Moderniseringsstyrelsen
KL
Danske Regioner

God adfærd i det offentlige

December 2017

Moderniseringsstyrelsen
KL
Danske Regioner

God adfærd i det offentlige

December 2017

God adfærd i det offentlige
1. oplag

Denne publikation er udarbejdet af

Moderniseringsstyrelsen
KL
Danske Regioner

Publikationen kan bestilles hos:
Rosendahl-Schultz Grafisk A/S
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
distribution@rosendahls.dk

Design: Bgraphics
Omslag: Bgraphics
Foto: Johnér
Tryk: Prinfo Holbæk-Hedehusene-Køge
Oplag: 10.000
Pris: 15 kr. ekskl. moms. Hertil kommer porto og ekspeditionsgebyr.
ISBN: 87-7956-489-5

Elektronisk publikation:
Produktion: Prinfo Holbæk-Hedehusene-Køge
ISBN: 87-7956-490-9

Publikationen kan hentes på
Moderniseringsstyrelsens hjemmeside
www.modst.dk

KLs hjemmeside
www.kl.dk

Danske Regioners hjemmeside
www.regioner.dk

Forord

De ansatte i den offentlige sektor yder et stort bidrag til, at borgerne har tillid til sektoren og opfatter den som troværdig, effektiv og kompetent. Det er bl.a. derfor, at Danmark er et af de mindst korrupte lande i verden.

Det er afgørende for det samfund og fællesskab, vi kender, at denne tillid bevares.

Den offentlige sektor varetager mange forskelligartede opgaver af stor betydning for borgerne. De mange kvalificerede og engagerede ansatte sikrer dagligt en høj kvalitet i udførelsen af de enkelte arbejdsopgaver.

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

Det er vigtigt, at alle offentligt ansatte er bevidste om deres ansvar. Vejledningen skal herved hjælpe til at undgå, at der opstår sager, hvor der kan rejses tvivl om offentligt ansattes adfærd. Fx i forhold til om en offentlig ansat i sit arbejde uretmæssigt har modtaget gaver fra borgere eller virksomheder. Vejledningen er således også en hjælp til de ansatte, sådan at de ikke utilsigtet bliver bragt i situationer, hvor de overtræder gældende regler og normer.

Vejledningen gælder for alle offentligt ansatte, fx tjenestemænd, overenskomstansatte, ansatte på individuel kontrakt, varigt ansatte, tidsbegrænset ansatte osv.

Vejledningen omtaler de forskellige regler og principper i kort form. Den træder ikke i stedet for de generelle og mere detaljerede regler og retningslinjer mv., der måtte være fastsat på de enkelte forvaltningsområder og arbejdspladser.

Det er vigtigt at understrege, at nogle temaer i vejledningen, fx spørgsmålet om 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 fjerne fokus fra det forhold, at det normalt er helt andre temaer som fx arbejdsglæde, engagement og udførelse af samfundsnyttige opgaver, der præger de ansattes hverdag.

I litteraturlisten er der angivet yderligere litteratur om regler og principper for offentligt ansatte. Der henvises bl.a. til Finansministeriets vejledning ”Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centralforvaltningen”, som beskriver pligterne lovlighed, sandhed, faglighed, udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse, åbenhed om fejl samt partipolitisk neutralitet. Der henvises også til KL’s inspirationskatalog ”Kodeks for forvaltningens rådgivning”, der ud over en fortolkning af syv centrale pligter for forvaltningen indeholder diskussionstemaer vedrørende forholdet mellem kommunalpolitikere og forvaltning til brug i den enkelte kommune. Desuden henvises der til Justitsministeriets vejledning ”Undgå korruption”, der beskriver reglerne om bestikkelse.

Forord

Vejledningen er en revideret udgave af den vejledning, der blev udsendt i 2007. For at lette læsningen og forståelsen er der foretaget en sproglig tilpasning af vejledningen. Der er indsat et nyt kapitel om forsvarlig økonomisk forvaltning, og kapitlerne i 2007-vejledningen om ansvar og ansattes reaktionsmuligheder er blevet samlet i et kapitel om ansvar, pligter og rettigheder. Kapitlet om offentligt ansattes ytringsfrihed bygger på Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed. Kapitlet om gaver er en sammenskrivning og revidering af kapitlet fra 2007-vejledningen og Personalestyrelsens notat ”Modtagelse af gaver, invitationer og andre fordele” fra 2010.

Revisionen er foretaget af Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) i samarbejde med Statsministeriet, Justitsministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danske Regioner og KL.

Indhold

1. Grundlæggende værdier 7
Værdier 7
God forvaltning 7
Retningslinjer på den enkelte arbejdsplads 8

2. Instruktionsbeføjelse 9
Indledning 9
Pligt til at rådgive og advare 9
Ret og pligt til at sige fra 10

3. Offentligt ansattes ytringsfrihed 13
Indledning 13
Ytringer på egne vegne eller på myndighedens vegne 13
Tavshedspligt 14
Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne 14
Andre begrænsninger 15
Offentligt ansattes meddeleret og ”whistleblowing” 16
Lovlige ytringer og ledelsens reaktion 16

4. Tavshedspligt 19
Indledning 19
Fortrolige oplysninger 19
Varsomhed ved videregivelse af oplysninger 20
Udveksling af oplysninger mellem myndigheder 21

5. Habilitet 23
Indledning 23
Forhold, der kan medføre inhabilitet 23
Underretningspligt 24
Konsekvenser af inhabilitet 24
Myndighedsinhabilitet 24

6. Gaver og andre fordele 25
Indledning 25
Retsgrundlaget 25
Udgangspunkt 26
Tilfælde, hvor der helt undtagelsesvist kan modtages gaver eller andre fordele 26
Eksempler 27

7. Bibeskæftigelse 37
Indledning 37
Rammerne for bibeskæftigelse 37

8. Pligter, ansvar og rettigheder 39
Pligter 39
Ansvar 40
Rettigheder 41

9. Forsvarlig økonomisk forvaltning 43
Indledning 43
Repræsentation 44
Indkøb og salg 44
Tjenesterejser mv. 45
Dokumentation 45

10. Litteraturliste 47

1. Grundlæggende værdier

Værdier

Den offentlige sektor bygger på værdier som åbenhed, demokrati, retssikkerhed, saglighed, integritet og uvildighed samt kravet om lovmæssig forvaltning (legalitetsprincippet). Samtidig forventes det, at opgaver udføres smidigt og effektivt, og at der leveres ydelser af høj kvalitet.

Den offentlige sektor dækker over mange forskellige myndigheder og institutioner med vidt forskellige relationer til borgerne. Fælles for alle myndigheder og institutioner er, at de skal give borgerne en kompetent, ordentlig og hensynsfuld behandling med udgangspunkt i de nævnte værdier. Det er et fælles ansvar for ledelsen og medarbejderne, at dette sker.

Det kan være en god ide at diskutere værdiernes betydning i arbejdet med fx mission, vision og fokusområder på den enkelte arbejdsplads.

God forvaltning

Der findes en række generelle regler om, hvordan offentlige myndigheder, institutioner og ansatte skal behandle borgernes sager og i øvrigt agere over for borgerne. En stor del af disse regler findes i forvaltningsloven, offentlighedsloven og databeskyttelseslovgivningen. I forvaltningsloven er der bl.a. bestemmelser om habilitet, partshøring og begrundelse. Reglerne skal bl.a. sikre, at borgerne bliver inddraget, inden myndigheden træffer afgørelse over for dem, og at afgørelserne er korrekte og forståelige.

Forvaltningsloven indeholder også regler om myndigheders pligt til at vejlede og yde bistand til borgerne. Vejledningen skal have et sådant indhold, at borgerne ikke på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser mister en rettighed, oplever et økonomisk tab eller lignende.

Derudover indeholder forvaltningsloven regler om aktindsigt for den, som er part i en afgørelsessag hos myndigheden. Regler om aktindsigt for personer, der ikke er part i en afgørelsessag, findes i offentlighedsloven.

Databeskyttelseslovgivningen opstiller regler om, hvornår en behandling af personoplysninger må ske, og krav til sikkerhed ved en sådan behandling. Det følger bl.a. af databeskyttelseslovgivningen, at når en myndighed indsamler personoplysninger, skal det stå klart, hvad formålet er, og formålet skal være sagligt. De personer, som myndigheden indsamler oplysninger om, har også en række rettigheder, fx ret til indsigt og ret til at gøre indsigelse.

Ved siden af de skrevne regler i bl.a. forvaltningsloven gælder en række uskrevne forvaltningsretlige regler og grundsætninger. Fx gælder der et princip om, at myndigheden skal sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes afgørelse (officialprincippet).

Offentlige myndigheder og institutioner skal desuden over for borgerne agere inden for rammerne af principperne om god forvaltningsskik, som bl.a. er udviklet af Folketingets Ombudsmand. Disse principper er udtryk for, hvordan offentlige myndigheder, institutioner og ansatte bør opføre sig over for borgerne. Offentlige myndigheder, institutioner og ansatte udviser generelt god forvaltningsskik, når de optræder

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

God forvaltningsskik stiller også krav til myndigheder og ansatte ved konkret sagsbehandling. For eksempel skal myndighederne besvare borgernes henvendelser inden for rimelig tid, orientere borgerne om sagens gang og svare borgerne i et letforståeligt sprog.

Retningslinjer på den enkelte arbejdsplads

Arbejdsgiveren har instruktionsbeføjelse over for de ansatte. Det betyder, at de ansatte skal følge de retningslinjer og politikker, som ledelsen har fastsat. De kan fx omhandle ansattes brug af internettet og sociale medier i arbejdstiden, sprogbrug over for borgerne, krav til påklædning eller krav til måden at samarbejde internt på arbejdspladsen. De ansatte skal også følge den informationssikkerhedspolitik, som er fastsat.

Det er arbejdsgiverens ansvar at sikre, at alle ansatte har kendskab til de særlige forhold, der gælder på arbejdspladsen, og hvordan forskellige situationer forventes håndteret.

Der kan naturligvis opstå tilfælde, hvor en ansat kommer i tvivl om, hvordan en konkret situation skal håndteres. Her vil det altid være en god ide at afklare spørgsmålet med ledelsen.

- Det er et fælles ansvar for myndigheder, institutioner 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.
- Arbejdsgiveren skal sikre, at de ansatte har det nødvendige kendskab til de særlige forhold, der gælder på den enkelte arbejdsplads.

2. Instruktionsbeføjelse

Indledning

Det daglige arbejde på offentlige arbejdspladser bliver normalt udført i samarbejde mellem medarbejderne og ledelsen, hvor man løbende drøfter, hvordan opgaverne skal løses.

Offentligt ansattes arbejde skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende område. I tilfælde af, at der er forskellige synspunkter, træffer ledelsen en beslutning, som medarbejderne skal følge.

At det i sidste ende er ledelsen, der om nødvendigt tager stilling til forskellige tvivlsspørgsmål, følger af almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse. Samtidig hermed påtager ledelsen sig ansvaret for, at beslutningerne er rigtige.

De ansatte har som hovedregel en lydighedspligt over for den offentlige myndighed eller institution, de er ansat i. Pligten indebærer, at de ansatte inden for lovgivningens rammer skal efterleve en ordre (beslutning) fra deres overordnede.

Hvis en ansat ikke følger en lovlig ordre, er der principielt tale om en tjenesteforseelse, som behandles efter de ansættelsesretlige regler. I særligt grove tilfælde vil der tillige kunne blive tale om strafferetligt ansvar.

Pligt til at rådgive og advare

Offentligt ansatte skal inden for deres arbejdsområde gøre deres overordnede opmærksom på eventuel tvivl om lovligheden af en handling eller beslutning mv., sådan at den overordnede kan tage stilling hertil.

Det samme gælder, hvis der er tvivl om det faktiske eller faglige grundlag for en beslutning.

Når en sådan situation opstår, vil spørgsmålet typisk blive løst i almindelig dialog mellem lederen og medarbejderen, efter at medarbejderen har gjort opmærksom på forholdet og forklaret sin opfattelse.

Der kan dog være situationer, hvor lederen giver en ordre (træffer en beslutning), som medarbejderen ikke er enig i. Det kan fx skyldes, at lederen ikke deler medarbejderens vurdering. Hvis medarbejderen vurderer, at ordren er ulovlig eller i strid med almindelig faglighed, skal vedkommende gøre sin leder opmærksom på det. Det skal medarbejderen gøre, selv om lederen har tilkendegivet, at lederen har truffet sin beslutning. Men det er lederen, der i sidste ende har retten til og ansvaret for at afgøre, om en beslutning mv. er lovlig og fagligt forsvarlig.

Ved en sådan uenighed, hvor lederen fastholder sin beslutning, skal medarbejderen efterleve lederens ordre, medmindre det er klart for medarbejderen, at ordren er ulovlig (klar ulovlighed).

Eksempel: En leder i en kommune lægger op til, at der skal gives et påbud til en lokal erhvervsvirksomhed. Medarbejderen, der behandler sagen, mener, at det er tvivlsomt, om et påbud ligger inden for rammerne af den relevante lovgivning.

Medarbejderen må her redegøre for sin opfattelse, men vil – hvis lederen fastholder sin vurdering af, at påbuddet er lovligt – både have ret og pligt til at efterkomme ordren.

I en situation hvor ordren ikke er klart ulovlig, vil medarbejderen ikke ifalde ansættelsesretligt eller strafferetligt ansvar for at efterleve ordren, selv om det senere måtte vise sig, at lederens beslutning faktisk var ulovlig.

At en ansat i en offentlig myndighed eller institution i disse situationer ikke ifalder et individuelt ansvar for at efterleve en ulovlig ordre, ændrer ikke ved, at myndigheden har tilsidesat sit myndighedsansvar ved at handle ulovligt.

Hvis medarbejderen derimod nægter at efterleve ordren, vil der principielt være tale om en tjenesteforseelse, også selvom man efterfølgende når 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.

Ret og pligt til at sige fra

Medarbejdere har både ret og pligt til at sige fra, hvis en leder udsteder og fastholder en ordre, der er klart ulovlig, eller som pålægger den ansatte at gøre noget, som i sig selv er strafbart.

Det gælder også, selv om ordren går ud på ikke at gøre noget, fx at undlade at træffe en afgørelse, der efter lovgivningen er pligt til at træffe.

En medarbejder, der efterlever en klart ulovlig ordre, vil kunne blive mødt med ansættelsesretligt – og i særlige tilfælde strafferetligt – ansvar for at have fulgt ordren.

Samtidig med at medarbejderen siger fra, skal medarbejderen forklare lederen om sin opfattelse og anbefale lederen at frafalde den klart ulovlige ordre.

Hvis lederen fastholder sin ordre, skal medarbejderen underrette lederens umiddelbart overordnede om forholdet. Medarbejderen bør senest samtidig med underretningen af fx afdelingschefen oplyse sin leder om, at vedkommende går videre med sagen.

For så vidt angår spørgsmålet om underretning af eksterne parter om ulovlige forhold eller forhold, der strider imod almindelig faglighed i det offentlige, se kapitel 3 om offentligt ansattes ytringsfrihed.

- Offentligt ansatte skal følge lovlige tjenstlige ordrer.
- Offentligt ansatte skal gøre deres overordnede opmærksom på tvivl om lovligheden af en handling mv.
- Hvis en ordre er klart ulovlig, må den ansatte ikke efterleve ordren.
- Er ordren ikke klart ulovlig, skal den ansatte efter leve ordren.

3. Offentligt ansattes ytringsfrihed

Indledning

Offentligt ansatte er ligesom alle andre borgere beskyttet af bl.a. grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed og kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremføre personlige meninger også om emner, der vedrører deres arbejdsområde. Den udstrakte ytringsfrihed betyder, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative konsekvenser på jobbet på grund af deres ytringer.

Beskyttelsen omfatter som udgangspunkt alle former for ytringer. Det vil sige alt fra faglige beskrivelser og synspunkter til politiske holdninger. Det gælder, uanset om ytringerne er fremsat i tekst, tale eller billeder og i forbindelse med taler, møder, interviews, læserbreve, debatindlæg, indlæg på de sociale medier, kunstneriske udtryksformer osv.

Beskyttelsen indebærer også, at offentlige myndigheder ikke må fastsætte regler om, at der forud for en offentliggørelse af ytringer skal indhentes tilladelse fra den myndighed, man er ansat i. Der må heller ikke lægges andre hindringer i vejen for ytringernes offentliggørelse.

Offentligt ansatte er dog – ligesom alle andre borgere – underlagt visse begrænsninger i deres ytringsfrihed.

Hvis man som offentligt ansat er i tvivl om, hvorvidt en påtænkt eller allerede fremsat ytring holder sig inden for rammerne af sin ytringsfrihed, kan man bl.a. rette henvendelse til sin faglige organisation. Rammerne er desuden beskrevet i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ytringer på egne vegne eller på myndighedens vegne

Offentligt ansatte kan på egne vegne deltage i den offentlige debat og fremsætte personlige meninger og synspunkter. Det gælder også emner, der vedrører ens eget arbejdsområde. Det gælder derudover, når man ikke kun udtaler sig på egne vegne, men også når man samtidig udtaler sig på vegne af andre, fx tillidsrepræsentanter, som udtaler sig kritisk om forholdene på arbejdspladsen på vegne af en medarbejdergruppe.

> *Eksempel: En tillidsrepræsentant på en skole giver over for en avis udtryk for bekymring over, at der er manglende ledelsesmæssig fokus på elevernes faglige udvikling.*
>
> *Der er intet til hinder for at ytre sig på denne måde.*

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder kun, når man som offentligt ansat ytrer sig på egne vegne. Det betyder omvendt, at ledelsen på en offentlig arbejdsplads kan fast-

sætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne. Ledelsen kan også fastsætte retningslinjer for indholdet af udtalelser, der fremsættes på myndighedens vegne.

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 myndighedens synspunkter, skal man være opmærksom på at præcisere, at man ytrer sig på egne vegne.

Tavshedspligt

Offentligt ansatte har tavshedspligt om fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem deres arbejde. Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke ytre sig om oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten.

> *Eksempel: En sygeplejerske ansat på et hospital i en akutmodtagelse skriver i en opdatering på et socialt medie, at hun netop har modtaget en navngiven person, som har været involveret i spritkørsel.*
>
> *Der er tale om brud på tavshedspligten og derfor en ulovlig ytring.*

Hvis man er i tvivl om, hvorvidt en oplysning er fortrolig og dermed omfattet af tavshedspligten, kan man fx drøfte det med sin leder. Der henvises desuden til kapitel 4 om tavshedspligt.

Der er helt særlige tilfælde, hvor offentligt ansatte alligevel har ret til at ytre sig om fx tavshedsbelagte oplysninger. Dette er nærmere beskrevet nedenfor under afsnittet om offentligt ansattes meddeleret og ”whistleblowing”.

Myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne

I nogle særlige tilfælde skal offentligt ansatte på grund af hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne udvise tilbageholdenhed med at ytre sig.

Begrænsningen gælder kun udtalelser om sager inden for ens eget arbejdsområde og normalt kun centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen.

Ansatte med funktioner, der ligger langt fra de politiske og administrative beslutningstagere, og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen, vil i almindelighed ikke være underlagt denne begrænsning.

Er der tale om en ytring, der vedrører en beslutning truffet af myndigheden, vil det have betydning, om ytringen fremsættes før eller efter, at beslutningen er truffet. En ytring, der fremsættes offentligt, før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med, at en beslutning er truffet, kan have større skadevirkning for den interne beslutningsproces end en ytring, der fremsættes længere tid efter, at beslutningen er truffet.

Eksempel: Et dagblad offentliggør et debatindlæg med kritiske kommentarer til sammenlægningen af en vuggestue og en børnehave til en integreret institution. Indlægget er skrevet af souschefen i vuggestuen. Den pågældende souschef har ikke aktivt medvirket ved beslutningen om sammenlægningen.

Der er intet til hinder for, at den pågældende ytrer sig på denne måde.

Man har som offentligt ansat en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for de fremtidige forhold på arbejdspladsen, fx nedskæringer.

En offentligt ansat har ret til at fremføre en eventuel kritik offentligt uden først at rejse kritikken internt på arbejdspladsen over for fx ledelsen eller en tillidsrepræsentant. I en række tilfælde vil det dog kunne være mest hensigtsmæssigt og fornuftigt først at rejse kritikken via de interne systemer, bl.a. af hensyn til muligheden for at forbedre de forhold, man finder er kritisable, og af hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold på arbejdspladsen. Dette kan arbejdsgiveren dog ikke stille som krav.

Andre begrænsninger

Offentligt ansatte må – ligesom andre borgere – ikke komme med freds- og ærekrænkende udtalelser. Sådanne udtalelser er strafbare efter bestemmelserne i straffelovens kapitel 27. Det drejer sig bl.a. om videregivelse af oplysninger om en anden persons rent private forhold eller fremsættelse af injurierende udtalelser.

Eksempel: En plejehjemsmedarbejder skriver på et socialt medie, at en af pågældendes kollegaer stjæler fra plejehjemsbeboerne, selvom plejehjemsmedarbejderen er klar over, at det ikke er sandt.

Der er tale om en ulovlig ytring, da den indeholder en urigtig beskyldning mod kollegaen om at have begået et strafbart forhold.

Som offentligt ansat må man godt udtale sig kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis forholdene giver grund til det. Men man må ikke udtale sig i en urimelig grov form, og man må ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit eget arbejdsområde.

Eksempel: En kommunal byggesagsbehandler oplyser urigtigt i et interview til en avis, at pågældende af ledelsen har fået ordre til at meddele byggetilladelser i strid med reglerne.

Hvis udtalelsen er åbenbart urigtig, er det en ulovlig ytring.

Ledelsen kan ikke – fx under henvisning til en loyalitetsforpligtelse mellem en ansat og dennes arbejdsplads – pålægge den ansatte yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.

Offentligt ansattes meddeleret og ”whistleblowing”

Offentligt ansatte har en såkaldt meddeleret. Det betyder, at offentligt ansatte har ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning – fx åbenbart misbrug af offentlige midler. Sådanne ytringer betegnes nogle gange også som “whistleblowing”.

Offentligt ansatte kan som udgangspunkt frit videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen eller andre eksterne parter. Det gælder også i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, følger det af straffeloven, at sådanne oplysninger kun kan videregives til pressen eller andre, hvis det varetager en åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv. Det vil fx kunne være tilfældet i de helt særlige situationer, hvor den ansatte videregiver oplysninger om konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

Omvendt skal man som offentligt ansat være opmærksom på, at det er strafbart at videregive fortrolige oplysninger, hvis videregivelsen ikke varetager en åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv. Det vil samtidig kunne medføre negative ansættelsesretlige konsekvenser – fx afskedigelse. Den nærmere vurdering af, om videregivelse af fortrolige oplysninger varetager de nævnte hensyn vil bero på et konkret skøn, der i sidste ende foretages af domstolene.

Derudover har offentligt ansatte, som bliver pålagt ulovlige ordrer, ret – og i visse tilfælde også pligt – til at underrette internt om ulovlige, herunder fagligt uforsvarlige, forhold. Se kapitel 2 om instruktionsbeføjelse.

Offentligt ansatte har desuden ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsorganer, herunder Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen, i tilfælde af klare ulovligheder.

Der kan ikke stilles krav om, at offentligt ansatte har foretaget en forudgående intern underretning om ulovligheder eller uforsvarlige forhold, hvis den ansatte vurderer, at underretningen ikke kan forventes at få noget resultat. I sådanne tilfælde kan den ansatte altså gå direkte til fx pressen, Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen.

Offentligt ansatte, der henvender sig til en myndighed om fx ulovlig forvaltning, kan ikke forvente, at deres identitet ikke kommer til andres kendskab, hvis identiteten fremgår af sagen. Det skyldes, at den type oplysninger som udgangspunkt vil være omfattet af retten til aktindsigt.

Lovlige ytringer og ledelsens reaktion

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig. Det betyder, at ytringen ikke i sig selv kan føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering – som fx ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – fx samarbejdsvanskeligheder – er af en så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for, at ledelsen gør brug af de nævnte reaktioner over for den offentligt ansatte.

Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på de krav, der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte, og at samarbejdsvanskelighederne skal søges løst på den mindst indgribende måde for den ansatte. Ledelsen skal samtidig være opmærksom på, om den kan bevise de nævnte forhold, og at der i den forbindelse stilles krav om, at der skal være et særligt sikkert bevismæssigt grundlag. Derudover skal ledelsen have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Hvis man som offentligt ansat oplever at blive mødt med negative ledelsesreaktioner på grund af en lovlig ytring, kan man rette henvendelse til sin faglige organisation eller fagforening.

Hvis man som leder i en offentlig myndighed er i tvivl om, hvorvidt betingelserne for at gøre brug af negative ledelsesreaktioner over for en ansat på grund af dennes ytringer er til stede, og denne tvivl ikke kan afklares internt i myndigheden, kan myndigheden efter normal praksis kontakte henholdsvis KL, Danske Regioner eller Moderniseringsstyrelsen med henblik på at drøfte spørgsmålet.

- 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 ressourcespørgsmål, som kan have væsentlig betydning for arbejdspladsen.
- Hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne kan medføre begrænsninger i centralt placerede medarbejderes ytringsfrihed.
- Der gælder kun få andre begrænsninger i ytringsfriheden, bl.a. tavshedsbelagte oplysninger, ærekrænkende udtalelser samt åbenbart urigtige oplysninger om arbejdspladsen.
- Loyalitetspligten i ansættelsesforholdet kan ikke medføre yderligere begrænsninger i ytringsfriheden.
- Offentligt ansatte har ret til at give bl.a. pressen oplysninger, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning.
- En lovlig fremsat ytring kan ikke i sig selv føre til negative ledelsesreaktioner.
- Der er ikke pligt til at fremsætte kritiske ytringer internt først, men generelt bør åbenhed og konstruktiv debat fremmes på den enkelte arbejdsplads.

4. Tavshedspligt

Indledning

Offentligt ansatte må i almindelighed gerne fortælle andre om deres arbejde, jf. kapitel 3 om offentligt ansattes ytringsfrihed. Åbenhed herom bidrager til borgernes 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. Det følger navnlig af de almindelige regler om tavshedspligt, som findes i straffeloven og forvaltningsloven, samt databeskyttelseslovgivningen hvis der er tale om personoplysninger. Der er fx ikke fri adgang til at videregive oplysninger om personsager.

Offentligt ansatte må desuden ikke indhente eller på anden måde gøre sig bekendt med fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om borgere eller private virksomheder, som ikke er af betydning for udførelsen af deres arbejde.

Det er ikke kun under ansættelsen i det offentlige, men også efter ansættelsens ophør, at offentligt ansatte har tavshedspligt. Det er dog langt fra alle oplysninger, den ansatte bliver bekendt med, der er underlagt tavshedspligt.

Det er vigtigt, at offentlige myndigheder og institutioner beskytter de oplysninger, som de behandler om borgerne, og at borgernes personlige integritet og privatliv ikke krænkes.

Fortrolige oplysninger

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

Væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser

Forvaltningslovens § 27 opregner en række offentlige og private interesser, der – efter en konkret vurdering – kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

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

- Enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.
- Enkeltpersoners eller virksomheders forretningsmæssige forhold.

Fortrolige oplysninger om private forhold kan fx være oplysninger om en persons strafbare forhold, helbredsforhold, sociale problemer eller privatøkonomiske forhold.

Forretningsmæssige forhold, der kan være fortrolige, kan fx være oplysninger om en ny og ukendt produktionsmetode i en virksomhed.

Er en oplysning offentlig kendt, vil oplysningen i nogle tilfælde ikke være omfattet af tavshedspligten, fx når borgeren selv har offentliggjort den.

Af *offentlige interesser* nævnes i forvaltningsloven blandt andet hensynet til:

- Statens sikkerhed eller rigets forsvar.
- Rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande og internationale organisationer.
- Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser.
- Gennemførelse af det offentliges kontrolvirksomhed.
- Det offentliges økonomiske interesser.
- Myndighedens interne beslutningsprocesser.

Det betyder, at der kan være tavshedspligt om fx indretning af militære anlæg, en myndigheds it-sikkerhed, forhandlinger i EU, politiets efterforskning, administrative kontrolaktioner og kontraktforhandlinger med private virksomheder mv.

Bestemmelser om skærpet tavshedspligt
Ved siden af de almindelige regler om tavshedspligt og forvaltningsloven, kan der i nogle tilfælde ud fra særlige hensyn være fastsat særlige regler, der pålægger de ansatte en skærpet tavshedspligt.

Normalt er sådanne regler begrænset til at gælde for bestemte myndigheder og forhold.

For eksempel gælder der særlige regler om tavshedspligt for ansatte hos skattemyndighederne.

Tavshedspligten kan ikke udvides ved tjenstlig ordre
En leder kan ikke ved tjenstlig ordre pålægge sine medarbejdere tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen.

Det betyder, at lederen ikke kan udstede instrukser, der fx angiver, at der er tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som medarbejderne kommer i besiddelse af.

Ledelsen må dog gerne – fx i en vejledning – specificere hvilke dokumenter eller oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt.

Varsomhed ved videregivelse af oplysninger

Videregivelse af fortrolige personoplysninger til udenforstående kan kun ske i ganske bestemte tilfælde, bl.a. når der er indhentet samtykke fra den person, oplysningen angår.

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 fx ske ved et kontrolopkald på telefonen, hvor man sikrer sig, at den, som har ringet eller skrevet til myndigheden, er den person, som vedkommende udgiver sig for at være.

Hvis en offentligt ansat efter lovgivningen er forpligtet til at videregive en oplysning, er der ikke tale om en krænkelse af tavshedspligten.

Udveksling af oplysninger mellem myndigheder

Der kan være behov for, at forvaltningsmyndigheder udveksler oplysninger, også selv om oplysningerne er fortrolige. Det kan fx være tilfældet, hvor flere myndigheder samarbejder om behandlingen af en sag. De nærmere regler herom findes bl.a. i forvaltningsloven og databeskyttelseslovgivningen.

Der er normalt en videre adgang til at videregive fortrolige oplysninger til en anden offentlig myndighed end til private.

- Offentligt ansatte må i almindelighed gerne fortælle andre om deres arbejde.
- Reglerne om tavshedspligt sætter imidlertid grænser for, i hvilket omfang de ansatte må videregive oplysninger, som de har fået kendskab til i forbindelse med deres arbejde.
- Hvis en oplysning er fortrolig og derfor omfattet af tavshedspligt, fx fordi den vedrører enkeltpersoners private eller økonomiske forhold, kan den i almindelighed ikke videregives til private.
- Det er vigtigt, at offentlige myndigheder og institutioner beskytter de oplysninger, som modtages fra borgerne, og at borgernes personlige integritete og privatliv ikke krænkes.
- Der gælder særlige regler om videregivelse af fortrolige oplysninger til andre myndigheder.

5. Habilitet

Indledning

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

En offentligt ansat, der træffer afgørelse på grundlag af hensyn, der ud fra en objektiv betragtning er uvedkommende – fx hensyn til egne personlige eller økonomiske interesser eller til private venner eller bekendte – handler derfor i strid med sine tjenstlige pligter.

For at sikre korrekte og lovlige afgørelser og 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 er vigtigt at fremhæve, at vurderingen af, om en ansat er inhabil, ikke er en vurdering af den ansattes hæderlighed eller evner. Der er derfor ikke noget forkert i at være inhabil – blot den ansatte undlader at deltage i behandlingen af den konkrete sag.

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

Forhold, der kan medføre inhabilitet

Regler om habilitet findes navnlig i forvaltningslovens kapitel 2. De gælder, hvor en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse eller indgå kontrakt med fx en privat virksomhed. Reglerne i forvaltningsloven kapitel 2 suppleres af en generel retsgrundsætning om habilitet, som finder anvendelse, hvor forvaltningsloven ikke dækker.

En offentligt ansat er fx inhabil, hvis:

- Den ansatte har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.
- Den ansatte 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 ansattes upartiskhed, fx fordi der er tale om et nært venskab – eller uvenskab – i forhold til den, som sagen vedrører.

Det afhænger af en konkret vurdering, om en interesse gør den ansatte inhabil. For at inhabilitet indtræder, skal interessen, eksempelvis en personlig eller økonomisk interesse, være af en sådan karakter, at man med rimelighed kan gå ud fra, at interessen generelt set vil være egnet til at påvirke sagsbehandlingen. Det er altså uden betydning, om den ansatte eller lederen vurderer, at den ansatte i det konkrete tilfælde kan holde den uvedkommende inte-

resse ude af sagen. Det afgørende er, om interessen generelt set er egnet til at skabe tvivl om den ansattes upartiskhed.

Eksempel: En kommunal sagsbehandler skal træffe afgørelse om, hvorvidt der skal gives tilladelse til at bygge en etage oven på huset på nabogrunden til sagsbehandlerens brors egen grund.

Sagsbehandleren vil være inhabil. Uanset hvilken relation, der konkret er mellem sagsbehandleren og dennes bror, skal sagsbehandleres således afstå fra at behandle sagen.

Underretningspligt

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

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

Konsekvenser af inhabilitet

Hvis en offentligt ansat er inhabil i forhold til en bestemt sag, må den ansatte 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 kollega.

Myndighedsinhabilitet

En myndighed som sådan kan også befinde sig i interessekonflikter eller andre situationer, hvor der er risiko for mistillid til, om myndighedens afgørelse vil blive påvirket af usaglige hensyn. Dette kaldes myndighedsinhabilitet.

De habilitetskrav, der gælder for myndigheder, baserer sig på de samme hensyn, som ligger bag reglerne om personlig habilitet.

Foreligger der myndighedsinhabilitet, bør det overvejes, om det er muligt at overføre sagen til en sideordnet eller overordnet myndighed.

- Reglerne om habilitet er vigtige både for at beskytte den ansatte selv og for at sikre befolkningens tillid til det offentlige.
- En ansat må ikke deltage i behandlingen af en sag, hvis den ansatte selv – eller dennes familie – fx er part i sagen eller i øvrigt har særlige personlgie 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. Gaver og andre fordele

Indledning

Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke modtage gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder i forbindelse med deres arbejde.

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

Nedenfor i kapitlet gennemgås en række eksempler på gaver og andre fordele, og hvornår de undtagelsesvist kan modtages. Fælles for de eksempler på gaver, som nævnes i dette kapitel, er, at de – uanset gavens værdi og motivet bag at give gaven – tilbydes den ansatte i kraft af dennes stilling i det offentlige. Giveren kan være en borger, en privat virksomhed, en interesseorganisation eller anden ekstern part.

Uden for beskrivelsen i dette kapitel falder gaver og andre fordele, som gives internt på arbejdspladsen til den ansatte. Dette kan eksempelvis være et tilskud fra ledelsen til en sommerfest eller en julegave.

Reglerne om modtagelse af gaver, der er beskrevet i dette kapitel, kan med fordel udfyldes på den enkelte arbejdsplads. Der kan fx på den enkelte arbejdsplads fastsættes retningslinjer om, at ansatte, der står for indkøb af udstyr og ydelser til myndigheden, *aldrig* må tage imod gaver eller andre fordele fra private. Der kan også på den enkelte arbejdsplads fastsættes en beløbsmæssig grænse for, hvor dyre vingaver en ansat må modtage, når den ansatte holder oplæg som led i sin ansættelse. Hvis der på den enkelte arbejdsplads er fastsat strengere retningslinjer, end der er beskrevet i dette kapitel, skal den ansatte følge disse retningslinjer.

Retsgrundlaget

Efter straffelovens § 144 kan offentligt ansatte, der modtager bestikkelse, straffes med bøde eller fængsel. Reglerne er beskrevet i Justitsministeriets vejledning ”Undgå korruption”.

Der findes ikke herudover generel lovgivning, som udtrykkeligt regulerer offentligt ansattes adgang til at modtage gaver og andre fordele i forbindelse med deres arbejde. Forholdet er i stedet reguleret af almindelige forvaltningsretlige principper. Der kan på visse områder være fastsat specifikke regler. Eksempelvis gælder der regler for sundhedspersonales modtagelse af økonomiske fordele i forbindelse med reklame for lægemidler og medicinsk udstyr.

De forvaltningsretlige principper om modtagelse af gaver og andre fordele skal ligesom reglerne om habilitet forebygge, at der opstår situationer, hvor der kan rejses tvivl om, hvorvidt

den ansatte vil være saglig og upartisk i varetagelsen af sine arbejdsopgaver. Reglerne har dermed også til formål at beskytte den ansatte.

Overordnet skal principperne medvirke til at sikre befolkningens tillid til det offentlige.

Der kan som nævnt også gælde strengere retningslinjer på den enkelte arbejdsplads. Hvis det er tilfældet, skal den ansatte følge disse retningslinjer.

Udgangspunkt

Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke modtage gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder, som de tilbydes i kraft af deres ansættelse.

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.

Tilfælde, hvor der helt undtagelsesvist kan modtages gaver eller andre fordele

I visse tilfælde kan gaver eller andre fordele helt undtagelsesvist modtages. Om en gave eller anden fordel bør afslås eller helt undtagelsesvist kan modtages, afhænger af gavens eller fordelens art og den sammenhæng, hvori den tilbydes. Der kan ikke opstilles fx en beløbsmæssig bagatelgrænse for, hvornår ansatte kan modtage en gave. Der må i alle tilfælde foretages en konkret vurdering af, om en gave eller en fordel falder inden for de meget begrænsede undtagelser, hvor det er i orden at modtage den.

I denne konkrete vurdering kan bl.a. – med forskellig vægt fra sag til sag – indgå følgende overvejelser:

- Hvad er giverens relation til den offentligt ansatte og den ansattes arbejdsplads?
- Er der tale om en gave eller en fordel, der tilbydes den ansatte i kraft af dennes stilling som offentligt ansat?
- Forventer giveren en modydelse fra den ansatte, eller kan en accept af gaven eller fordelen give en forventning herom?
- Har gaven eller fordelen en beskeden økonomisk værdi?
- Vil en accept af gaven eller fordelen kunne forstyrre den ansattes udførelse af sine pligter, fx sætte den ansatte i en følelse af taknemmelighedsgæld?
- Kan der stilles spørgsmål ved den ansattes upartiskhed, hvis den ansatte modtager gaven eller fordelen?

Ved invitationer til arrangementer mv., fx en frokost, kan det yderligere overvejes, om der er tale om et naturligt led i en samarbejdsrelation, om der foreligger et fagligt formål med deltagelse i arrangementet, og om det faglige formål udgør den bærende del af arrangementet. Her vil bl.a. arrangementets karakter, omfang, målgruppe og den ansattes arbejdsopgaver og stilling kunne have betydning.

Det kan også være relevant at overveje, om deltagelse i et arrangement mv. kan give anledning til fremtidige problemstillinger. For eksempel ud fra det synspunkt, at myndigheden ikke kun skal være, men også skal *fremstå* som neutral over for virksomheden og dennes konkurrenter.

Det anbefales, at den ansatte i tvivlstilfælde drøfter sagen med sin leder.

I det følgende er beskrevet en række eksempler på gaver og fordele, som enten bør afslås, eller som helt undtagelsesvist kan modtages. Eksemplerne kan bruges til inspiration til, hvordan tilbud om gaver skal håndteres.

Eksemplerne er opdelt i 1) egentlige gaver 2) deltagelse i arrangementer, kurser, rejser mv. og 3) andre fordele.

Eksempler

1) Egentlige gaver

Det generelle udgangspunkt
Udgangspunktet om, at offentligt ansatte ikke må modtage gaver eller andre fordele i forbindelse med deres arbejde, gælder også i situationer, hvor gavegiveren hverken har eller har haft en sag under behandling hos myndigheden.

> *Eksempel: En kommunalt ansat medarbejder modtager – måske sammen med en række andre ansatte i kommunen – en beskeden gave fra en virksomhed, selvom virksomheden (endnu) ikke har haft sager til behandling i kommunen.*
>
> *Gaven skal returneres.*

Anerkendelse for veludført arbejde
Offentligt ansatte må som udgangspunkt ikke modtage gaver mv., der gives som udtryk for, at giveren er tilfreds med fx serviceniveauet, sagsbehandlingen eller udfaldet af en konkret sag.

> *Eksempel: En virksomhed har vundet et offentligt udbud hos en kommune og som tak herfor, modtager en række ansatte i kommunen en kurv med vin og chokolade.*
>
> *De offentligt ansatte må ikke tage imod gaven.*

”Taknemmelighedsgaver”
Ansatte kan modtage beskedne ”taknemmelighedsgaver” i de særlige tilfælde, hvor det kan synes uhøfligt og være en skuffelse for giveren, hvis gaven returneres. Dette ses særligt at være tilfældet, hvis der er en personlig relation mellem giveren og modtageren. Det kan fx gælde for plejepersonale eller pædagoger.

Eksempel: Et forældrepar medbringer i forbindelse med barnets ophør i dag-institutionen en æske chokolade til pædagogerne.

Eksempel: En patient forærer efter endt indlæggelse lægen en buket blomster.

I disse tilfælde vil de ansatte som udgangspunkt kunne modtage gaven af hensyn til borgeren. Der er tale om beskedne taknemmelighedsgaver for en serviceydelse af personlig karakter for borgeren eller om en relation mellem borgeren og den ansatte, som har et personligt præg.

Lejlighedsgaver mv.
Offentligt ansatte kan modtage sædvanlige, beskedne lejlighedsgaver fra borgere eller virksomheder i forbindelse med arrangementer af personlig karakter, fx runde fødselsdage, jubilæer eller afsked.

Eksempel: Ved en reception i anledning af en ansats 25 års jubilæum ønsker en virksomhed, som den ansatte har jævnlige tjenstlige relationer til, at give den ansatte en passende gave, fx en bog eller en vingave.

Den ansatte kan modtage en sådan gave.

Offentligt ansatte kan desuden i forbindelse med højtider, fx jul eller nytår, modtage meget beskedne gaver fra borgere og virksomheder mv., som de har en etableret arbejdsrelation til.

Eksempel: En virksomhed, der i løbet af året har arbejdet sammen med nogle ansatte i en styrelse, sender ved juletid en æske chokolade til de pågældende medarbejdere.

Eksempel: En beboer i en plejebolig beder hvert år sin datter om at indkøbe en æske chokolade til personalet i forbindelse med julen.

Gaverne kan modtages.

Medarbejderen skal ved modtagelse af lejlighedsgaver være opmærksom på, om gaven reelt har karakter af at være en anerkendelse for veludført arbejde, eller om der konkret er omstændigheder, der giver anledning til overvejelser om habilitet.

Værtsgaver
Det er almindelig kutyme, at offentligt ansatte kan modtage mindre gaver fra eksempelvis 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, fx en bog om det pågældende land.

Den ansatte kan tage imod gaven.

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

Arv
Arv, der er testamenteret til offentligt ansatte alene i kraft af deres rolle som offentlige ansatte, kan ikke modtages.

Gaver i forbindelse med oplæg el.lign.
Offentligt ansatte opnår ofte stor viden om et givent emne inden for deres fagområde, og det er derfor naturligt, at offentligt ansatte vil opleve at blive inviteret til at holde foredrag eller oplæg.

Eksempel: En ansat inviteres som led i sin ansættelse til at holde et foredrag eller oplæg for en privat organisation og modtager bagefter som tak 2-3 flasker vin.

En sådan påskønnelse må som udgangspunkt gerne modtages. Der er tale om sædvanlig praksis.

Den ansatte skal dog være opmærksom på, at værdien af påskønnelsen skal være beskeden. I modsat fald må den ansatte ikke modtage den.

Det er endvidere vigtigt at være særligt påpasselig, hvis man som offentligt ansat inviteres til at holde et oplæg for nogen, der aktuelt har en sag til behandling hos den myndighed, den ansatte repræsenterer. Hvis selv en beskeden påskønnelse for et oplæg kan skabe usikkerhed om den ansattes uvildighed, bør den afslås.

Hvis den ansatte holder foredrag eller oplæg, der ikke er et led i ansættelsen, kan der være tale om bibeskæftigelse. Her vil den offentligt ansatte således ikke modtage en eventuel modydelse i kraft af sin rolle som offentligt ansat. Er den ansatte i tvivl om karakteren af foredraget, og hvorvidt vedkommende kan modtage en modydelse, bør den nærmeste leder spørges til råds.

Der henvises i øvrigt til kapitel 7 om bibeskæftigelse.

2) Deltagelse i arrangementer, kurser, rejser mv.

Offentlige kulturelle arrangementer
Offentligt ansatte bør som udgangspunkt ikke deltage i offentlige kulturelle arrangementer mv. betalt af borgere eller private virksomheder, hvis invitationen hertil er udløst af den pågældendes ansættelse. Det omfatter fx tilbud om gratis adgang til koncerter, sportsarrangementer eller lignende, og det gælder uanset, om arrangementet tidsmæssigt ligger i forlængelse af et fagligt arbejde eller arrangement.

> *Eksempel: En it-leverandør sender efter kontraktens indgåelse adgangsbilletter til en rockkoncert til de chefer og medarbejdere, der har været involveret i kontraktforhandlingerne.*
>
> *Eksempel: En række chefer i en myndighed modtager hver et årskort til en forlystelsespark fra en virksomhed, som de samarbejder med.*
>
> *I begge tilfælde vil gaverne skulle returneres.*

Kurser
Kurser har en økonomisk værdi og kan udgøre en fordel for modtageren. Derfor bør offentligt ansatte være varsomme med at deltage i kurser, som betales af andre end den ansatte selv eller dennes arbejdsgiver.

I forbindelse med valg af kursusleverandør er der ikke noget til hinder for, at en ansat hos myndigheden i nødvendigt omfang deltager under kurser mv. for at vurdere relevans og kvalitet mv.

Rejser
Offentligt ansatte må ikke modtage gaver i form af rejser, der betales af private, hvis gaven er udløst af den pågældendes ansættelse.

Som repræsentant for myndigheden
Nogle offentligt ansatte oplever at blive inviteret til arrangementer, der udbydes af private virksomheder, hvor den offentligt ansattes deltagelse tjener et repræsentativt formål. Deltagelse vil i det tilfælde som udgangspunkt være uproblematisk.

Dette omfatter i almindelighed bredt anlagte og typisk offentligt kendte arrangementer som fx en virksomheds jubilæum eller et årsmøde i en interesseorganisation. Sådanne arrangementer er bl.a. kendetegnet ved, at de ikke er målrettet den enkelte offentligt ansatte eller vedkommendes arbejdsplads.

At offentligt ansatte kan deltage i sådanne arrangementer, gælder også, selv om arrangementet – eventuelt udelukkende – består i fx en frokost eller et kulturelt indslag. Det vil naturligvis være en forudsætning, at den ansatte har en stilling eller funktion, der indebærer mulighed for (og pligt til) at optræde på myndighedens vegne, og at deltagelsen har en reel arbejdsmæssig begrundelse.

Eksempel: En offentlig ansat, for hvem det er naturligt at repræsentere myndigheden udadtil, inviteres i repræsentativt øjemed til et åbent kulturelt arrangement med lettere bespisning i forbindelse med en privat virksomheds jubilæum.

Eksempel: En kreds af chefer og medarbejdere inviteres til en årligt tilbagevendende middag med en arbejdsgiver-, personale- eller anden interesseorganisation.

Invitationer af denne karakter kan normalt accepteres.

En offentligt ansat bør dog ikke deltage i arrangementer, der må karakteriseres som omfattende.

Eksempel: En offentlig ansat inviteres i repræsentativt øjemed til et eksklusivt arrangement med bespisning på en gourmetrestaurant i forbindelse med en privat virksomheds jubilæum.

Invitationer af denne karakter kan normalt ikke accepteres.

Arrangementer med privat ledsager
Offentligt ansatte, der som led i deres ansættelse deltager i et arrangement, som en privat virksomhed betaler for, må som udgangspunkt ikke – medmindre den pågældende selv betaler herfor – medtage en privat ledsager til arrangementet. Dette gælder også, selv om privatansatte har medtaget privat ledsager.

En ansat kan dog i visse særlige tilfælde medbringe en privat ledsager uden at betale særskilt for det. Dette vil fx kunne være tilfældet ved arrangementer, hvor den offentligt ansattes deltagelse tjener et repræsentativt formål, og hvor det i den forbindelse er naturligt at medtage en privat ledsager.

Møder mv. med interesseorganisationer og private virksomheder
Offentligt ansatte kan i visse tilfælde modtage et måltid mv. betalt af en interesseorganisation eller en privat virksomhed i forbindelse med fx et møde eller som afslutning på et projekt.

Da sådanne arrangementer i praksis typisk vil være målrettet den offentligt ansatte eller dennes arbejdsplads, er der et særligt behov for at være opmærksom på, at arrangementet ikke har et upassende omfang.

Det er desuden vigtigt at være opmærksom på, at invitationen ikke må kunne opfattes som en tak for en beslutning eller en afgørelse, som myndigheden har truffet eller forventes at træffe.

Eksempel: Nogle ansatte fra en myndighed er på besøg hos en virksomhed, som myndigheden gennem en årrække har haft et løbende samarbejde med. Virksomheden tilbyder de ansatte et måltid i virksomhedens kantine.

Invitationer af denne karakter kan normalt accepteres.

Eksempel: Som afslutning på et længerevarende projekt mellem nogle faglige organisationer og en myndighed inviterer de faglige organisationer myndighedens ansatte på en middag.

Invitationer af denne karakter kan normalt accepteres.

Der er en særlig grund til at være påpasselig, hvis invitationen er fra en privat virksomhed, som har en kommerciel interesse i at mødes med den offentligt ansatte.

Eksempel: Efter et kort kundemøde om etableringen af et samarbejde med en myndighed, tilbyder virksomheden at give medarbejderne fra myndigheden en luksuriøs frokost på en anerkendt gourmetrestaurant.

Invitationer af denne karakter kan ikke accepteres.

Eksempel: En privat virksomhed, der har bistået en myndighed med at behandle en stor mængde sager, inviterer som afslutning på projektet de ansatte fra myndigheden, som virksomheden har samarbejdet med, ud at spise på en restaurant.

Invitationer af denne karakter kan ikke accepteres.

I tvivlstilfælde kan en mulig løsning være at lade vedkommende myndighed afholde udgiften, forudsat at dette kan ske inden for den relevante bevillingsmæssige hjemmel.

Forplejning i forbindelse med faglige arrangementer

Når offentligt ansatte deltager i faglige arrangementer, fx konferencer eller lignende, kan der som et integreret element i det faglige arrangement indgå en frokost, middag eller lignende forplejning eller et kulturelt indslag.

Der er en vid adgang for offentligt ansatte til at tage imod et måltid eller deltage i et kulturelt indslag, når det indgår som et integreret element i et fagligt arrangement. En offentligt ansat bør dog ikke tage imod frokoster, middage mv., der har et upassende omfang.

Eksempel: En gruppe ansatte i et departement deltager i en faglig konference, der omhandler ledelse i det offentlige. Undervejs i programmet serveres et måltid samt frugt og drikkevarer.

De ansatte må gerne tage imod en sådan forplejning.

I tvivlstilfælde kan der lægges vægt på, om det faglige arrangement er målrettet vedkommende offentligt ansatte eller vedkommendes arbejdsplads, eller om det drejer sig om et arrangement, der er åbent for en bredere deltagerkreds.

> *Eksempel: En række særligt udvalgte offentlige ledere inviteres til et gratis arrangement med et fagligt indhold, hvori der indgår eksklusiv bespisning og underholdning.*
>
> *Lederne bør ikke deltage i et sådant arrangement, hvis underholdning og forplejning klart overskygger det faglige formål.*

Jo bredere et arrangement der er tale om, desto mere skal der til, før fx en frokost er egnet til at skabe tvivl om vedkommende offentligt ansattes upartiskhed.

Tjenstlige forhold (tilsyn mv.)
Der kan være tilfælde, hvor der er en sammenhæng mellem en ansats tjenstlige forhold og et konkret arrangement, så det i forhold til den pågældende ikke kan betragtes som en gave eller anden fordel, at vedkommende har gratis adgang til arrangementet.

Det omfatter fx situationer, hvor en myndighed skal føre tilsyn med, at lovgivning eller kontraktmæssige forpligtelser overholdes, eller hvor deltagelse i arrangementet er et sagligt led i behandlingen af en konkret sag.

> *Eksempel: En række ansatte i en styrelse er i kontraktforhandlinger med en privat virksomhed, da styrelsen muligvis skal leje lokaler af virksomheden. Virksomheden afholder et kulturelt arrangement i de pågældende lokaler. Medarbejdernes deltagelse er nødvendig for at kontrollere lejemålets muligheder.*
>
> *De pågældende medarbejderes deltagelse i arrangementet er alene begrundet i tjenstlige forhold. De kan derfor deltage i arrangementet. Medarbejderne vil derimod ikke kunne medbringe en privat ledsager til arrangementet, medmindre ledsageren selv betaler for sin egen deltagelse.*

3) Andre fordele

Præmier
Præmier, som vindes i konkurrencer, kan i nogle tilfælde antage karakter af gaver, og offentligt ansatte skal derfor være varsomme med at tage imod dem, hvis deltagelse i konkurrencen har tilknytning til tjenesten. Præmier kan omfatte både fysiske genstande, kurser og rabatordninger.

Eksempel: En statslig myndighed afholder årligt en konference, som medfinansieres af private leverandører, som også har opstillet stande på konferencestedet. Her kan i nogle tilfælde vindes præmier af deltagerne, som kommer fra både den private og offentlige sektor.

Offentligt ansatte bør undlade at deltage i sådanne konkurrencer, hvis der kan vindes (større) præmier fra leverandørerne.

Det skyldes, at den ansatte ikke bør bringe sig i en situation, hvor der vil kunne opstå mistanke om favorisering. Synspunktet styrkes, jo tættere den ansatte er på beslutningsprocessen omkring valg af leverandør.

Rabatter og tilkøbsydelser

Offentligt ansatte, 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 mv., hvis rabatten er tilbudt den ansatte i kraft af ansættelsesforholdet.

Eksempel: En teleudbyder, der leverer internetforbindelser (medarbejderbredbånd), tilbyder i forbindelse med leveringen hos myndigheden, at de involverede medarbejdere privat kan tilkøbe sig ekstra ydelser med rabat, fx ekstra tv-kanaler.

Rabatten tilbydes medarbejderne i kraft af deres ansættelse i det offentlige og i sammenhæng med at myndigheden får leveret medarbejderbredbånd af leverandøren. Rabatten vil være at betragte som en gave, der bør afslås.

Der vil derimod ikke være noget til hinder for, at medarbejderen som privatperson tilkøber sig ydelser til den normale pris, som gælder for øvrige privatpersoner, idet der så ikke vil være noget gaveelement.

Der er normalt heller ikke noget til hinder for, at offentligt ansatte privat benytter sig af generelle rabatter mv., som tilbydes alle ansatte i en myndighed eller som led i et medlemskab af en personaleforening, faglig organisation eller lignende. Et element i vurderingen er, om der er tale om en rabat, der efter sit indhold og karakter er normalt forekommende.

Eksempel: En restaurant tilbyder alle medarbejdere i en række virksomheder og myndigheder i nærområdet 15 procent i rabat på take-away i frokosttimerne.

Offentligt ansatte kan normalt benytte sig af en sådan rabat.

Den ansatte betaler selv

Hvis den offentligt ansatte selv betaler et beløb, der modsvarer værdien af en gave eller en fordel, rejser det normalt ikke spørgsmål i forhold til de almindelige forvaltningsretlige principper, idet der ikke foreligger et gaveelement.

Den ansatte bør dog være opmærksom på, om den pågældende herved i kraft af sin ansættelse opnår en anden fordel end en økonomisk, som indebærer, at den pågældende alligevel bør undlade at modtage gaven eller fordelen.

Eksempel: En virksomhed tilbyder en medarbejder i en styrelse, som virksomheden har et fast samarbejde med, at kunne købe en VIP-billet til en ellers udsolgt koncert.

Den ansatte bør ikke modtage fordelen.

Gaver til myndigheden

En myndighed kan i et vist omfang modtage gaver, hvis gaven er tiltænkt myndigheden som institution og ikke myndighedens ansatte som personer. På statens område er dette fx forudsat i Finansministeriets budgetvejledning. Tilsvarende kan kommuner og regioner efter omstændighederne modtage gaver til brug for varetagelse af deres opgaver.

Eksempel: En privat fond betaler for opsætning af et legestativ i en børnehave.

Eksempel: En privat fond forærer en kommune en skulptur til opstilling i offentligt rum.

Kommunen kan som udgangspunkt modtage de pågældende gaver, da der reelt er tale om en gave til kommunens borgere og ikke til kommunens ansatte.

Myndigheden skal være opmærksom på, at almindelige forvaltningsretlige principper også gælder i forbindelse med myndigheders modtagelse af gaver.

En gave til en myndighed, der reelt kommer de ansatte til gode, skal behandles efter principperne om offentligt ansattes modtagelse af gaver.

En gave til en ansat i myndigheden, som vurderes at være i strid med de ovennævnte principper, bliver ikke acceptabel, fordi den ansatte vælger at dele gaven med sine kolleger, eller fordi myndigheden har vedtaget retningslinjer om, at den ansatte skal dele gaven.

Eksempel: En virksomhed sender en kommune en æske chokolade som tak for en byggetilladelse.

Kommunen bør ikke modtage gaven.

- Offentligt ansatte bør generelt være meget tilbageholdende med at modtage gaver eller andre fordele i forbindelse med deres arbejde.
- Offentligt ansatte må selvsagt ikke modtage gaver eller andre fordele, der har karakter af bestikkelse. Dette vil være i strid med straffeloven.
- I få situationer vil offentligt ansatte dog kunne modtage en gave. For eksempel kan offentligt ansatte i særlige tilfælde modtage mindre gaver fra private personer eller virksomheder ved arrangementer af personlig karakter såsom runde fødselsdage, jubilæer eller afsked. Offentligt ansatte kan også modtage beskedne taknemmelighedsgaver i de særlige tilfælde, hvor det virker uhøfligt og vil være en skuffelse for giveren, hvis gaven returneres.
- Der kan gælde strengere regler på den enkelte arbejdsplads, som den ansatte skal følge.
- Det anbefales, at den ansatte i tvivlstilfælde drøfter sagen med sin leder.
- Hvis der fortsat er tvivl om, hvorvidt gaven må modtages, bør gaven ikke modtages.

7. Bibeskæftigelse

Indledning

Offentligt ansatte har som udgangspunkt ret til at have beskæftigelse ved siden af deres hovedbeskæftigelse.

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 fx være undervisning, en bestyrelsespost, 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 ske inden for visse rammer.

Rammerne for bibeskæftigelse

Bibeskæftigelse skal være forenelig med tjenesten. Det er for tjenestemænd fastslået i tjenestemandslovens § 17, men princippet gælder for alle offentligt ansatte. Det vil sige, at det også gælder for ansatte på overenskomstvilkår.

En lignende bestemmelse findes i funktionærlovens § 15, som fastsætter, at en funktionær er berettiget til at påtage sig hverv, når hvervet kan røgtes uden ulempe for virksomheden.

Tjenestemandslovens § 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.”

Funktionærlovens § 15
”En funktionær er berettiget til uden samtykke fra arbejdsgiveren at påtage sig hverv uden for tjenesten, når hvervet kan røgtes uden ulempe for virksomheden.”

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 værdighedskravet (se kapitel 8 om pligter, ansvar og rettigheder).

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 fx være regler om,

- at visse ansatte, fx den øverste ledelse i en myndighed eller særligt betroede medarbejdere, 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.

Finansministeriet har fastsat regler om anmeldelse af bibeskæftigelse for visse ledende embedsmænd i lønramme 38 og derover, og i regionerne er der en aftale om lægers pligt til at oplyse om bibeskæftigelse.

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 i den myndighed, hvor vedkommende er hovedbeskæftiget, hvis den ansatte 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 fx opstå, hvis en ansat har bibeskæftigelse i en privat virksomhed, som skal indhente 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 bibeskæftigelsens art og indhold mener, at bibeskæftigelsen er uforenelig med tjenesten, kan myndigheden pålægge den ansatte ikke at udøve den påtænkte eller aktuelle bibeskæftigelse.

- Den ansatte kan 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 fx ikke indebære risiko for interessekonflikter.
- Der kan inden for bestemte områder være særlige regler for bibeskæftigelse, herunder regler om visse former for bibeskæftigelse skal anmeldes til ansættelsesmyndigheden.

8. Pligter, ansvar og rettigheder

Pligter

Som ansat i det offentlige skal man overholde de regler og principper, der gælder for stillingen og arbejdsopgavernes udførelse. Det forventes også, at man både på arbejdet og i fritiden udviser adfærd, der er passende i forhold til stillingen.

Kravene til offentligt ansattes adfærd udspringer af tjenestemandsloven, men gælder for alle offentligt ansatte. Det vil sige, at kravene også gælder for ansatte på overenskomstvilkår.

Tjenestemandslovens § 10
”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.”

De regler, der gælder for stillingen
Kravet om, at den ansatte skal overholde de regler, der gælder for stillingen, indebærer, at den ansatte i sit arbejde skal følge gældende lovgivning i almindelighed.

For eksempel vil en socialrådgiver i sit arbejde skulle være opmærksom på regler i serviceloven mv., mens en sygeplejerske i sit arbejde skal agere i overensstemmelse med regler i sundhedsloven mv.

Der kan desuden være fastsat retningslinjer på den enkelte arbejdsplads om arbejdets udførelse mv., som den ansatte skal være opmærksom på og efterleve.

Kravet sigter også til de pligter, der er knyttet til selve ansættelsen. Heri ligger bl.a., at den ansatte har pligt til at udføre arbejdet i overensstemmelse med arbejdspladsens interesser, og at den ansatte skal medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt.

Værdighedskravet
Kravet om, at den ansatte både på arbejdet og i fritiden udviser en adfærd, der er passende i forhold til stillingen, kaldes også for værdighedskravet eller decorumkravet.

En tilsidesættelse af værdighedskravet vil som udgangspunkt udgøre en tjenesteforseelse.

Det nærmere indhold af kravet vurderes ud fra den ansattes stilling og den almindelige moralopfattelse i samfundet.

Værdighedskravet knytter sig til den agtelse og tillid, som den ansattes stilling kræver. Det kan derfor indgå i vurderingen, om der fx er tale om:

- en særligt betroet stilling, fx en stilling med økonomisk ansvar,
- en stilling med en omsorgsforpligtelse over for borgere, eller
- en overordnet stilling.

Et strafbart forhold kan – men vil ikke i alle tilfælde – være uforeneligt med stillingen, men det kan også gælde for andre handlinger eller undladelser. Arbejdsgiveren kan også præcisere kravene til de ansattes adfærd ved at fastsætte, at en bestemt type adfærd forventes i stillingen.

Ansvar

Tjenesteforseelser
Hvis en ansat ikke overholder de regler, der gælder for stillingen, foreligger der som udgangspunkt en tjenesteforseelse.

Ofte vil det kunne afklares, om der er tale om en overtrædelse af reglerne, ved at spørgsmålet drøftes mellem den ansatte og arbejdsgiveren, eller ved at arbejdsgiveren forklarer, hvordan reglerne skal forstås. Arbejdsgiveren har i kraft af ledelsesretten ret til at tilrettelægge og fordele arbejdet.

Der er ikke tale om en tjenesteforseelse, hvis den ansatte ikke er i stand til at levere den arbejdsindsats, der i almindelighed kan forventes i stillingen (ikke er dygtig nok) eller ved samarbejdsvanskeligheder på arbejdspladsen.

I tilfælde af alvorlige tjenesteforseelser, herunder fx vægring ved at udføre tildelte arbejdsopgaver, kan der blive tale om, at arbejdsgiveren tildeler den ansatte en sanktion. Det kan fx være en advarsel eller en afskedigelse. I særligt grove tilfælde kan den ansatte bortvises med den virkning, at ansættelsesforholdet ophører straks.

Arbejdsgiveren skal reagere hurtigst muligt efter at have fået kendskab til og klarlagt en tjenesteforseelse, hvis arbejdsgiveren vil gøre et ansættelsesretligt ansvar gældende. Mens arbejdsgiveren undersøger sagen, kan den ansatte om nødvendigt tjenestefritages eller overflyttes til andet arbejde.

For tjenestemænd indeholder tjenestemandsloven særlige regler om sanktioner for tjenesteforseelser og om behandlingen af sådanne sager.

Forældelse af ansættelsesretligt ansvar
Der er ikke regler om forældelse af ansættelsesretligt ansvar. Principielt forældes ansvaret derfor ikke.

Det har dog betydning, hvor lang tid der er gået, siden tjenesteforseelsen fandt sted. Hvis der er gået lang tid, kan det medføre, at ansvar ikke kan gøres gældende, eller at der gives en sanktion, der er mildere end den, der ellers ville være givet. Normalt skal der være særlige

grunde, fx meget grove forhold, hvis der skal gøres ansvar gældende for tjenesteforseelser, der ligger mere end cirka 5 år tilbage i tiden.

Skal den ansatte altid tale sandt?
Hvis ansættelsesmyndigheden vil gøre et ansvar gældende mod den ansatte, kan der under sagen opstå spørgsmål om, i hvilket omfang den ansatte har pligt til at udtale sig, og om den ansatte har pligt til at tale sandt.

Som udgangspunkt skal offentligt ansatte give relevante oplysninger om deres tjenstlige forhold til bl.a. deres overordnede, og disse oplysninger må ikke være urigtige eller vildledende.

Ifølge Folketingets Ombudsmands praksis vil den ansatte imidlertid kunne nægte at give oplysninger til sine overordnede under en disciplinærsag, der kan ende med alvorligere sanktioner over for den ansatte. Tjenestemandsloven og lov om undersøgelseskommissioner indeholder desuden særlige regler om den ansattes ret til at nægte at udtale sig, når der er risiko for, at den ansatte kan ifalde disciplinæransvar ved at afgive forklaring

Hvis den ansatte vælger at udtale sig, har den ansatte pligt til at sige sandheden. Det gælder dog ikke, hvis det drejer sig om strafbare forhold (se nedenfor om strafferetligt ansvar).

Strafferetligt ansvar
I straffeloven er der særlige regler om strafansvar for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv. Reglerne vedrører bl.a. modtagelse af bestikkelse, overtrædelse af tavshedspligt, misbrug af stilling og grov pligtforsømmelse.

Strafansvar vil normalt kun komme på tale ved meget grove tjenesteforseelser. Sager herom overgives til politiet til efterforskning og afgøres af domstolene.

Urigtige oplysninger og grove beskyldninger
Som offentligt ansat må man godt udtale sig kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis forholdene giver grund til det. Men man må ikke udtale sig i en urimelig grov form, og man må ikke fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit eget arbejdsområde.

Se desuden kapitel 3 om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Rettigheder

De grundlæggende regler for myndigheders og ansattes optræden over for borgerne gælder også i forholdet mellem ansættelsesmyndigheden og den ansatte.

Hvis en arbejdsgiver ønsker at pålægge en ansat en disciplinærsanktion, skal arbejdsgiveren derfor være opmærksom på reglerne i forvaltningsloven om bl.a. partshøring og begrundelse samt den ansattes ret til en bisidder, fx sin tillidsrepræsentant.

Der gælder også en række forvaltningsretlige grundsætninger. Proportionalitetsprincippet indebærer fx, at der skal være et rimeligt forhold mellem det hændte og reaktionen over for

den ansatte. En ansat, der er uenig i en sanktion, kan søge vejledning om sine muligheder hos tillidsrepræsentanten, den ansattes eventuelle faglige organisation eller en advokat.

Hvis en ansat afskediges, er der, alt efter ansættelsesgrundlaget, forskellige muligheder for at forfølge sagen. Den ansattes faglige organisation kan fx kræve en ansattes faglige organisation kræve afskedigelsen behandlet i et afskedigelsesnævn, hvis der i den relevante overenskomst er regler for dette.

- Som ansat i det offentlige skal man overholde de regler, der gælder for stillingen. Det forventes også, at man både på arbejdet og i fritiden udviser en adfærd, der er passende i forhold til stillingen.
- Hvis en ansat ikke overholder de regler, der gælder for stillingen, foreligger der som udgangspunkt en tjenesteforseelse.
- De grundlæggende regler for myndigheders og ansattes optræden over for borgerne gælder også i forholdet mellem ansættelsesmyndigheden og den ansatte. Det betyder bl.a., at forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse og ret til en bisidder gælder.

9. Forsvarlig økonomisk forvaltning

Indledning

Det fremgår af Finansministeriets budgetvejledning, at statslige myndigheder skal anvende deres bevillinger til de formål, de er givet, og vise skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med deres forvaltning af udgifter og indtægter. Myndighederne skal derved sikre, at der udøves forsvarlig økonomisk forvaltning. På det regionale og kommunale område gælder der ligeledes en grundsætning om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Offentlige myndigheder og institutioner skal således anvende deres økonomiske ressourcer i overensstemmelse med de politiske prioriteringer og de formål, hvortil de er givet. Samtidig er det vigtigt, at institutionerne anvender ressourcerne bedst muligt. Offentlige myndigheder og institutioner har desuden ansvar for at sikre, at der løbende sker den fornødne opfølgning på budgetterne og at iværksætte foranstaltninger, der kan imødegå en eventuel risiko for overskridelse af de givne bevillinger.

I praksis betyder det, at offentlige myndigheder og institutioner skal anvende de økonomiske midler så målrettet som muligt og undgå udgifter, der ikke er nødvendige. I kommunerne indeholder den enkelte kommunes kasse- og regnskabsregulativ typisk regler for den økonomiske forvaltning, herunder krav om økonomisk forsvarlighed, bogføring, dokumentation mv. Tilsvarende regulativer findes i regionerne.

Det er ledelsen, der har det overordnede ansvar for, at den enkelte myndighed lever op til kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Kravet har dog også betydning for myndighedens ansatte, da ledelsen kan have fastsat beskrivelser eller anvisninger for, hvordan de ansatte skal agere økonomisk forsvarligt i en bestemt situation, fx i forbindelse med indkøb til myndigheden. Der kan også ud fra hensynet til forsvarlig økonomisk forvaltning være fastsat krav i lovgivning mv., som den ansatte skal overholde i sit arbejde.

Dette er eksempelvis tilfældet med udbudsreglerne, hvorefter offentlige myndigheder har pligt til at sikre effektive indkøb.

Alle offentlige myndigheder og institutioners regnskaber revideres. Revisionen omfatter også en såkaldt forvaltningsrevision, hvor det undersøges, om der er taget skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med ressourceanvendelsen. Det vil sige, om myndighederne har udvist sparsommelighed i deres forvaltning, udvist produktivitet og udvist effektivitet i deres ressourceanvendelse.

I det følgende nævnes som eksempler en række områder, hvor kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning kommer til udtryk for ansatte i det offentlige.

Repræsentation

Der er normalt tale om repræsentation, når en offentlig myndighed eller institution afholder udgifter udadtil for fx at fremme myndighedens interesser eller bevare relationer.

Repræsentationsudgifter vil typisk bestå i:

- Restaurationsregninger.
- Kantineregninger.
- Blomster og kranse.
- Mindre gaver i forbindelse med jubilæer o.l.

Udgifter til repræsentation skal have et formål, der er relevant for myndighedens ansvarsområde og opgavevaretagelse, og må ikke gå videre, end formålet tilsiger. Dette betyder bl.a., at der skal være et rimeligt forhold mellem udgiften, formålet og deltagerkredsen. Den enkelte myndighed kan fastsætte interne regler om maksimale kuvertpriser, ledergodkendelse mv.

Indkøb og salg

Kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning indebærer, at det altid skal overvejes, om et indkøb er nødvendigt, og at indkøb skal ske på markedsmæssige vilkår.

Ved indkøb af varer, tjenesteydelser mv. til en offentlig myndighed skal reglerne i udbudsloven og tilbudsloven overholdes. Ifølge disse regler kan et indkøb være omfattet af udbudspligt eller krav om markedsafdækning mv. Statslige myndigheder og institutioner skal endvidere overholde reglerne i Finansministeriets indkøbscirkulære og udbudscirkulære.

Reglerne om udbudspligt mv. har bl.a. til formål at sikre den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler og dermed medvirke til forsvarlig økonomisk forvaltning. Kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning kan således som udgangspunkt anses for overholdt, hvis de nævnte regler er overholdt.

Indkøbscirkulæret indeholder blandt andet regler om, at statsinstitutioner har pligt til at anvende forpligtende fællesstatslige indkøbsaftaler, der er indgået af Moderniseringsstyrelsens og Statens og Kommuners Indkøbsservice A/S (SKI). Herudover indeholder cirkulæret regler om den såkaldte kaskademodel, der indebærer, at statsinstitutioner som udgangspunkt skal anvende SKI's frivillige aftaler og andre allerede indgåede frivillige aftaler, hvis indkøbsbehovet kan dækkes af disse, og indkøbet ikke er omfattet af en forpligtende aftale.

Udbudscirkulæret indeholder regler om, at statsinstitutioner med passende mellemrum skal gennemgå deres opgaveportefølje med henblik på at identificere opgaver, der er udbudsegnede. Opgaver, der er udbudsegnede, skal med passende mellemrum konkurrenceudsættes eller markedsvurderes. Hvis det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for staten, skal den pågældende opgave udliciteres.

Alle regionerne har vedtaget en indkøbspolitik, som definerer rammerne for deres indkøb, samt en "Fælles strategi for indkøb frem mod 2020". De fælles indkøb er formaliseret i Regi-

onernes Fælles Indkøb (RFI), der er en forpligtende samarbejdsmodel, hvor én region udfører udbud på vegne af de andre.

Kommunerne anvender en række rammeaftaler for indkøb, der ofte er indgået i regi af kommunale indkøbsfællesskaber, SKI mv. Samtidig er der udarbejdet en fælleskommunal indkøbsstrategi samt en fælleskommunal handlingsplan på indkøbsområdet for 2017-2020.

Kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning gælder også i de tilfælde, hvor en offentlig myndighed sælger aktiver, fx inventar, eller har adgang til at sælge ydelser. Salget af både aktiver og ydelser vil skulle ske til markedspris, hvori alle relevante omkostninger skal indregnes. I visse tilfælde kan salg af aktiver mv. kræve særskilt hjemmel, og der kan være særlige regler om prissætningen.

Tjenesterejser mv.

Rejser, herunder studieture og transport til kurser mv., der foretages som led i arbejdet skal have det fornødne faglige formål, og udgifterne skal være rimelige. Der findes særlige regler om udgiftsdækning i forbindelse med tjenesterejser, bl.a. satser for hotel, time- og dagpengesatser og regler om fradrag for måltider mv.

Reglerne om tjenesterejser på statens område fastsættes af Finansministeriet. På det kommunale og regionale område kan der fastsættes regler om godtgørelse ved tjenesterejser på de enkelte arbejdspladser, og statens regler følges i vidt omfang.

Dokumentation

Som offentligt ansat skal man være opmærksom på reglerne om udgiftsdokumentation ved håndtering af fakturaer, kvitteringer mv.

Det indebærer, at udgifter, som en offentlig myndighed eller institution har afholdt, skal være dokumenteret, og formålet med udgiften skal være registreret.

Andre forhold af betydning for efterfølgende kontrol, herunder forvaltningsrevisionen, fx indhentning af flere tilbud forinden indkøb, bør dokumenteres.

- Offentlige myndigheder og institutioner skal overholde kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning.
- Offentlige myndigheder og institutioner skal udvise effektivitet i deres ressourceanvendelse.
- Der kan være fastsat beskrivelser og anvisninger på den enkelte arbejdsplads om medarbejdernes økonomiske forvaltning.

10. Litteraturliste

Love og bekendtgørelser

Forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014

Straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 977 af 9. august 2017

Persondataloven, jf. lov nr. 429 af 31. maj 2000.

Offentlighedsloven, jf. lov nr. 606 12. juni 2013

Funktionærloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1002 af 24. august 2017.

Tjenestemandsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 511 af 18. maj 2017.

Danmarks Riges Grundlov, jf. lov nr. 169 af 5. juni 1953

Bekendtgørelse nr. 1153 af 22. oktober 2014 om reklame mv. for lægemidler

Bekendtgørelse nr. 1155 af 22. oktober 2014 om reklame for medicinsk udstyr

Vejledninger m.m.

Justitsministeriets vejledning nr. 10062 om offentligt ansattes ytringsfrihed (2016).

Justitsministeriets vejledning nr. 9847 om lov offentlighed i forvaltningen (2013).

Justitsministeriets vejledning nr. 11740 om forvaltningsloven (1986).

Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centralforvaltningen (Finansministeriet og Justitsministeriet, september 2015).

Justitsministeriets vejledning ”Undgå korruption” (2015).

KL’s ”Kodeks for forvaltningens rådgivning” (januar 2016).

Finansministeriets Budgetvejledning 2016.

Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd (2015).

Nordskov Nielsen udvalgets betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (september 1993).

Finansministeriets udredning om offentligt ansatte chefers ansvar (1998).

Betænkninger

Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn.

Betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte.

Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.

Betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd.

Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt.

MODERNISERINGSSTYRELSEN

KL

DANSKE REGIONER

modst.dk