

God adfærd i det offentlige

Juni 2007



God adfærd i det offentlige

Juni 2007



Personalestyrelsen

KL

Danske Regioner

God adfærd i det offentlige

Udgivet Juni 2007

Udgivet af Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Distribution

Herstedvang 12

2620 Alberslund

Tlf. 43 63 23 00

Fax 43 63 19 69

E-mail schultz@schultz.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:

Personalestyrelsen

Frederiksholms Kanal 6

1220 København K

Tlf. 33 92 40 49

Publikationen kan hentes på

Personalestyrelsens hjemmeside

www.perst.dk

og

KL's hjemmeside

www.kl.dk

og

Danske Regioners hjemmeside

www.regioner.dk

Design BGRAPHIC, Personalestyrelsen

Foto Arkiv 1/Birgitte Truelsen

Tryk Princo Holbæk-Hedehusene

Oplag 1.200 stk.

ISBN 87-7956-264-7

Elektronisk publikation

ISBN 87-7956-265-5

INDHOLD

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Forord | 3 |
| 1 | Grundlæggende værdier og principper for offentlig forvaltning | 5 |
| | Den offentlige sektors værdier | 5 |
| | God forvaltning | 5 |
| | På den enkelte arbejdsplads | 6 |
| 2 | Instruktionsbeføjelse | 9 |
| | Indledning | 9 |
| | Instruktionsbeføjelsens grænser | 9 |
| 3 | Ytringsfrihed | 13 |
| | Indledning | 13 |
| | Retsgrundlaget – Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed | 13 |
| | Nærmere om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed | 14 |
| | Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet | 16 |
| | Når en lovlig ytring er fremsat | 16 |
| | Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads | 17 |
| 4 | Tavshedspligt | 19 |
| | Indledning | 19 |
| | Fortrolige oplysninger | 19 |
| | Særlige tavshedspligtbestemmelser | 20 |
| | Tavshedspligten kan ikke udvides ved tjenstlig ordre | 21 |
| | Videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed | 21 |
| | Varsomhed ved videregivelse af oplysninger | 21 |
| 5 | Habilitet | 23 |
| | Indledning | 23 |
| | Forhold, der kan medføre inhabilitet | 23 |
| | Underretningspligt | 24 |
| | Virkningen af inhabilitet | 24 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6 | Modtagelse af gaver mv. | 25 |
| | Gaver og andre fordele..... | 25 |
| | Forvaltningsretlige principper mv..... | 25 |
| | Det almindelige udgangspunkt..... | 26 |
| | Tilfælde, hvor der alligevel kan modtages gaver..... | 27 |
| | Særlige regler om modtagelse af gaver | 28 |
| 7 | Bibeskæftigelse | 29 |
| | Offentligt ansatte har ret til at have bibeskæftigelse | 29 |
| | Rammerne for bibeskæftigelse | 29 |
| 8 | Ansvar | 33 |
| | Stillingens betydning for kravene til den ansatte | 33 |
| | Ansvar | 33 |
| | Betydningen af den tid, der er gået – spørgsmålet om forældelse | 35 |
| | Strafferetligt ansvar | 35 |
| 9 | Ansattes reaktionsmuligheder | 37 |
| | Hvis den ansatte pålægges en sanktion | 37 |

FORORD

Den offentlige sektor varetager en mangfoldighed af opgaver af stor betydning for borgerne.

De mange kvalificerede og engagerede ansatte sikrer dagligt en høj kvalitet i udførelsen af de enkelte arbejdsopgaver. De ansatte bidrager dermed til, at den offentlige sektor generelt opfattes som troværdig, effektiv og kompetent. Dette hænger sammen med, at den offentlige sektor i høj grad er kendetegnet ved et arbejdsmiljø, der er præget af engagement og integritet samt et fælles ønske om at yde god service og at udvise ansvarlighed i udførelsen af de enkelte opgaver.

Formålet med denne vejledning er at formidle en række af de grundlæggende vilkår og regler, der gælder i den offentlige sektor, til både ansættelsesmyndigheder og ansatte.

Vejledningen skal også ses som et middel til at undgå, at der opstår sager, som bl.a. i medierne kan rejse tvivl om offentligt ansattes adfærd. Det kan for eksempel være tvivl om, hvorvidt et sagsforløb har ligget inden for rammerne af gældende ret, eller om en offentligt ansat som led i tjenesten uretmæssigt har modtaget gaver fra borgere eller virksomheder.

Vejledningen indeholder et indledende afsnit om grundlæggende værdier og principper for offentlig forvaltning og behandler derefter konkrete temaer som instruktionsbeføjelsen og dens grænser (herunder ulovlige ordrer), ytringsfrihed, tavshedspligt, habilitet, modtagelse af gaver mv., adgang til bibeskæftigelse, ansættelsesretligt ansvar samt ansattes reaktionsmuligheder.

Der er tale om en forholdsvis kortfattet behandling af de forskellige emner, og vejledningen kan derfor ikke træde i stedet for mere detaljerede regler og redegørelser mv., der findes på de enkelte områder, for eksempel særregler for militært personel eller for sundhedspersonale med autorisation. Vejledningen indeholder dog på en række områder konkrete anbefalinger til håndtering af forskellige situationer

Det er vigtigt at understrege, at spørgsmål om for eksempel ulovlige ordrer og ansættelsesretligt ansvar normalt ligger meget fjernt fra den virkelighed, der præger den enkelte offentligt ansattes hverdag. At vejledningen også behandler disse emner må således ikke få blikket væk fra det forhold, at det normalt er helt andre temaer – for eksempel arbejdsglæde, engagement og udførelse af samfundsnyttige opgaver – der præger de ansattes hverdag.

Vejledningen er udarbejdet af Finansministeriet (Personalestyrelsen) i samarbejde med KL, Danske Regioner, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet og DJØF.

1. GRUNDLÆGGENDE VÆRDIER OG PRINCIPPER FOR OFFENTLIG FORVALTNING

Den offentlige sektors værdier

Den offentlige sektor bygger på værdier som åbenhed, demokrati, retssikkerhed, integritet, uvildighed, habilitet og loyalitet. Samtidig forventes den offentlige sektor at udføre opgaverne smidigt og effektivt og at levere ydelser af høj kvalitet.

Den offentlige sektor dækker over en mangfoldighed af forskellige myndigheder. Fælles for dem er, at de skal give borgerne en kompetent, ordentlig og hensynsfuld behandling med udgangspunkt i de nævnte værdier. Dette, samt kravet om lovmæssig forvaltning (legalitetsprincippet), er med til at styrke borgernes tillid til den offentlige sektor.

Myndigheder og ansatte har således et fælles ansvar for at respektere den offentlige sektors grundlæggende værdier i udførelsen af opgaver og levering af ydelser til borgerne. På den enkelte arbejdsplads kan der løbende være anledning til at inddrage disse værdiers betydning i arbejdet med mission, vision og fokusområder.

God forvaltning

Der findes en række generelle regler om, hvordan myndigheder og ansatte skal handle over for borgerne.

For eksempel indeholder forvaltningsloven og offentlighedsloven bestemmelser om habilitet, partshøring, notatpligt, begrundelse og aktindsigt. Sådanne regler skal bl.a. sikre, at der træffes korrekte og forståelige afgørelser, og at borgerne bliver inddraget i forvaltningens beslutningsproces, således at de kan påvirke grundlaget for de afgørelser, der skal træffes over for dem.

Forventninger til myndigheders og ansattes adfærd er også beskrevet i forskellige vejledninger om god forvaltning, i lokale personalepolitikker eller i særlige retningslinjer på enkelte forvaltningsområder. Der er her i vidt omfang tale om udmøntning af principper, som er udviklet og fastslået i Folketingets Ombudsmands praksis om ”god forvaltningsskik”.

Myndigheder og ansatte udviser generelt god forvaltningsskik, når de optræder

- høfligt og hensynsfuldt over for borgerne og
- på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning.

God forvaltningsskik stiller også krav til myndigheders og ansattes adfærd over for borgerne i forbindelse med konkret sagsbehandling.

Myndighederne skal for eksempel udforme breve i et letforståeligt sprog, orientere parterne om sagens gang og behandle sager så hurtigt som muligt.

Persondataloven fastsætter en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger, herunder at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik. Det betyder bl.a., at

- behandlingen skal være rimelig og lovlig, og at
- registrerede personer har en række rettigheder over for de myndigheder m.fl., som behandler oplysninger om dem (for eksempel indsigtsret og indsigelsesret).

På den enkelte arbejdsplads

Der kan inden for det enkelte område være fastsat særlige regler af betydning for de ansattes adfærd.

Det er vigtigt, at de ansatte ikke kun har det nødvendige kendskab til de generelle regler og principper, der er omtalt ovenfor, men også til de særlige forhold, der gør sig gældende på den enkelte ansattes egen arbejdsplads, herunder hvordan forskellige situationer forventes håndteret.

Ansættelsesmyndigheden skal sikre, at de ansatte har det nødvendige kendskab til regler om forventet adfærd. Der kan dog naturligvis fra tid til anden opstå tilfælde, hvor en ansat kommer i tvivl om, hvordan en konkret situation skal håndteres. Her vil det altid være en god ide, at den ansatte søger spørgsmålet afklaret med ledelsen.

- € Det er et fælles ansvar for myndigheder og ansatte at respektere den offentlige sektors grundlæggende værdier.
- € Myndigheder og ansatte skal udvise god forvaltningsskik, dvs. optræde høfligt og hensynsfuldt over for borgerne og på en måde, der styrker borgernes tillid til den offentlige forvaltning.
- € Ansættelsesmyndigheden skal sikre, at de ansatte har det nødvendige kendskab til regler om forventet adfærd.
- € Der kan på den enkelte arbejdsplads gælde særlige regler for de ansattes adfærd.

2. INSTRUKTIONSBEFØJELSE

Indledning

Det daglige arbejde på offentlige arbejdspladser er normalt præget af åben dialog og et uformelt samarbejds-klima, og opgaverne løses typisk af ledere og ansatte i fælleskab efter gensidig udveksling af synspunkter.

En sådan arbejdsform er egnet til at sikre et godt og produktivt arbejdsmiljø og bidrager til den bedst mulige anvendelse af de ansattes faglige og menneskelige ressourcer. Herved øges også kvaliteten i serviceydelser og i de afgørelser og beslutninger, som myndigheden skal træffe.

Alt afhængig af forholdene på den enkelte arbejdsplads vil langt de fleste ansatte derfor formentlig kun sjældent opleve det som om, at lederen giver egentlige ordrer ("tjenestebefalinger").

Det følger imidlertid af almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse, at den overordnede kan give ordrer til underordnede medarbejdere. Det ligger således i sagens natur, at det i sidste ende må være ledelsen, der om nødvendigt tager stilling til de forskellige tvivlsspørgsmål af f.eks. retlig eller økonomisk karakter, der kan opstå i forbindelse med løsningen af det offentliges opgaver.

Instruktionsbeføjelsen betyder, at den ansatte skal følge en tjenstlig ordre (lydighedspligten).

Hvis den ansatte ikke følger en ordre, kan ansættelsesmyndigheden påtale det og om nødvendigt gøre ansættelsesretligt ansvar gældende. I særligt grove tilfælde vil der principielt kunne blive tale om strafferetligt ansvar.

Instruktionsbeføjelsens grænser

I det følgende behandles spørgsmålet om håndtering af ordrer, som klart er ulovlige, eller om hvis lovmæssighed der opstår tvivl. Det er vigtigt at understrege, at sådanne situationer normalt ligger meget fjernt fra offentligt ansattes hverdag. Kun de færreste offentligt ansatte vil i løbet af deres ansættelsestid opleve at blive bedt om at gøre noget, der ligger uden for rammerne af gældende ret. Både ledere og ansatte vil være optaget af, at arbejdet udføres på en fagligt forsvarlig måde og i fuld respekt af lovgivningen.

Spørgsmål om ordrens lovlighed kan imidlertid opstå, og af hensyn både til retssikkerheden i den offentlige sektor og til den enkelte ansatte er det væsentligt, at der gives en generel vejledning om, hvordan konkrete situationer tackles.

Det er først og fremmest vigtigt at slå fast, at uanset om det er klart, at en ordre er ulovlig, eller der ”blot” er tvivl om ordrens lovlighed, har den ansatte, som bliver opmærksom på forholdet, pligt til at gøre lederen opmærksom på det. Herved får lederen mulighed for på ny at overveje spørgsmålet og at træffe en beslutning, der ligger inden for de relevante retlige rammer.

Pligten til at gøre opmærksom på, at en ordre må anses for ulovlig, samt hvad der ligger til grund for denne vurdering, påhviler i første række ansatte, der har til opgave at rådgive om for eksempel juridiske spørgsmål. Men det er vigtigt at understrege, at alle ansatte, hvis kendskab til reglerne på området gør, at de kan se problemet, naturligvis må bidrage til at få spørgsmålet frem.

Hvis orienteringen gives skriftligt, har den ansatte mulighed for, at den opbevares eller journaliseres på en relevant sag (for eksempel den ansattes personalesag).

Ordre, som klart er ulovlige

Der kan tænkes at opstå det helt ekstraordinære tilfælde, at en leder udsteder og fastholder en tjenstlig ordre, der klart er ulovlig – for eksempel fordi den bygger på en åbenbart urigtig opfattelse af gældende ret – eller pålægger den ansatte at gøre noget, der i sig selv er strafbart.

I et sådant tilfælde hverken må eller skal den ansatte efterkomme ordren. Det vil sige, at den ansatte har både ret og pligt til at nægte at rette sig efter ordren (”sige fra”). Den ansatte vil altså her pådrage sig et ansvar ved at rette sig efter ordren. Det gælder også, selv om ordren går ud på ikke at gøre noget, for eksempel ikke at træffe en afgørelse, som der efter lovgivningen er pligt til at træffe.

Eksempel: En journalist ringer til en sagsbehandler i en forvaltning og spørger, om et bestemt møde har fundet sted. Sagsbehandleren spørger derefter sin leder om dette. Lederen meddeler sagsbehandleren, at mødet har fundet sted, men beder sagsbehandleren sige til journalisten, at mødet ikke har fundet sted. Lederens ordre herom er klart ulovlig, og sagsbehandleren skal sige fra. Videregivelse af den urigtige oplysning vil være et brud på den sandhedspligt, som gælder for offentligt ansatte.

I det helt ekstraordinære tilfælde, hvor en leder fastholder en tjenstlig ordre efter at være blevet orienteret om, at den klart er ulovlig, taler meget endvidere for, at den ansatte skal underrette lederens umiddelbart overordnede (for eksempel en afdelingschef) om forholdet. Den ansatte bør senest samtidig med underretningen af eksempel afdelingschefen oplyse den pågældende leder om, at vedkommende går videre med sagen.

Eksempel: I forbindelse med behandlingen af en sag om, hvorvidt der skal udstedes påbud til en virksomhed, har den ansatte indstillet, at der ikke udstedes påbud, da lovgivningen ikke giver mulighed for det. Den ansattes leder er for så vidt enig i den juridiske vurdering, men træffer alligevel beslutning om, at der skal udstedes påbud, da lederen i anden forbindelse er blevet opmærksom på, at et påbud vil være populært i det lokalpolitiske miljø og i medierne. Den ansatte har i dette tilfælde både ret og pligt til ikke at rette sig efter beslutningen om, at der skal udstedes påbud. Den ansatte må endvidere orientere lederens overordnede og underrette lederen herom.

Andre tilfælde

Andre tilfælde, hvor en ansat bliver bedt om at gøre noget, der ligger uden for rammerne af gældende ret, vil for eksempel kunne opstå, hvor lederen ikke på forhånd har det fornødne kendskab til de måske meget detaljerede retsregler, der gælder på området. Når en sådan situation opstår, vil spørgsmålet typisk blive løst i almindelig dialog – og fuld enighed – mellem lederen og den ansatte, efter at den ansatte har gjort lederen opmærksom på forholdet.

Eksempel: En medarbejder bliver bedt om at vente et par uger med at reagere på en begæring om aktindsigt, fordi der er andre og mere presserende sager, der skal behandles først. Medarbejderen gør opmærksom på, at den, der beder om aktindsigt, efter offentlighedsloven har krav på et (eventuelt foreløbigt) svar inden 10 dage. Der må herefter træffes en ny beslutning, således at offentlighedslovens bestemmelser respekteres.

Enkelte tilfælde fra praksis viser, at der kan opstå situationer, hvor der er tvivl om en ordres lovlighed, men hvor lederen fastholder sin ordre. Der kan for eksempel være tale om tilfælde, hvor lederen ikke deler den ansattes vurdering og derfor fastholder sin ordre, men hvor det efterfølgende ved en nærmere undersøgelse bliver fastslået, at ordren faktisk var ulovlig.

I et sådant tilfælde vil den ansatte ikke kunne pådrage sig ansvar ved at have rettet sig efter ordren.

Hvis en ansat derimod har *nægtet* at efterkomme en ordre, hvis lovlighed er tvivlsom, er der efter traditionel juridisk opfattelse principielt tale om en tjenesteforseelse, også selv om man efterfølgende er nået frem til, at ordren efter en samlet vurdering måtte anses for ulovlig. Det må imidlertid have al formodning imod sig, at ansættelsesmyndigheden i en sådan situation vil have tilstrækkeligt grundlag for at gøre ansvar gældende over for den ansatte.

Eksempel: Efter en drøftelse mellem leder og ansat i en kommune fastholder lederen, at det må anses for lovligt at udstede et påbud over for en lokal erhvervsvirksomhed, mens den ansatte fastholder, at en sådan beslutning ligger uden for rammerne af den relevante lovgivning. Den ansatte må her redegøre for sin opfattelse, men vil – hvis lederen fortsat fastholder sin vurdering – både have ret og pligt til at efterkomme ordren. Efterkommer den ansatte ordren, og viser det sig efterfølgende at være korrekt, at ordren var ulovlig, vil et eventuelt ansættelsesretligt ansvar derfor alene kunne pålægges lederen. Efterkommer den ansatte ikke ordren, foreligger der efter traditionel juridisk opfattelse principielt set en tjenesteforseelse, men det må have al formodning imod sig, at ansættelsesmyndigheden i en sådan situation vil have tilstrækkeligt grundlag for at gøre ansvar gældende over for den ansatte.

- € 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 selv om man 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 imod sig, at ansættelsesmyndigheden vil have tilstrækkeligt grundlag for at gøre ansvar gældende over for den ansatte.

3. YTRINGSFRIHED

Indledning

Demokrati og åbenhed er grundlæggende værdier i den offentlige sektor, og det er derfor både naturligt og nyttigt, at offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed og deltager i den offentlige debat med viden og synspunkter.

Det har imidlertid i praksis vist sig, at der på offentlige arbejdspladser kan være noget forskellige opfattelser og udlægninger af, hvilke retlige rammer der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, hvilket har givet anledning til en vis usikkerhed blandt såvel ledere som medarbejdere.

I det følgende beskrives derfor gældende ret på området og der gives nogle gode råd til ledere og medarbejdere. Teksten kan således tjene dels som en overskuelig guide i konkrete situationer, dels som inspiration til en generel fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat og til, hvordan man på den enkelte arbejdsplads kan fremme åbenhed og debat om arbejdspladsens forhold.

Retsgrundlaget - Rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Offentligt ansatte er som alle andre borgere omfattet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed. Grundlovens § 77 bestemmer, at *"Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres"*.

Bestemmelsen beskytter som udgangspunkt alle former for ytringer – det være sig faglige beskrivelser og synspunkter, ytringer der udtrykker en politisk holdning, gengivelse af faktiske forhold, praktiske anvisninger osv. Den beskytter endvidere enhver form for formidling af ytringer – det være sig i tekst, tale, billeder, billedsprog mv., og i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, kunstneriske udtryksformer osv.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Det vil sige, at der ikke må fastsættes regler om, at der forud for en offentliggørelse af ytringer skal indhentes tilladelse, ligesom der heller ikke må lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Borgernes, herunder de offentligt ansattes, ytringsfrihed er endvidere beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, der bestemmer at: *”Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser....”*.

Offentligt ansatte er som alle andre borgere undergivet visse begrænsninger i ytringsfriheden og må således ikke fremsætte freds- og ærekrænkende udtalelser. Herudover er offentligt ansatte begrænset af reglerne om tavshedspligt, der betyder, at man ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger. Bestemmelserne herom findes i straffeloven og forvaltningsloven.

Gennem praksis, herunder i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, er det endvidere fastslået, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan medføre begrænsninger i offentligt ansattes frihed til at ytre sig om eget arbejdsområde.

Nærmere om rammerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

Som offentligt ansat er man som alle andre borgere beskyttet af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Dette gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat *ytrer sig på egne vegne*. Ledelsen kan således fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og give nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Når man derimod ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen ikke kræve, at man først skal indhente tilladelse til at fremføre en påtænkt ytring. Ledelsen kan heller ikke kræve, at man skal orientere ledelsen om ytringer, der fremsættes på egne vegne.

Hvis der er risiko for, at offentligheden fejlagtigt vil kunne opfatte en ytring som udtryk for ansættelsesmyndighedens synspunkter, skal man i forbindelse med ytringer vedrørende ens eget arbejdsområde præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Udgangspunktet er, at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne. Offentligt ansatte har således en udstrakt ytringsfrihed.

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden.

Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen. Her vil det kunne være af betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have en større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til de enkelte myndigheders ledelse, og vil således ikke omfatte offentligt ansatte, hvis funktioner ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere.

Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressource-spørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, f.eks. nedskæringer.

Eksempel: En ansat i en daginstitution skriver, på baggrund af kommunens planer om nedskæringer på børneområdet, et kritisk læserbrev i den lokale avis. I læserbrevet kritiserer den ansatte som privatperson kommunens planer og giver udtryk for stærk bekymring for nedskæringernes forudsete konsekvenser for institutionen. Dette vil være en lovlig ytring. Ledelsen kan ikke kræve, at den ansatte forudgående skal orientere om en sådan ytring, og efterfølgende kan ytringen ikke i sig selv føre til negative ledelsesreaktioner.

Det ligger fast, at en offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at anvende de interne systemer, så som ledelses- og samarbejds-/tillidsrepræsentantsystemet. I en række tilfælde vil det dog – bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de frem-

tidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen – kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer.

Forholdet mellem offentligt ansattes ytringsfrihed og kravet om ansattes loyalitet

Som nævnt ovenfor gælder der visse begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed. Dels må offentligt ansatte ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Dels er centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen undergivet visse begrænsninger med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører deres eget arbejdsområde.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed.

Eksempel: En fængselsfunktionær agter at udtale sig offentligt med kritik af de fysiske rammer i fængslet. Den ansattes chef gør opmærksom på, at kritiske ytringer om forholdene på arbejdsstedet vil blive betragtet som et brud på loyalitetsforpligtelsen over for arbejdsgiveren. Den påtænkte ytring vil være lovlig og vil ikke være et brud på loyalitetspligten.

Når en lovlig ytring er fremsat

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Ytringen kan heller ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender de såkaldte ”negative ledelsesreaktioner”. En lovlig ytring kan derfor ikke i sig selv føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, som for eksempel ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntilæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for ”negative ledelsesreaktioner”. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt op-

mærksom på kravene til kvalifikation og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. Og ledelsen skal samtidig have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Åbenhed i den offentlige sektor og på den enkelte arbejdsplads

Begreber som åbenhed, gennemsigtighed og troværdighed er væsentlige værdier i den offentlige forvaltning. Det er derfor naturligt, at offentligt ansatte, der har en grundig indsigt i og interesserer sig for forholdene inden for deres egne arbejdsområder, også bidrager med deres viden og synspunkter i den offentlige debat. Ytringsfriheden sikrer, at offentligt ansatte har en vidtgående ret til at deltage i den offentlige debat om forholdene på egne arbejdsområder.

Men debat og åbenhed bør også fremmes internt på den enkelte arbejdsplads. Her spiller ledelsen en væsentlig rolle for, at der skabes en kultur, hvor det er både legitimt og velset, at man viser interesse for og debatterer arbejdspladsens forhold. Både ledere og medarbejdere bør være bevidste om, at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder, at man udviser respekt for de trufne beslutninger, men også at man på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold.

Det kan derfor anbefales, at man på den enkelte arbejdsplads åbent drøfter de offentligt ansattes ytringsfrihed og i øvrigt søger at skabe de rette vilkår for en konstruktiv debat om arbejdspladsens forhold.

- € Det er både nyttigt og naturligt, at offentligt ansatte gør brug af deres ytringsfrihed og deltager i den offentlige debat med viden og synspunkter.
- € Offentligt ansatte har som privatpersoner en vidtgående ytringsfrihed, herunder frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål, som kan have væsentlig betydning for arbejdspladsen.
- € Der gælder kun få begrænsninger i ytringsfriheden, bl.a. tavshedsbelagte oplysninger, ærekrænkende udtalelser samt åbenbart urigtige oplysninger om arbejdspladsen.
- € Hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne kan medføre begrænsninger i centralt placerede medarbejderes ytringsfrihed.
- € Loyalitetspligten i ansættelsesforholdet kan ikke medføre yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.
- € En lovligt fremsat ytring kan ikke i sig selv føre til negative ledelsesreaktioner.
- € Kritiske ytringer skal ikke fremsættes internt først, men generelt bør åbenhed og konstruktiv debat fremmes på den enkelte arbejdsplads.

4. TAVSHEDSPLIGT

Indledning

Ansatte i den offentlige forvaltning må i almindelighed gerne fortælle andre om de opgaver og funktioner, som de varetager. Åbenhed fra de ansattes side i forhold til omgivelserne vil også være egnet til at bidrage til offentlighedens forståelse for og tillid til den offentlige sektor.

Der er imidlertid grænser for, i hvilket omfang de ansatte må videregive oplysninger, som de har fået kendskab til i forbindelse med deres arbejde. For eksempel er der ikke fri adgang til at videregive oplysninger om enkeltpersoner, hvis sager man har behandlet. På samme måde kan der være oplysninger om de nærmere beslutningsprocesser i den myndighed, som man er ansat i, der ikke uden videre kan offentliggøres.

Disse grænser er fastsat i lovgivningens regler om tavshedspligt. Reglerne findes navnlig i straffeloven, forvaltningsloven og persondataloven.

Fortrolige oplysninger

Tavshedspligten omfatter kun oplysninger, der er fortrolige.

Offentligt ansatte har tavshedspligt, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Tavshedspligten gælder både under og efter ansættelsen i det offentlige.

Bestemmelser om tavshedspligt findes i forvaltningslovens § 27 og i straffelovens § 152.

I forvaltningsloven er der foretaget en opregning af offentlige og private interesser, der – efter en konkret vurdering – kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Tavshedspligt kan kun pålægges med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser.

I opregningen af *offentlige interesser*, der kan føre til, at en oplysning er fortrolig, nævnes blandt andet hensynet til

- statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser,
- forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser,
- gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed og
- det offentliges økonomiske interesser

Det følger heraf, at der kan være tavshedspligt med hensyn til oplysninger om for eksempel indretning af militære anlæg, militære operationer, forhandlinger i EU, politimæssig efterforskning, administrative kontrolaktioner og kontraktforhandlinger med private virksomheder mv.

Også hensynet til ansættelsesmyndighedens interne beslutningsproces kan medføre tavshedspligt, for eksempel for så vidt angår oplysninger om igangværende politiske forhandlinger og interne overvejelser i myndigheden.

Af *private interesser*, der kan føre til, at en oplysning er fortrolig, nævnes i forvaltningsloven blandt andet hensynet til

- enkeltpersoners, private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige, økonomiske eller interne forhold samt oplysninger om drifts- eller forretningsforhold.

Hensynet til beskyttelsen af bl.a. enkeltpersoners personlige forhold betyder derfor, at der ikke må ske uberettiget videregivelse af oplysninger for eksempel om enkeltpersoners strafbare forhold, helbredsforhold, økonomiske forhold og lignende.

Eksempel: En ansat i den kommunale hjemmepleje er på besøg hos en ældre borger for at yde hjemmehjælp. Under besøget fortæller den ansatte, at en anden ældre borger i samme opgang er kommet på hospitalet for at blive opereret for en bestemt lidelse. Dette vil i almindelighed være et brud på tavshedspligten

Særlige tavshedspligtbestemmelser

Ved siden af de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og forvaltningsloven kan der ved lov være fastsat særlige regler, der pålægger de ansatte en mere vidt-

gående tavshedspligt, for eksempel tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de ansatte får kendskab til i forbindelse med arbejdet.

Der gælder eksempelvis en særlig vidtgående lovbestemt tavshedspligt for ansatte i militæret. Også for ansatte i skattemyndighederne gælder særlige regler om tavshedspligt.

Tavshedspligten kan ikke udvides ved tjenstlig ordre

I forvaltningsloven er det fastslået, at ansættelsesmyndigheden ikke ved tjenstlig ordre kan pålægge den offentligt ansatte tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen. Det betyder, at ansættelsesmyndigheden ikke kan udstede såkaldte mundkurvscirkulærer, dvs. instrukser, der for eksempel angiver, at der er tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som den ansatte kommer i besiddelse af.

Ansættelsesmyndigheden må dog gerne, for eksempel i en vejledning, præcisere det nærmere indhold af den tavshedspligt, der gælder for de ansatte.

Videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed

Der kan være behov for, at forvaltningsmyndigheder udveksler oplysninger med hinanden, selv om de er fortrolige. Dette kan for eksempel være tilfældet, hvor flere myndigheder samarbejder ved behandlingen af bestemte sagstyper.

De nærmere regler herom findes bl.a. i forvaltningsloven og persondataloven.

At der i almindelighed gælder en videre adgang til at videregive fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed end til private hænger sammen med, at den myndighed, som modtager oplysningerne, selv vil være omfattet af lovgivningens regler om tavshedspligt for offentligt ansatte.

Varsomhed ved videregivelse af oplysninger

Videregivelse af personfølsomme oplysninger kan kun ske i ganske bestemte tilfælde, bl.a. når der er indhentet samtykke fra den person, oplysningen angår.

Indhentelse af samtykke hos den pågældende person kan i øvrigt være en god idé, hvis der opstår tvivl om, hvorvidt en oplysning kan videregives. Hvis et samtykke i

en sådan situation ikke kan opnås, må myndigheden gøre endeligt op med, om betingelserne for videregivelse på trods af det manglende samtykke er opfyldt.

Generelt bør man udvise varsomhed i forbindelse med videregivelse af oplysninger, således at man sikrer sig, at oplysningerne kun videregives til rette vedkommende. Dette kan for eksempel ske ved et kontrolopkald på telefonen eller – mere generelt – ved kryptering af e-post.

- € Ansatte må som udgangspunkt gerne fortælle andre om deres arbejde.
- € Adgangen til at offentliggøre oplysninger, som ansatte har fået kendskab til gennem deres arbejde, er dog begrænset af reglerne om tavshedspligt.
- € Hvis en oplysning er fortrolig og derfor omfattet af tavshedspligt – for eksempel fordi den vedrører enkeltpersoners private eller økonomiske forhold – kan den i almindelighed ikke videregives til private.
- € Der gælder særlige regler om videregivelse af fortrolige oplysninger til andre myndigheder.
- € På en række områder gælder der specielle regler om tavshedspligt.
- € Hvor der er tvivl om, hvorvidt en oplysning kan videregives, kan det være en god idé at indhente samtykke.

5. HABILITET

Indledning

Det er et grundlæggende princip, at offentligt ansatte skal være upartiske, og at de skal træffe beslutninger og afgørelser ud fra saglige hensyn.

En offentligt ansat, der træffer afgørelse på grundlag af uvedkommende hensyn – for eksempel hensyn til egne personlige eller økonomiske interesser eller til private venner eller bekendte – handler derfor i strid med sine tjenstlige pligter.

For at undgå mistanke om, at der i den enkelte sag kan være inddraget uvedkommende hensyn, er det i forvaltningsloven bestemt, at en offentligt ansat i en række tilfælde slet ikke må deltage i sagens behandling. Det drejer sig bl.a. om tilfælde, hvor den ansatte har en personlig interesse i sagen, og hvor der derfor kan være risiko for, at der vil blive inddraget uvedkommende hensyn.

Det er vigtigt at fremhæve, at vurderingen af, om en medarbejder er inhabil, ikke er en vurdering af den pågældende enkeltpersons hæderlighed. Der er derfor heller ikke noget odiøst i at være inhabil – blot den ansatte undlader at deltage i behandlingen af den konkrete sag, jf. nedenfor.

Reglerne om inhabilitet er derfor også med til at beskytte den enkelte ansatte selv. De sikrer nemlig, at den ansatte ikke kan blive pålagt at behandle en sag i tilfælde, hvor der foreligger omstændigheder, som – også over for omverdenen – kan rejse tvivl om den pågældendes upartiskhed.

Forhold, der kan medføre inhabilitet

Reglerne om habilitet findes navnlig i forvaltningsloven. De gælder, hvor en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse eller indgå kontrakt med for eksempel en privat virksomhed.

En offentligt ansat er inhabil, hvis for eksempel

- Den pågældende har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.
- Den pågældende har en nær familiemæssig tilknytning til en person, der har en sådan interesse.

- Der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om den pågældendes upartiskhed, for eksempel fordi der er tale om et nært venskab – eller uvenskab – i forhold til den, som sagen vedrører.

Eksempel: En skoleinspektør er samtidig kommunalbestyrelsesmedlem i den kommune, hvor skolen ligger. Skoleinspektøren vil være inhabil i forhold til kommunalbestyrelsens behandling af sager, hvor beslutningen vil have betydning for skoleinspektørens eget ansættelsesforhold, eller hvor beslutningen vil have væsentlig betydning for skoleinspektørens arbejdsforhold.

Underretningspligt

En ansat, der er inhabil i forhold til behandlingen af en konkret sag, har pligt til at underrette sin overordnede om det. Hvis den ansatte er i tvivl om sin habilitet, skal den overordnede også underrettes, således at spørgsmålet kan blive afgjort.

Den ansatte må ikke herudover deltage i behandlingen eller afgørelsen af spørgsmålet om sin egen inhabilitet.

Virksomheden af inhabilitet

Hvis en offentligt ansat er inhabil i forhold til en bestemt sag, må den pågældende ikke træffe afgørelse i sagen, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Den praktiske konsekvens af, at der foreligger inhabilitet, vil typisk være, at sagen overdrages til en anden medarbejder.

- € Reglerne om habilitet er vigtige både for at beskytte den ansatte selv og for at sikre befolkningens tillid til den offentlige forvaltning.
- € En ansat må ikke deltage i behandlingen af en sag, hvis den ansatte selv – ellers dennes familie – for eksempel er part i sagen eller i øvrigt har særlige personlige eller økonomiske interesser i sagens udfald.
- € Den ansatte skal underrette ledelsen, hvis der kan rejses tvivl om habiliteten i forhold til en konkret sag.

6. MODTAGELSE AF GAVER MV.

Gaver og andre fordele

Begrebet gaver og andre fordele skal her forstås bredt, dækkende både fysiske ting, som for eksempel chokolade, bøger og vingaver, og ikke fysiske ting, som for eksempel tilbud om rabatter, rejser, kurser eller forplejning. Der kan også være tale om pengegaver, for eksempel i form af begunstigelse ved testamente.

Fælles for gaverne og fordelene er, at de – uanset værdi og uanset motivet bag gaverens gestus – tilbydes den ansatte i kraft af dennes stilling i det offentlige. Giveren kan være en enkelt borger, for eksempel en plejehjemsbeboer, en forælder til et barn i den kommunale dagpleje eller en grundejer, som søger byggetilladelse hos kommunen. Gavegiver kan også være en privat virksomhed, en interesseorganisation eller anden ekstern part.

Uden for denne beskrivelse falder gaver og andre fordele, som gives internt på arbejdspladsen til de ansatte, for eksempel tilskud fra ledelsen til en sommerfest. Gavebegrebet omfatter heller ikke ydelser i form af for eksempel et par flasker vin, der kan betragtes som honorar for et oplæg eller foredrag, den ansatte holder i kraft af sin ansættelse og særlige viden.

Forvaltningsretlige principper mv.

Spørgsmålet om, hvorvidt offentligt ansatte kan modtage gaver eller andre fordele, som de tilbydes i forbindelse med deres arbejde, er reguleret af almindelige forvaltningsretlige principper og af straffeloven. Der kan endvidere være fastsat særlige regler, der gælder på den enkelte arbejdsplads.

Principperne for modtagelse af gaver eller andre fordele har nær sammenhæng med reglerne om habilitet. I begge tilfælde er formålet at forebygge, at der opstår situationer, som kan rejse tvivl om offentligt ansattes upartiskhed. Der er således også tale om beskyttelse af den enkelte ansatte selv.

Offentligt ansatte må selvsagt ikke modtage gaver eller andre fordele, der har karakter af bestikkelse. Dette ville være i strid med straffeloven. Hvis den helt særlige situation skulle opstå, at en ansat får kendskab til eller begrundet mistanke om korrupsion, der involverer den offentlige forvaltning, bør ledelsen straks orienteres. Ledelsen må herefter tage hånd om situationen. Alternativt kan den ansatte efter omstændighederne henvende sig til politiet eller relevante kontrol- eller tilsynsmyndigheder.

Offentligt ansatte bør under alle omstændigheder være yderst tilbageholdende med at modtage gaver eller andre fordele fra borgere og virksomheder. Dette forvaltningsretlige princip gælder generelt og ikke kun, hvor der er et særligt afhængighedsforhold mellem parterne (hvilket for eksempel kan være tilfældet inden for sundhedsvæsenet og den kommunale hjemmepleje).

Baggrunden er som nævnt, at modtagelse af gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder kan skabe tvivl om den ansattes saglighed og upartiskhed i forbindelse med løsningen af arbejdsopgaverne. Det gælder ikke mindst i tilfælde, hvor der er konkrete tjenstlige relationer mellem den ansatte og den pågældende borger eller virksomhed.

Det almindelige udgangspunkt

Udgangspunktet er altså, at offentligt ansatte ikke bør modtage gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder i forbindelse med deres arbejde.

En ansat, der bliver tilbudt en gave eller en fordel fra en person eller virksomhed, bør således undlade at tage imod den, hvis den har sammenhæng med den pågældendes ansættelse i det offentlige. Dette gælder både i tilfælde, hvor gavegiveren er eller har været part i en sag hos myndigheden, og i tilfælde, hvor gavegiveren ikke tidligere har haft en sag under behandling hos den pågældende myndighed.

Eksempel 1: En ansat i en kommunes miljøforvaltning modtager en besked om gave fra en virksomhed, som netop har fået tilladelse af kommunen til opførelse af et nyt produktionsanlæg. Den ansatte vil skulle returnere gaven.

Eksempel 2: Den i ovenstående eksempel nævnte ansatte modtager – måske sammen med en række andre ansatte i kommunen – en besked om gave fra virksomheden, selvom virksomheden (endnu) ikke har haft sager til behandling i kommunen. Også i dette tilfælde vil den ansatte skulle returnere gaven.

En offentligt ansat, der er involveret i køb af varer eller tjenesteydelser for det offentlige, bør ikke foretage private køb med rabatter eller andre fordelagtige vilkår hos leverandører, hvis rabatten er tilbudt den ansatte i kraft af ansættelsesforholdet. Derimod er der ikke noget i vejen for, at den ansatte foretager private køb med rabatter hos en leverandør, hvis rabatten ikke har nogen tilknytning til ansættelsesforholdet,

for eksempel fordi leverandøren yder rabat til alle, der er medlemmer af en bestemt fagforening mv.

Tilfælde, hvor der alligevel kan modtages gaver

I visse særlige tilfælde kan offentligt ansatte dog alligevel modtage gaver.

For eksempel er det almindeligt anerkendt, at offentligt ansatte kan modtage sædvanlige lejlighedsgaver fra borgere eller virksomheder i forbindelse med arrangementer af personlig karakter, for eksempel særlige fødselsdage, jubilæer eller afsked.

Eksempel: En kommunaldirektør har 25 års jubilæum og afholder en reception i kommunen. En virksomhed, som kommunen har jævnlige tjenstlige relationer til, ønsker i den anledning at give kommunaldirektøren en passende gave, for eksempel en bog eller en vingave. Kommunaldirektøren vil kunne modtage en sådan gave.

Offentligt ansatte kan tilsvarende modtage mindre gaver fra forretningsforbindelser mv. i forbindelse med højtider, for eksempel jul eller nytår. Ikke mindst i disse tilfælde er det dog vigtigt, at der er tale om beskedne gaver.

Ansatte kan endvidere modtage beskedne ”taknemmelighedsgaver”, i de tilfælde hvor det kan synes uhøfligt og være en skuffelse for giveren, hvis gaven returneres.

Eksempler: En plejehjemsbeboer beder sin datter om at indkøbe en æske chokolade til personalet i forbindelse med julen. Et forældrepar medbringer i forbindelse med barnets ophør i daginstitutionen en flaske vin til pædagogerne. En patient forærer efter endt indlæggelse lægen en buket blomster.

I disse tilfælde vil de ansatte som udgangspunkt kunne modtage gaven. Der er tale om beskedne taknemmelighedsgaver, som af hensyn til giveren vil kunne beholdes.

Endvidere er det almindelig kutyme, at offentligt ansatte kan modtage mindre gaver fra for eksempel udenlandske gæster, der er på tjenstligt besøg (værtsgaver), ligesom der kan modtages tilsvarende gaver fra værtslandet i forbindelse med offentligt ansattes tjenstlige besøg i udlandet.

Eksempel: En ansat i et ministerium, der tager imod en delegation fra en udenlandsk myndighed, får i den forbindelse overrakt en mindre gave, for eksempel en bog om det pågældende land. Den ansatte vil kunne tage imod en sådan gave.

Det vil være op til den enkelte myndighed at beslutte om, og i hvilket omfang, modtagne gaver skal registreres.

Særlige regler om modtagelse af gaver

Der kan i de enkelte myndigheder være fastsat særlige regler for de ansattes adgang til at modtage gaver, for eksempel således at der gælder retningslinjer, som er (endnu) mere restriktive end dem, der er anført ovenfor.

I sådanne tilfælde skal disse regler naturligvis følges.

- € Ansatte bør generelt være yderst tilbageholdende med at modtage gaver i forbindelse med deres arbejde.
- € En ansat, der bliver tilbudt en gave fra en person eller virksomhed, bør således undlade at tage imod gaven, hvis den har sammenhæng med den pågældendes ansættelse i det offentlige. Dette gælder også, selvom gavegiveren hverken har eller har haft en sag under behandling hos myndigheden.
- € Ansatte kan dog modtage mindre gaver i forbindelse med arrangementer af personlig karakter, for eksempel særlige fødselsdage, jubilæer eller afsked. Tilsvarende kan der, for eksempel ved jul eller nytår, modtages meget beskedne lejlighedsgaver for eksempel fra "faste forretningsforbindelser".
- € Ansatte kan endvidere modtage beskedne taknemmelighedsgaver, hvor det kan synes uhøfligt og være en skuffelse for giveren, hvis gaven returneres.
- € Ansatte kan modtage kutymemæssige gaver i forbindelse med tjenstlige besøg fra eller i udlandet.
- € Hvis der i den enkelte myndighed er fastsat særlige retningslinjer for de ansattes adgang til at modtage gaver, skal disse retningslinjer følges.

7. BIBESKÆFTIGELSE

Offentligt ansatte har ret til at have bibeskæftigelse

Offentligt ansatte har ret til at have beskæftigelse ved siden af hovedjobbet.

Bibeskæftigelse kan komme både den ansatte og hovedarbejdspladsen til gavn, fordi den ansatte får en bredere viden og en større kontaktflade til offentligheden. Samtidig kan offentligt ansattes synlighed i det omkringliggende samfund være med til at styrke borgernes kendskab og tillid til den offentlige sektor.

Bibeskæftigelse kan både være lønnet og ulønnet og kan for eksempel være undervisning, en bestyrerlespost, socialt arbejde eller anden frivillig beskæftigelse.

Det vil i langt de fleste tilfælde være helt uproblematisk, at den ansatte har bibeskæftigelse ved siden af sit almindelige job.

Bibeskæftigelse skal dog udøves inden for visse rammer.

Rammerne for bibeskæftigelse

Bibeskæftigelse skal være ”forenelig med tjenesten”. Det er for tjenestemænd fastslået i tjenestemandsløvens § 17, men princippet gælder for alle offentligt ansatte.

Tjenestemandsløvens § 17:

”En tjenestemand kan kun have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandsstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid.”

Tilsvarende regler findes i de *regionale og kommunale* tjenestemandsløvsregulativer.

Det betyder, at bibeskæftigelsen

- ikke må indebære risiko for interessekonflikter i forhold til hovedbeskæftigelsen,
- ikke må lægge for stort beslag på den ansattes arbejdskraft og
- ikke må stride imod det såkaldte ”værdighedskrav” (se afsnit 8).

Som hovedregel har ansatte, der har bibeskæftigelse, ikke pligt til at meddele det til ansættelsesmyndigheden. Ansættelsesmyndigheden kan heller ikke generelt forbyde ansatte at have bibeskæftigelse uden særlig tilladelse.

Der kan dog inden for bestemte områder være særlige regler for bibeskæftigelse.

Det kan for eksempel være regler om,

- *at visse personalegrupper i almindelighed ikke kan have en bestemt type bibeskæftigelse,*
- *på hvilke vilkår eventuel bibeskæftigelse kan udøves, eller*
- *at de ansatte skal orientere ansættelsesmyndigheden om påtænkt bibeskæftigelse.¹*

Herudover skal den ansatte give oplysninger om bibeskæftigelse, hvis ansættelsesmyndigheden beder om det, og anmodningen er sagligt begrundet.

I øvrigt kan den ansatte altid tage en drøftelse med ledelsen, hvis han eller hun er i tvivl om, hvorvidt en påtænkt eller aktuel bibeskæftigelse er acceptabel.

Det er som udgangspunkt ikke afgørende, om bibeskæftigelsen finder sted inden for eller uden for den offentlige sektor. Bibeskæftigelse, der udøves i den private sektor, kan dog i visse tilfælde være mere problematisk end bibeskæftigelse inden for den offentlige sektor, bl.a. fordi den kan indebære en risiko for interessekonflikter.

Risiko for interessekonflikter kan for eksempel opstå, hvis en ansat har bibeskæftigelse i en privat virksomhed, som skal indbente godkendelser mv. hos den myndighed, hvor pågældende er ansat.

Ledende medarbejderes bestyrelsesposter i private selskaber kan også indebære risiko for interessekonflikter.

Hvis ansættelsesmyndigheden efter en konkret vurdering af hoved- og bibeskæftigelses art og indhold finder, at bibeskæftigelsen på grund af de omtalte rammer er uac-

¹ Inden for statens område er der ved cirkulære nr. 74 af 30. august 2005 fastsat en anmeldelsespligt for visse former for bibeskæftigelse. Anmeldelsespligten vedrører visse ledende embedsmænd i lønramme 38 og derover, der påtænker at påtage sig hverv som medlem af bestyrelsen for et erhvervsdrivende aktieselskab, anpartsselskab o.l.

ceptabel, kan myndigheden pålægge den ansatte ikke at udøve den påtænkte eller aktuelle bibeskæftigelse.

- ∅ Den ansatte har ret til at have bibeskæftigelse, både i den offentlige og i den private sektor, ved siden af sit almindelige job.
- ∅ Bibeskæftigelsen skal dog være "forenelig med tjenesten" og må for eksempel ikke indebære risiko for interessekonflikter.
- ∅ Der kan inden for bestemte områder være særlige regler for bibeskæftigelse, herunder regler om at visse former for bibeskæftigelse skal anmeldes til ansættelsesmyndigheden.

8. ANSVAR

Stillingens betydning for kravene til den ansatte

Den ansatte skal overholde de regler, der gælder for stillingen og arbejdsopgavernes udførelse. Det forventes også, at den ansatte i øvrigt optræder på en måde, der er forenelig med tjenesten. Dette krav gælder først og fremmest i relation til arbejdets udførelse, men kan også have betydning for den adfærd, som den ansatte udviser uden for tjenesten.

Reglerne om "værdighedskravet" (dekorum-kravet) findes i tjenestemandsløven og i de regionale og kommunale tjenestemandregulativer.

I tjenestemandsløvens § 10 beskrives det således:

"Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver".

For eksempel kan et strafbart forhold efter omstændighederne være uforeneligt med tjenesten, ligesom andre forhold kan medføre, at den ansatte ikke længere nyder den agtelse og tillid, som tjenesten kræver.

Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt den ansattes adfærd er acceptabel, skal ansættelsesmyndigheden foretage en konkret vurdering af adfærden i relation til stillingens art og indhold.

Ansættelsesmyndigheden kan præcisere kravene til de ansattes adfærd, for eksempel ved at fastsætte særlige regler om at en bestemt type adfærd ikke er acceptabel.

Ansvar

Ansættelsesretligt ansvar

Hvis en ansat – enten under arbejdets udførelse eller i sin fritid – ikke overholder de adfærdskrav, der følger af stillingen, og dermed begår en tjenesteforseelse, har ansættelsesmyndigheden forskellige reaktionsmuligheder over for den ansatte.

Manglende overholdelse af adfærdskravene under arbejdets udførelse kan for eksempel være, at den ansatte nægter at rette sig efter en tjenstlig ordre. Et eksempel på, at den ansatte ikke overholder forventningerne til adfærden i fritiden, kan være, at den ansatte begår strafbare handlinger som for eksempel bedrageri eller vold.

For tjenestemænd findes disciplinærreglerne i tjenestemandsløven og de regionale og kommunale tjenestemandregulativer. Disse bestemmelser indeholder flere sanktionsmuligheder over for tjenestemænd, der begår tjenesteforseelser, for eksempel advarsel, overførelse til anden stilling eller afskedigelse. For øvrige offentligt ansatte følger det af de almindelige ansættelsesretlige regler, at en tjenesteforseelse kan være misligholdelse af ansættelsen og derfor kan medføre advarsel eller afskedigelse.

En ansættelsesmyndighed, der vil gøre ansættelsesretligt ansvar gældende ved at pålægge den ansatte en sanktion, skal reagere hurtigst muligt efter at have fået kendskab til og klarlagt indholdet og omfanget af tjenesteforseelsen. Ansættelsesmyndigheden skal i alle tilfælde følge reglerne i forvaltningsloven om bl.a. partshøring og begrundelse.

For nogle grupper af ansatte gælder der særlige regler om, hvordan sager om ansættelsesretligt ansvar behandles. For tjenestemænd gælder for eksempel reglerne i tjenestemandsløven og i de (amts)kommunale tjenestemandregulativer om tjenstligt forhør, og efter den særlige lov om undersøgelseskommissioner kan der nedsættes en egentlig kommission til at undersøge sager af ”almenvigtig betydning”. Det sidste vil typisk kun komme på tale ved særligt omfattende og komplicerede sager.

Der kan endvidere opstå spørgsmål om, i hvilket omfang den ansatte har pligt til at udtale sig, og om den ansatte har pligt til at tale sandt. Reglerne herom findes bl.a. i tjenestemandsløven og lov om undersøgelseskommissioner. De har til formål at sikre en balance mellem på den ene side hensynet til, at sagen kan blive tilstrækkeligt og korrekt oplyst, og på den anden side hensynet til, at den ansatte, der risikerer et tjenstligt ansvar, ikke bør være forpligtet til at afgive belastende oplysninger om sine forhold.

Et andet spørgsmål er, om den ansatte i tilfælde, hvor der ikke er iværksat særlige procedurer som for eksempel afholdelse af tjenstligt forhør eller nedsættelse af en undersøgelseskommission – men hvor der foreligger forhold, der kan rejse spørgsmål om ansættelsesretligt ansvar – har pligt til at give oplysninger til sine overordnede i myndigheden, der kan medvirke til, at den ansatte ifalder ansvar.

Det almindelige udgangspunkt er naturligvis, at offentligt ansatte er forpligtet til at give relevante oplysninger om deres tjenstlige forhold til bl.a. deres overordnede, og at disse oplysninger ikke må være urigtige eller vildledende.

I de særlige tilfælde, der er beskrevet her, gælder formentlig, at den ansatte vil kunne nægte at give oplysninger til sine overordnede, hvis oplysningerne kan afsløre forhold, der betyder, at den pågældende kan risikere at ifalde tjenstligt ansvar. Hvis den ansatte alligevel vælger at udtale sig, har den pågældende pligt til at sige sandheden.

Betydningen af den tid, der er gået – spørgsmålet om forældelse

Der er ikke fastsat regler om forældelse af ansættelsesretligt ansvar. Det betyder, at ansættelsesretligt ansvar principielt ikke kan forældes.

Det må dog ved vurderingen af, om der i den konkrete sag er grundlag for at gøre ansvar gældende, tillægges væsentlig betydning, hvor lang tid der er gået, siden begivenhedsforløbet fandt sted.

Spørgsmålet om, hvilken betydning den tid, der er gået, skal have for, om et tjenstligt ansvar gøres gældende, må bero på en konkret vurdering bl.a. af forholdets grovhed. I lyset af bl.a. hidtidig praksis skal der dog i almindelighed foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. 5 år tilbage i tiden.

Strafferetligt ansvar

Straffeloven har særlige regler om strafansvar for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv. Reglerne vedrører bl.a. bestikkelse, overtrædelse af tavshedspligten, misbrug af stillingen og grov pligtforsømmelse.

Reglerne om strafansvar for forbrydelse i offentlig tjeneste eller hverv findes i straffelovens kapitel 16 (§ 144 ff.).

Straffen for tilsidesættelse af disse bestemmelser er bøde eller fængsel afhængig af forseelsens grovhed.

For eksempel går strafferammen for en offentligt ansat, der ikke opfylder sine pligter eller gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse, fra bøde til 4 måneders fængsel, mens strafferammen for at modtage bestikkelse er bøde eller fængsel i indtil 6 år.

Med hensyn til spørgsmålet om forældelse af strafferetligt ansvar henvises til de særlige regler herom.

Spørgsmål om strafansvar for offentligt ansatte vil normalt kun komme på tale i tilfælde af meget grove tjenesteforseelser. Sager om strafansvar behandles ved domstolene efter de nærmere regler i retsplejeloven.

- ∄ Ansættelsesmyndigheden kan foretage en konkret vurdering af, om den ansattes adfærd – både under arbejdets udførelse og i fritiden - er acceptabel.
- ∄ Hvis den ansatte ikke overholder kravene til den forventede adfærd, kan ansættelsesmyndigheden gøre ansættelsesretligt ansvar gældende.
- ∄ Ansættelsesmyndigheden skal reagere hurtigst muligt efter at have fået kendskab til tjenesteforseelsen.
- ∄ Spørgsmål om overtrædelser af straffeloven behandles ved de almindelige domstole.

9. ANSATTES REAKTIONSMULIGHEDER

Hvis der opstår tvivl hos den ansatte - eller uenighed mellem den ansatte og ledelsen - om håndtering af en konkret situation, vil spørgsmålet typisk kunne løses ved en drøftelse mellem den ansatte og ledelsen, eller ved at ledelsen angiver, hvordan situationen skal håndteres. Det kan i visse tilfælde være naturligt også at forelægge spørgsmålet for et højere niveau i ansættelsesmyndighedens ledelse.

Langt de fleste tilfælde vil derfor blive løst uden at føre til en konfliktsituation mellem den ansatte og ledelsen.

Skulle der alligevel opstå en konfliktsituation, som indebærer at ledelsen gør et ansættelsesretligt ansvar gældende og pålægger den ansatte en sanktion, har den ansatte forskellige rettigheder og reaktionsmuligheder.

Hvis den ansatte pålægges en sanktion

De grundlæggende regler for myndigheders og ansattes optræden over for borgerne gælder også i forholdet mellem ansættelsesmyndigheden og den ansatte. En ansættelsesmyndighed, der vil pålægge den ansatte en sanktion, skal derfor overholde forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv., ligesom den ansatte har ret til en bisidder, for eksempel sin tillidsrepræsentant.

Hvis chefen/ansættelsesmyndigheden pålægger den ansatte en sanktion for ikke at overholde de adfærdskrav, der er knyttet til stillingen, har den ansatte, der er uenig i sanktionspålægget, forskellige muligheder for at søge afklaret, om den pålagte sanktion er berettiget.

Den ansatte kan for eksempel søge bistand hos sin faglige organisation eller eventuelt en advokat eller anden bisidder.

Den ansatte kan også benytte andre reaktionsmuligheder, for eksempel at klage til Folketingets Ombudsmand eller gå til domstolene.

Videregivelse af oplysninger om ulovlig forvaltning mv. (meddeleret)

En offentligt ansat har ret til frit at videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen og andre eksterne parter (for eksempel tilsynsmyndigheder eller Folketingets Ombudsmand) i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller andre kritisable forhold i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler. Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, vil disse kunne videregives i

tilfælde, hvor den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Den ansatte vil endvidere kunne udtale sig til pressen mv. om forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv. i en form, der har karakter af en meningstilkendegivelse, hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af vedkommendes ytringsfrihed.

En retmæssig videregivelse af oplysninger - hvad enten dette sker internt eller eksternt - kan ikke danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

- € Det er en god ide, at den ansatte og ledelsen søger tvivl om håndtering af en konkret situation afklaret ved en intern drøftelse af spørgsmålet.
- € En ansættelsesmyndighed, der vil pålægge den ansatte en sanktion, skal overholde forvaltningslovens regler.
- € Den ansatte kan benytte forskellige muligheder for at få afklaret, om en pålagt sanktion er uretmæssig.



DANSKE
REGIONER

