstilling af deres indhold. Kodekset er ikke en detaljeret vejledning, der beskriver embedsmænds pligter i alle situationer og i alle detaljer, men skal tjene som en generel rettesnor.

Kodekets syv pligter gælder for alle embedsmænd i ministerier og styrelser, uanset hvilke opgaver de udfører. I beskrivelsen af pligterne er der imidlertid sat særlig fokus på de opgaver, som embedsmænd udfører i samspil med ministeren, dvs. på embedsmænds rådgivning og bistand til ministeren. Fokus er således ikke på f.eks. de mange forvaltnings- og tilsynsopgaver, som ministerierne og især deres styrelser løser, og heller ikke på driften af statslige myndigheder, institutioner og virksomheder.

Pligterne i kodekset er formuleret, så de primært retter sig til den enkelte embedsmand. I centraladministrationen udføres de fleste opgaver i et samarbejde mellem flere medarbejdere og i en løbende dialog mellem medarbejdere og chefer og mellem chefer indbyrdes. Kodekets pligter skal – uanset, hvilke samarbejdsformer der anvendes – efterleves af den enkelte embedsmand.

Kodekset bygger som nævnt bl.a. på grundlæggende principper for vores demokratiske styreform.

Det politiske ansvar, som ministeren har over for Folketinget, og det retlige ansvar, som gælder for ministeren efter ministeransvarlighedsloven og lovgivningen i øvrigt, indebærer en række afledte pligter for embedsmændene. Både for, hvordan embedsmænd handler i relation til ministeren, så denne får bistand til at leve op til sit ansvar, og for hvordan embedsmænd selv handler, idet de altid handler på ministerens vegne.

To af de afgørende pligter er her: Overholdelse af lovgivningen og af sandhedspligten. Embedsmænd vil i deres daglige arbejde sjældent komme i situ-

ationer, hvor der opstår problemer med de to pligter. Det er ikke desto mindre vigtigt at erindre om pligterne om lovlighed og sandhed.

Det er samtidigt et grundlæggende princip i centraladministrationen, at embedsmænd skal udøve faglighed i deres bistand og rådgivning. De skal bidrage til at sikre et fagligt grundlag for de politiske beslutninger og rådgive ministeren professionelt om f.eks. politiske forhandlinger og politiske udmeldinger.

Embedsmænd skal endvidere bl.a. have evne og vilje til nytænkning i forhold til politiske ønsker fra ministeren, være opmærksomme på forhold på deres ansvarsområde, som kan forbedres, og skal samarbejde med de relevante parter i andre ministerier og eksternt.

I deres rådgivning og bistand skal embedsmænd være partipolitisk neutrale, så det sikres, at senere regeringer og ministre kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af de samme embedsmænd.

Kodekset omfatter kun nogle af de centrale pligter

Kodekset omhandler de mest centrale pligter i det arbejde, som embedsmænd i centraladministrationen udfører i samspil med deres ministre. Det har fokus på pligter i relation til rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Kodekset er ikke udtømmende. Således er mange forvaltningsretslige normer ikke omtalt i kodekset, herunder de principper om god forvaltningsskik, som f.eks. skal overholdes i relation til borgere, virksomheder, organisationer mv.

I litteraturlisten på side 62 er der angivet litteratur, som yderligere redegør for embedsmænds pligter. I f.eks. "God adfærd i det offentlige" (Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner, 2007) er der redegjort for bl.a. tavshedspligt, habilitet, modtagelse af gaver og bibeskæftigelse.

SYV
CENTRALE
PLIGTER

LOVLIGHED

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal altid handle inden for gældende ret. De må ikke handle i strid med grundloven eller lovgivningen i øvrigt, herunder gældende EU-ret.

Det er grundlæggende i en retsstat, at alle - herunder naturligvis også ministre og embedsmænd - holder sig inden for loven. Al rådgivning og bistand til ministre skal derfor ske inden for rammerne af gældende ret.

Herudover gælder der det særlige ved offentlig myndighedsudøvelse, at den kun kan ske med hjemmel i lovgivningen. Der skal være indholdsmæssig hjemmel til at udføre opgaverne og bevillingsmæssig hjemmel til at afholde de udgifter, der er forbundet hermed. Afgørelser skal baseres på de saglige hensyn, som er fastlagt i lovgivningen.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod grundloven.
- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod Danmarks internationale retlige forpligtelser, herunder EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvis en regering i en særlig situation vælger den principielle beslutning at fremsætte lovforslag, der strider herimod, skal det klart fremgå af lovforslaget.
- Embedsmænd skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler.
- Embedsmænd skal være bevidste om, hvornår ministeren handler som forvaltningschef - f.eks. i forbindelse med konkrete forvaltningsafgørelser - idet der gælder et særligt retligt grundlag herfor. Der gælder bl.a. grundlæggende forvaltningsretlige regler om habilitet og forbud mod usaglig forskelsbehandling.
- Embedsmænd må ikke rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret.
- Hvis ministeren eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig, jf. den femte pligt om ansvar og ledelse.

Der kan forekomme tvivlstilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig. F.eks. tilfælde, hvor man skal gennemføre et EU-direktiv, hvor fortolkningen af centrale bestemmelser i direktivet giver anledning til tvivl. I sådanne tilfælde er det afgørende, at man over for ministeren redegør

for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som man lægger til grund. Hvis et lovforslag, der fremsættes for Folketinget, giver anledning til mere omfattende overvejelser om juridiske tvivlsspørgsmål - f.eks. om EU-retten - bør der i hovedtræk redegøres for disse overvejelser i bemærkningerne til lovforslaget.

SANDHED

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal leve op til sandhedspligten. De må ikke medvirke til, at ministeren til Folketinget videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, eller at der forties væsentlige oplysninger til Folketinget. Og de må ikke selv videregive - eller medvirke til, at ministeren i øvrigt videregiver - oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende.

Embedsmænd har som led i deres tjenesteforhold en sandhedspligt. Den gælder for deres rådgivning og bistand til ministeren. Den gælder i forhold til andre medarbejdere internt i ministeriet. Og den gælder i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed.

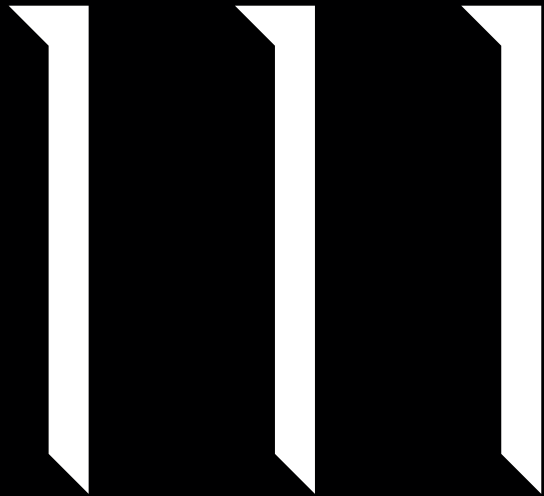
Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand medvirke til, at ministre overholder deres sandhedspligt over for Folketinget. Efterlevelse af sandhedspligten er afgørende for, at Folketinget kan have tillid til de oplysninger, som de modtager i forbindelse med f.eks. behandling af lovforslag, og at Folketinget kan udøve sin kontrolfunktion over for regeringens ministre. Ifølge ministeransvarlighedslovens § 5 straffes en minister, hvis han eller hun "giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen".

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd må ikke selv videregive - eller medvirke til, at ministeren videregiver - oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende, f.eks. i ministeriets publikationer, på ministeriets hjemmeside, til pressen eller til borgere.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at en minister eller et ministerium til Folketinget videregiver oplysninger, der er urigtige eller vildledende, eller fortier oplysninger, der er væsentlige for Folketinget. F.eks. i svar på spørgsmål fra Folketinget eller i lovforslag, der fremsættes for Folketinget.
- Embedsmænd må ikke rådgive ministeren på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortielse af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med ministerens sandhedspligt.
- Hvis ministeren eller en overordnet giver ordre til at videregive oplysninger, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at ordren strider mod sandhedspligten, jf. den femte pligt om ansvar og ledelse.

Pligten til at give retvisende, ikke-vildledende svar indebærer bl.a., at det ved besvarelse af spørgsmål fra f.eks. Folketinget bør tilstræbes at fortolke de forudsætninger, som spørgeren formodes at have lagt til grund for sit spørgsmål, og udforme svaret i lyset heraf. Hvis dette er meget vanskeligt, bør en almindelig sproglig fortolkning af spørgsmålet lægges til grund for besvarelsen.

Sandhedspligten indebærer ikke, at alle faktuelle oplysninger i alle tilfælde skal medtages i de svar, som en minister eller et ministerium giver til Folketinget. Men embedsmænd skal sikre, at der ikke udelades faktuelle oplysninger, som er af afgørende betydning for forståelsen af svaret eller for det forhold eller den sag, der spørges til, så svaret ikke bliver retvisende.



FAGLIGHED

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder navnlig i forbindelse med udarbejdelse af beslutningsgrundlag, udtalelser og skriftligt materiale til Folketinget, pressen og offentligheden, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger.

Embedsmænds rådgivning og bistand til ministeren skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed, så ministeren, Folketinget og andre kan have tillid til kvaliteten af deres arbejde.

Pligten til faglighed gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge.

Embedsmænds faglige rådgivning og bistand skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende område. På nogle områder vil der blandt forskere og andre sagkyndige være klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert, og som den faglige rådgivning også skal leve op til. På andre områder vil rammerne for almindelig faglighed være bredere, og nogle områder kan være præget af uklare eller modstridende faglige standarder.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal informere og rådgive ministeren om det relevante faglige grundlag i forbindelse med ministerens beslutninger om f.eks. et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag leve op til de almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger vedrørende f.eks. retlige spørgsmål, økonomiske forhold, sundhedsmæssige forhold og miljøforhold.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag for f.eks. politiske beslutninger og besvarelser lade sig lede af, hvad de anser for fagligt rigtigt. Sammen med denne faglige bistand og rådgivning yder embedsmænd politisk/taktisk rådgivning om, hvordan ministeren bedst får besluttet, præsenteret og gennemført sin og regeringens politik.
- Embedsmænd kan bistå en minister med at udforme rent politisk funderede svar på f.eks. et forslag fra oppositionen, men må ikke medvirke til, at rent politisk funderede svar får et falsk fagligt skær.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at faglige analyser og vurderinger anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den eneste fagligt velbegrundede, hvis der reelt er flere fagligt velbegrundede løsningsmuligheder.

Den faglige rådgivning og bistand vil aldrig i sig selv fastlægge en bestemt politik. Det vil altid være en politisk afgørelse, om ministeren vil handle, og hvornår og hvordan ministeren vil handle. Der vil også kunne være situationer, hvor ministeren ud fra rent politiske overvejelser ønsker at gennemføre initiativer på et område.

For at give Folketinget, offentligheden og sagkyndige uden for mini-

sterierne mulighed for at kunne efterprøve det faglige grundlag for den fremlagte politik, skal ministerierne være åbne om deres faglige tilgange, metoder og data - f.eks. vedrørende økonomiske forhold, sundhedsmæssige forhold og miljøforhold. Det muliggør kritiske vurderinger udefra, som kan være med til at styrke kvaliteten af den faglige rådgivning og bistand til ministeren, jf. den fjerde pligt om udvikling og samarbejde. Åbenheden bør også omfatte en løbende dialog med relevante faglige miljøer uden for ministeriet om udviklingen i faglige spørgsmål på området.

Opgaver med at formidle politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden indgår i en stor del af embedsmændenes arbejde. Det stiller krav om faglighed i form af god formuleringsevne og forståelse for politisk kommunikation. Løsning af denne formidlingsopgave kan indebære en mindre præcision i fremstillingen af økonomiske, juridiske eller tekniske emner, men må ikke gå ud over kravet om fagligheden i forhold til disse emner.

IV

UDVIKLING OG SAMARBEJDE

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal løbende bestræbe sig på at forbedre deres rådgivning og bistand til ministeren. De skal i deres bestræbelse på at opnå de bedste resultater følge udviklingen på deres område, have fokus på, om kvalitet og effektivitet kan forbedres på deres ansvarsområde, være åbne og lydhøre over for omverdenen og samarbejde med andre.

Ministerierne skal hele tiden bestræbe sig på at blive endnu bedre til at yde rådgivning og bistand til ministeren. Ministerierne skal udvikle sig aktivt med henblik på at opnå bedre resultater og realisere nye mål. Det kræver åbenhed over for faglig kritik fra omverdenen, jf. den tredje pligt om faglighed, og åbenhed over for ny inspiration udefra. Og det kræver, at embedsmænd har evnen og viljen til nytænkning - f.eks. i forhold til politiske ønsker fra ministeren eller i lyset af nye udfordringer og muligheder.

For at opnå de bedste resultater skal ministerierne også være i dialog med borgere, organisationer og virksomheder. Og de skal handle som en del af en sammenhængende offentlig sektor.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal på deres ansvarsområde være opmærksomme på forhold, som kan forbedres. F.eks. i form af faglige analyser af centrale områder under ministeriets ressort. Hvis forhold på et centralt område udvikler sig meget anderledes end ønsket, bør ministeren orienteres herom.
- Embedsmænd skal inden for de rammer, som ledelsen sætter, aktivt tage del i ministeriets udvikling og nytænkning for at opnå bedre resultater og realisere nye mål. De skal være parate til at opsøge viden og lade sig inspirere af andre og være åbne over for, at opgaver og arbejdsprocesser kan udvikle sig.
- Embedsmænd skal i deres overvejelser inddrage relevant viden fra brugere, organisationer og virksomheder mv.
- Embedsmænd skal i forbindelse med, at de deltager i arbejdet med at yde rådgivning og bistand til deres minister, samarbejde med andre ministerier, så opgaveløsningen er koordineret og sammenhængende.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren understøtte en sammenhængende opgaveløsning mellem stat, kommuner og regioner, så opgaveløsningerne i den offentlige sektor hænger sammen.

V

ANSVAR
OG LEDELSE

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ministeren og den administrative ledelse har fastlagt. Og de skal inden for lovgivningens rammer efterleve de instruktioner, som de modtager fra overordnede i overensstemmelse med ansvarsfordelingen i deres organisation.

Embedsmænd skal medvirke til, at ministerens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er en del af deres generelle loyalitetspligt over for deres minister. Det betyder ikke kun, at ministerens beslutninger skal omsættes i ændrede regler eller anvendelse af midler til bestemte formål. Embedsmænd skal også medvirke til, at beslutningerne fører til reelle forandringer. Og de skal følge, om den førte politik får den ønskede virkning.

Embedsmænd i centraladministrationen er ansat i departementer og styrelser, hvor der er en ansvarsfordeling og et bestemt over-/underordningsforhold mellem chefer og de andre ansatte.

Det daglige arbejde vil normalt blive udført i et uformelt samarbejde mellem de ansatte, hvor man drøfter, hvorledes opgaverne skal løses. I tilfælde af, at der er forskellige synspunkter, træffer den overordnede en beslutning, som de ansatte skal følge. De ansatte har som hovedregel en lydighedspligt over for den myndighed, de er ansat i, som indebærer, at de skal efterleve en ordre fra deres overordnede. Det følger af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser.

Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om f.eks. overholdelse af sandhedspligten eller om faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstilfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig det retlige ansvar for, at beslutningerne er rigtige.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal udvise ansvarlighed og samarbejdsvilje i forbindelse med de opgaver, de skal udføre.
- Embedsmænd skal medvirke til, at ministerens og regeringens beslutninger bliver implementeret, og skal generelt følge, om de får den ønskede virkning.
- Embedsmænd skal gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.
- Embedsmænd skal sige fra, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger eller brud på sandhedspligten. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at chefen underrettes herom.

Ledelsesansvar og efterlevelse af ordre

Tvilstilfælde

Normalt vil der ikke være tvivl om, hvorvidt en handling er ulovlig eller i strid med sandhedsplichten. Der kan være situationer, hvor der er tvivl. I sådanne tvilstilfælde skal spørgsmålet afgøres. Denne afklaring skal ske efter følgende principper:

- En embedsmand, som er opmærksom på et tvilstilfælde, skal gøre sin overordnede opmærksom herpå og bør oplyse om sagens forhold og sin vurdering af tvilstilfældet.
- Den overordnede skal træffe en beslutning, der afgør tvilstilfældet. Den overordnede skal træffe sin afgørelse ud fra en vurdering af, hvad der er inden for rammerne af loven og af sandhedsplichten, og vil kunne pådrage sig et ansvar herfor, hvis det efterfølgende viser sig, at afgørelsen var forkert (f.eks. i tilfælde, hvor en domstol kommer frem til et andet resultat end den overordnede).
- En embedsmand har pligt til at efterleve den overordnedes afgørelse af et tvilstilfælde. Undtaget herfra er dog den situation, hvor embedsmanden har en stærk begrundelse for, at den overordnede embedsmands afgørelse er i strid med loven eller med sandhedsplichten. Her har embedsmanden ret til at sige fra, men ikke pligt til at sige fra. Embedsmanden kan i disse tilfælde - når vedkommende har oplyst sin overordnede om sagens forhold og sin vurdering af tvilstilfældet - ikke pådrage sig et ansvar for at efterleve afgørelsen.

Princippet indebærer således, at ansvaret fjernes fra den ansatte. Det er den overordnede, der træffer afgørelsen, og har ansvaret for, at tvilstilfældet afgøres rigtigt.

Princippet for håndtering af tvilstilfælde handler således *ikke* om, i hvilken udstrækning det er tilladt at bryde loven eller bryde sandhedsplichten. Princippet handler om, *hvem* der træffer afgørelsen og har ansvaret i tvilstilfælde: Det er en overordnet embedsmand eller evt. en minister, der træffer en sådan afgørelse, og som bærer ansvaret herfor.

De principper, der her er beskrevet for tvilstilfælde i forhold til lovlighed og sandhedsplichten, gælder tilsvarende også for tvilstilfælde vedrørende faglighed.

Brud på lovlighed og sandhedsplicht

Hvis der opstår den særlige situation, at en overordnet - embedsmand eller minister - giver en ordre, hvor det er klart, at den er i strid med loven eller sandhedsplichten, så har den underordnede embedsmand pligt til at sige fra og må ikke følge ordren. Hvis embedsmanden i en sådan situation ikke siger fra, kan både vedkommende og den overordnede pådrage sig et ansvar for at handle i strid med sandhedsplichten eller med loven (sådan som det f.eks. var tilfældet i Tamil-sagen, jf. undersøgelsesrettens rapport fra 1993).

VM

ÅBENHED
OM FEJL

PLIGTEN BETYDER

Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i ministeriet, hvor alle medarbejdere og chefer åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejlens karakter, og hvorledes den skal håndteres.

Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Ministerierne skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin chef med problemet, så fejlen kan blive håndteret.
- Embedsmænd må ikke kalkulere med sandsynligheden af, at en fejl ikke bliver opdaget.
- Embedsmænd må ikke prøve at dække over en fejl.
- Embedsmænd skal tage del i en kultur, hvor man lærer af fejl, så alle bliver bedre til at undgå, at fejl gentager sig.

En kultur, hvor det er naturligt at oplyse om fejl, så de kan blive håndteret

Selv om embedsmænd gør sig stor umage, kan fejl ikke undgås. I alle organisationer begås der af og til fejl.

Der kan være tilfælde, hvor det er svært for den enkelte medarbejder at tage mod til sig og gå til sin chef for at fortælle, at man er blevet opmærksom på en fejl. Men det er vigtigt for både den enkelte og for ministeriet og ministeren, at chefen orienteres, så fejlen kan blive håndteret.

Fejl kan give anledning til kritik. Men det gør sagen meget værre, hvis man prøver at dække over den, og der er andre, der finder fejlen.

Embedsmænd har derfor en pligt til at oplyse deres chef om ikke uvæsentlige fejl. Og ledelsen i ministeriet skal sikre, at der er en kultur, hvor det er trygt for de ansatte at gå til chefen med fejl.

VM

PARTIPOLITISK
NEUTRALITET

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale, så de kan fungere som troværdige embedsmænd for skiftende regeringer. Embedsmænd må ikke yde rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål.

Embedsmænd skal loyalt give faglig bistand og politisk/taktisk rådgivning til den til enhver tid siddende minister og regering. De skal være loyale over for deres nuværende minister og regering og hjælpe med at udvikle og gennemføre dennes politik. Og samtidig skal de ligeså loyalt kunne betjene en anden minister og en anden regering med en anden politik og et andet partipolitisk tilhørsforhold. Det kræver, at embedsværket er partipolitisk neutralt, herunder at der er konsistens i den faglige rådgivning før og efter et ministerskifte.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd må ikke lade deres egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, som de yder ministeren, men skal professionelt og loyalt sikre den bedst mulige gennemførelse af ministerens og regeringens politik.
- Embedsmænd skal bistå ministeren i dennes politiske arbejde som medlem af regeringen over for Folketinget, pressen og offentligheden. Men embedsmænd må ikke bistå ministeren i dennes rent partipolitiske aktiviteter - f.eks. ministerens opgaver inden for en partiorganisation, overvejelser om valgkamp i forhold til et folketingsvalg eller ministerens partipolitiske opgaver i forbindelse med et kommunalvalg.
- Embedsmænd må - når der er udskrevet valg til Folketinget - ikke bistå ministeren i opgaver, som vedrører ministerens, regeringens eller partiets valgkamp, bortset fra praktiske forhold såsom bistand fra ministersekretariatet vedrørende ministerens kalender, transport mv.
- Embedsmænd må i forbindelse med folkeafstemninger om et lovforslag yde rådgivning og bistand om lovforslagets forberedelse og gennemførelse, herunder udarbejdelse af informationsmateriale, men må ikke deltage i kampagnelignende opgaver og skal i tiden op til en folkeafstemning afholde sig fra at yde rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre om afstemningstemaet på en måde, der kan gøre, at embedsværket ikke fremstår partipolitisk neutralt.

Pligten til partipolitisk neutralitet gælder ikke på samme måde for rådgivning og bistand fra de særlige rådgivere, hvis ansættelse er knyttet til ministerens funktionsperiode. Disse embedsmænd er dog underlagt samme pligter om lovlighed, sandhed og faglighed mv. (jf. de øvrige seks pligter) som andre embedsmænd.

Den enkelte embedsmand kan som privatperson være politisk aktiv og f.eks. være medlem af et politisk parti, jf. også grundlovens bestemmelser om forenings- og ytringsfrihed.

For en beskrivelse af embedsmænds ytringsfrihed henvises til betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Overlappende funktioner

En ministers partipolitiske aktiviteter kan være overlappende med funktioner som regeringsmedlem og forvaltningschef. Det kan f.eks. være en ministers deltagelse i et partiarrangement, som omhandler emner, der bl.a. ligger inden for det område, som ministeren er ansvarlig for. I en sådan situation kan embedsmænd skrive et talebidrag eller en tale om de emner, som ligger inden for ministerens ressort.

KODEX VII

KODEX VII

KODEKSET OG DIT ARBEJDE

Kodeksets syv pligter har særlig fokus på embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Kodeksets pligter gælder dog for alle embedsmænd i ministerier og styrelser, uanset hvilke opgaver de udfører.

Gå til din overordnede, hvis du er i tvivl

Chefer og medarbejdere kan komme i situationer, hvor de er i tvivl om, hvad deres pligter indebærer i forhold til en konkret sag eller et mere generelt spørgsmål. I sådanne situationer skal de tale med deres nærmeste overordnede.

Ministeriernes oplysningsindsats

Ministeriernes ledelser skal sikre sig, at kodekset og dets syv centrale pligter udbredes til alle chefer og medarbejdere.

Chefer på alle niveauer skal være bevidste om deres rolle som forbilleder for efterlevelsen af de syv centrale pligter, og chefer skal sikre sig, at deres medarbejdere bliver oplært i efterlevelsen af kodeksets pligter.

I forbindelse med offentliggørelsen af kodekset vil der i alle ministerier blive gennemført introduktionsmøder om kodekset. På introduktionsmøderne vil chefer og medarbejdere blive gjort bekendt med kodekset. Ministerierne skal følge op på kodekset, herunder tilrettelægge aktiviteter, som understøtter, at chefer og medarbejdere opnår færdighederne til at anvende kodekset i forhold til deres arbejdsopgaver.

Ved ansættelse af nye chefer og medarbejdere vil ministerierne herudover give en introduktion til kodekset.

Indgår i evaluering af chefer og medarbejdere

Chefers og medarbejders efterlevelse af kodekset vil indgå i evalueringen af deres præstationer. Det kan bl.a. ske i forbindelse med de regelmæssige medarbejderudviklingssamtaler.

Færdigheder i at anvende kodekset

Under hver af de syv pligter er der i kodekset angivet en række centrale eksempler på, hvad pligterne medfører. Disse eksempler er ikke udtømmende, men fremhæver centrale sider af hver af de syv pligter.

For at understøtte ministeriernes indsats for at øge chefers og medarbejders kendskab til de syv pligter er der endvidere udarbejdet en række fiktive “cases” som et supplerende materiale til kodekset. Disse “cases” beskriver nogle konkrete situationer, som kræver, at der tages stilling til et problem ud fra én eller flere af kodeksets pligter, og hvor man skal træffe et valg. “Casene” skal ikke give et dækkende billede af embedsmænds daglige arbejde, men er udformet for at fremhæve situationer, hvor embedsmanden kan opleve usikkerhed eller et dilemma.

Sigtet er, at man ved løsning og diskussion af sådanne “cases” kan få en mere konkret indsigt i, hvad kodeksets syv centrale pligter betyder i forhold til ens arbejde.

Der er udarbejdet svar på de enkelte “cases”, som kan bruges i ministeriernes arbejde med kodekset.

Tanken er fremover at udarbejde nye supplerende “cases”, som kan anvendes i fremtidige introduktionsforløb for chefer og medarbejdere.

Fast element i lederuddannelser

Kodekset vil indgå som et fast element i de lederuddannelsesprogrammer, som Moderniseringsstyrelsen arrangerer for ansatte i centraladministrationen.

Konsekvenser af ikke at efterleve kodekset

Hvorvidt manglende efterlevelse af kodekset vil kunne få f.eks. konsekvenser for den enkelte embedsmand, vil skulle afgøres efter de gældende regler mv. herom.

Manglende efterlevelse af visse pligter i kodekset vil som hidtil kunne give anledning til et egentligt juridisk ansvar i form af strafferetlige sanktioner eller et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar (f.eks. pligterne til lovlighed og sandhed). Andre pligter, herunder navnlig pligterne nævnt under den fjerde pligt om udvikling og samarbejde, handler mere om kvaliteten af medarbejderens eller chefens arbejdsindsats og vil primært kunne have betydning for den løbende evaluering af den pågældende.

LITTERATUR

Denne publikation baserer sig i meget vidt omfang på den eksisterende litteratur om de gældende regler og normer for embedsmænds rådgivning og bistand til ministre. Blandt litteraturen kan nævnes:

Betænkning 1354 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Betænkning fra Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd.

Betænkning 1443 (2004), *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Christensen, Bent (1992), "Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd", *Ugeskrift for Retsvæsen* 1992 B, s. 396–402.

Christensen, Jens Peter (1998), *Offentligt ansatte chefers ansvar*. Finansministeriet.

Christensen, Jens Peter (2002), "Embedsmandsansvaret", i *Under søgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets rolle*, redigeret af Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegaard; Jens Peter Christensen; Marius Ibsen & Erik Ib Schmidt (1993), *Normer for god embedsmandsadfærd?* Et debatoplæg, 20. januar 1993.

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag (Nordskov-Nielsen-rapporten).

Forum for offentlig topledelse (2005), *Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (1997), *God behandling i det offentlige*.

Justitsministeriet (2001), *Redegørelse om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*, Afgivet til Folketinget den 4. oktober 2001.

Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner (2007), *God adfærd i det offentlige*.

