

10. EMBEDSMÆND'S PLIGTER

Generelt om embedsmænds pligter

Bedømmelse af et disciplinært ansvar kan overvejes i relation til visse spørgsmål, der navnlig knytter sig til eller er afledt af Kirkeministeriets administration af fællesfondens udgifter til IT-systemer. Dele af de øvrige temaer omfattet af undersøgelsen kan give anledning til kritik, men ikke til overvejelser om disciplinært ansvar. Se nærmere herom i de enkelte delafsnit og nedenfor i det sammenfattende vurderingsafsnit.

Min vurdering af muligt disciplinært ansvar omfatter følgende spørgsmål:

1. Budgetlægning, budgetopfølgning og udgiftsstyring inden for IT- og forsikringsområdet
2. Likviditetsstyring
3. Betalingsafvikling og periodisering
4. Orientering af ministre og Folketinget

Disciplinæransvaret omfatter retlige fejl

Tjenestemandslovens § 10 lyder 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.”

Det centrale er, at tjenestemanden skal overholde ”de regler”, der gælder for hans stilling. Tjenestemandsloven indeholder ikke yderligere bidrag til afgrænsningen heraf.

Den tidligere tjenestemandsløvs, lov nr. 154 af 7. juni 1958, fastsatte i § 3, stk. 2, at en tjenestemand er ”pligtig at påse overholdelsen af den gældende lovgivning og andre for vedkommende forhold givne forskrifter”.

Det anføres i lovforslagets bemærkninger, jf. Folketingstidende 1968-69, Tillæg A, sp. 3883, at udeladelsen af denne bestemmelse ikke tilsigtede en ændring i tjenestemandens retsstilling, idet ”denne forpligtelse anses for at være en bestanddel af de for hans stilling gældende regler”.

I ”Beretning og Indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen”, afgivet den 14. november 1995, anføres side 49, at den tidligere lovs § 3, stk. 2, kan danne udgangspunkt for den nærmere fastlæggelse af det retlige grundlag for tjenstemænds adfærd.

Side 50 anføres:

”Et disciplinært ansvar forudsætter et pligtstridigt forhold. Pligtforsømmelsen kan bestå i tilsidesættelse af udtrykkelige retsfor skrifter. Dette er imidlertid ingen betingelse for pålæggelse af disciplinært ansvar. Efter gældende ret kan en tjenstemand således utvivlsomt drages disciplinært til ansvar for tilsidesættelse af uskrevne retsgrundsætninger med hensyn til tjenstlige handle- og undladdelsespligter, hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed. Et pligtstridigt forhold antages normalt kun at burde give anledning til tjenstlige reaktioner, hvis det er af en vis grovhed.”

Professor, dr.jur., Jens Peter Christensen anfører i ”Offentligt ansatte chefers ansvar”, maj 1998, om ”Aaberg-sagen” side 26:

”Kommissionsdomstolen fandt, at udgangspunktet for en vurdering af, om der af nogle af de involverede tjenstemænd var begået fejl og forsømmelser, måtte tages i det bedømmelsesgrundlag, som normalt anvendes af domstolene ved efterprøvelse af forvaltningsmyndigheders handlinger efter bestemmelsen i grundlovens § 63. Et hovedpunkt i undersøgelsen måtte derfor være, om der forelå retlige mangler, som kunne påtales af domstolene.

Dette ville kunne være tilfældet, hvis skrevne retsregler om sagsbehandling og forvaltningsprocessuelle retsgrundsætninger, materielle hjemmelskrav og almindelige retsgrundsætninger af materiel karakter, måtte være tilsidesat. Samtidig påpegede domstolen, at grænsen mellem retlige mangler i den angivne forstand og overtrædelse af normer, der ikke kunne anses for retlige, langt fra var klar. F.eks. kunne tvivlstilfælde foreligge, hvor der var spørgsmål om at overholde krav med hensyn til god forvaltningsskik baseret på administrativ praksis eller tilkendegivelser fra Folketingets Ombudsmand. I det omfang der forelå det fornødne klare grundlag for at fastlægge indholdet af sådanne standarder, fandt domstolen, at de måtte anses for omfattet af undersøgelsen.”

Det anførte peger på, at disciplinæransvaret først og fremmest retter sig mod tilfælde, hvor der er handlet retsstridigt i betydningen overtrædelse af udtrykkeligt fastsatte retsregler eller almindelige retsgrundsætninger, hvis de har en tilstrækkelig klarhed.

Spørgsmålet om tjenesteforsømmelser i relation til utilstrækkelig økonomistyring har bl.a. foreligget i sagen om visse forhold vedrørende Post- og Telegrafvæsenet, hvor en kommissionsdomstol afgav beretning i april 1985.

Sagen udsprang af kritik af kvalitetsforringelse i postbesørgelsen, et stigende merforbrug på postvæsenets driftsbudgetter samt visse forhold vedrørende anlægsbudgetterne, navnlig i relation til en ny postterminal. Kommissionsdomstolens undersøgelse omfattede de ledelses- og bevillingsmæssige forhold i Post- & Telegrafvæsenet i en periode over ti år.

I sine konklusioner påpegede kommissionsdomstolen en række fejl og forsømmelser, herunder:

- at de økonomiske styresystemer var så mangelfulde, at de ikke kunne tilgodese elementære krav til en styring af virksomheden, og at Post- og Telegrafvæsenet både kunne og burde have iværksat de fornødne økonomiske styresystemer på et tidligere tidspunkt, hvilket var en væsentlig del af forklaringen på de konstaterede økonomiske og produktionsmæssige problemer,
- at et nyt arbejdstidsberegningssystem i brevomdelingstjenesten, der var blevet præsenteret som omkostningsneutral, medførte lavere produktivitet, og blev anvendt med negative økonomiske og administrative konsekvenser, som udgjorde en væsentlig årsag til merforbruget på driftsbudgetterne,
- at ibrugtagningen af den nye postterminal involverede betydelige indkøringsvanskeligheder med et stort merforbrug som følge af lav produktivitet, et svagt og ineffektivt ledelsessystem samt manglende og svigtende informations- og rapporteringssystemer, og
- at der over en længere årrække forekom overskridelser af driftsbevillinger, som bundede i manglende styring af bevillinger og økonomiske forhold i øvrigt, herunder utilfredsstillende ressourceforbrug og -styring samt mangelfuld budgetstyring, -opfølgning og -kontrol.

Kommissionsdomstolen fandt tidligere generaldirektør Poul Hansen ansvarlig for bl.a. de nævnte forhold. Efter at have konstateret dette fortsatte kommissionsdomstolen sin ansvarsvurdering, jf. ”Beretning om undersøgelse af visse forhold vedrørende Post- og Telegrafvæsenet”, 1985, side 958 f.:

”Herefter må det imidlertid igen understreges, at det forhold, at Poul Hansen således formelt og reelt må siges at være ansvarlig, ikke er ensbetydende med, at der nødvendigvis må blive tale om et ansvar i tjenestemandsløvens forstand. Hertil kræves yderligere, at de udviste fejl og forsømmelser er af en sådan karakter og grovhed, at de må betegnes som ansvarspådragende. Fejlskøn, fejl-prioriteringer og lignende kan således i almindelighed ikke udgøre det fornødne grundlag for disciplinærforfølgning. Hertil kommer, at der også for Poul Hansens vedkommende kan anføres en række omstændigheder, der må tages i betragtning ved afgørelsen af, om tjenstligt ansvar bør søges gennemført. I den sammenhæng bør det navnlig fremhæves, at P & T ved hans tiltræden som generaldirektør var dårligt rustet i styringsmæssig henseende, og at der derfor forestod en stor og vanskelig opgave med at udvikle P & T til en moderne vel-dreven virksomhed.

[...]

På baggrund af det anførte må kommissionsdomstolen ud fra en mere samlet bedømmelse betvivle rimeligheden af, at de af kommissionsdomstolen klarlagte fejl og forsømmelser fra Poul Hansens side kan danne grundlag for, at disciplinærforfølgning søges gennemført mod ham. Kommissionsdomstolen finder det dog velbegundet, at Poul Hansen ikke fik forlænget sin ansættelse som generaldirektør.”

Kommissionsdomstolen udtalte kritik af andre embedsmænd, men fandt ikke grundlag for disciplinærsager. Om grundlaget for vurderingen af forsømmelser i forbindelse med bevillingmæssige forhold, ressourceforbrug og ressourcestyring begået af embedsmænd under generaldirektørniveau, anførte kommissionsdomstolen bl.a., jf. beretningens side 955:

”Ved vurderingen af, hvorvidt der bør søges gennemført disciplinærforfølgning mod de pågældende, må indgå en lang række forhold, herunder især, at det var en vanskelig opgave at tilvejebringe den fornødne økonomiske styring med de mangelfulde styresystemer, postdivisionen var i besiddelse af. [...] De foranstaltninger, der blev iværksat for at begrænse det stigende merforbrug og øge produktiviteten, var imidlertid efter kommissionsdomstolens opfattelse utilstrækkelige, og de blev iværksat for sent. Dette ændrer dog ikke ved, at der trods alt blev gjort noget for at rette op på situationen. [...]”

I sagen om anvendelse af ikke-screenet donorblod efter 1. januar 1986 mod overlæge Poul Hansen m.fl. tilsluttede forhørslederen, højesteretsdommer Niels Pontoppidan, sig i beretningen af 28. april 1989, side 234 f., jf. side 182, den målestok, kommissionsdomstolen havde anlagt i postsagen, herunder at ”fejlskøn, fejlprioriteringer og lignende kan således i almindelighed ikke udgøre det fornødne grundlag for disciplinærfølgning”.

Et tredje eksempel er den ovenfor nævnte Aaberg-sag, som omhandlede forvaltningens afslag på anerkendelse af særlige egenskaber ved et staldventilationsanlæg udviklet af fabrikant C.P. Aaberg. Kommissionsdomstolen, der bestod af daværende landsdommer Peer Lorenzen, afgav beretning i oktober 1990.

I kommissionsdomstolens afsluttende bemærkninger anføres side 495, at ”en forudsætning for at gøre disciplinært ansvar gældende må være, dels at der er konstateret forhold, der har karakter af egentlige fejl eller forsømmelser, og som kan henføres til bestemte ansatte, dels at der er tale om forhold af en vis grovhed, idet ikke enhver fejl eller forsømmelse kan anses for ansvarspådragende”.

Disse kvalificerende udsagn understreges af kommissionsdomstolens anførelse side 497:

”Spørgsmål om, hvorvidt der [...] måtte være anledning til at foretage yderligere undersøgelser med SKS-anlægget og i givet fald hvilke undersøgelser, beror på vurderinger af teknisk/faglig karakter og må i øvrigt også afhænge af, hvilke økonomiske ressourcer der kan stilles til rådighed. Kommissionsdomstolen, der efter sit kommissorium alene har til opgave at gennemgå sagsforløbet med henblik på at tage stilling til, om der måtte være begået fejl eller forsømmelser, finder ikke at burde udtale sig herom.”

Kommissionsdomstolen antog således, at ”vurderinger af teknisk/faglig karakter” ikke havde karakter af ”fejl eller forsømmelser” i tjenstemandslovens forstand.

Disse sager, hvoraf især postsagen vedrørte utilstrækkelig økonomistyring, understreger, at disciplinæransvarets kerneområde er regelkrænkelser af en vis grovhed, og at afgørelser, der hviler på hensigtsmæssighedsbetragtninger, faglige vurderinger mv., som hovedregel falder uden for disciplinæransvaret.

Tilsvarende Jens Peter Christensen m.fl. i ”Politikere og embedsmænd”, 2. udgave, 1997, der side 70 under overskrifterne ”Udygtige embedsmænd” og ”Driftsøkonomisk og styringsmæssig udygtighed” bl.a. anfører:

”Der sigtes med denne kategori på sager, hvor det først og fremmest har været den driftsbetonede organisationsledelse, der har været kritisabel, og hvor den administrative ledelse tilsyneladende har manglet den fornødne vilje og evne, og måske tillige har savnet den politiske opbakning, til at sikre en acceptabel driftsøkonomi og styring af organisationen. Fejl og uregelmæssigheder af denne type vil i det statslige forvaltningssystem meget let trække andre ulykker med sig, navnlig vedrørende manglende overholdelse af budgetter og bevillingsregler og vedrørende mangelfuld information af Finansministerium, Finansudvalg og Folketing. Dette var da også tilfældet i den sag, der med bedst ret kan placeres i denne kategori, nemlig post-skandale-sagen fra 1980-ernes første halvdel.”

Side 76 anføres under overskriften ”Det retlige ansvar”:

”For at ifalde et retligt ansvar efter tjenestemandsløven eller straffeloven kræves dels, at et objektivt gerningsindhold er blevet realiseret (der skal være handlet i strid med reglerne), dels at dette gerningsindhold subjektivt kan tilregnes den pågældende som forsætligt eller (grovere) uagtsomt. Det subjektive tilregningskrav betyder med et mere dagligdags sprogbrug, at den pågældende skal have handlet med hensigt eller viden, eller at vedkommende i hvert fald ud fra almindelige forsvarlighedsnormer burde have handlet anderledes.

Det hændelige kan man derimod ikke ifalde ansvar for, og almindelig udygtighed antages ikke i sig selv at være ansvarspådragende. Som det blev udtrykt i Postkommissionsdomstolens beretning: ”Fejlskøn, fejlprioriteringer og lignende kan [...] i almindelighed ikke udgøre det fornødne grundlag for disciplinærforfølgning”.

Sagen om "den kreative bogføring" i Skatteministeriet omhandlede spørgsmål om periodisering, regnskabsaflæggelse og bevillingsretlige forhold. Beretningen blev afgivet i 1992.

For at opnå et regnskab uden væsentlige budgetoverskridelser havde Skatteministeriet tilbageholdt betaling for edb-relaterede ydelser leveret i 1988, således at betaling i stedet skete i 1989, samt overført udgifter afholdt i 1988 til 1989.

Ud over dette havde Skatteministeriet indgået en kontrakt med Datacentralen om levering af edb-ydelser, der forskød nogle betalinger fra 1989 til 1990. Det muliggjorde overholdelse af finanslovsbevillingen for finansåret 1989 (eller begrænsede behovet for brug af aktstykker).

Om overførslerne fra 1988 til 1989 anførte kommissionsdomstolen side 300-301 i beretningen:

"**d.** Regnskabet skal give ”et retvisende billede af indtægter og udgifter i finansåret. Det betyder bl.a., at alle afholdte udgifter må medtages i regnskabet, og at en eventuel bevillingsoverskridelse må omtales og begrundes i de regnskabsmæssige forklaringer [...].

e. Situationen er imidlertid en ganske anden end beskrevet under pkt. **c**, hvis der er tale om, at man ”tilbageholder” betalingen for ydelser leveret i ét finansår og i stedet udgiftsfører betalingen i det følgende finansår, eller hvis man ”overflytter” allerede afholdte udgifter for leverede ydelser fra ét finansår til det næste, hvad enten det sker i forbindelse med udstedelse af en kreditnota eller i form af en ompostering. I så fald skjules et merforbrug ved en bevidst disposition, og der foreligger, uanset beløbets størrelse, i princippet en forsætlig tilsidesættelse af gældende bevillingsretlige regler.

f. Som nævnt i kapitel 15 er det kommissionsdomstolens vurdering, at Statskattedirektoratet i en årrække ved hjælp af betalingsoverførsler har kunnet fremvise regnskaber uden (væsentlige) bevillingsoverskridelser. Dette skal efter domstolens opfattelse have in mente ved vurderingen af, hvilken viden de enkelte implicerede havde om overførslerne fra 1988 til 1989. Ved disse overførsler opnåedes det resultat, at der på regnskabet alene skulle redegøres for et merforbrug på godt 2 mio. kr., jf. kapitel 9.1. og 14.1.1.1.

g. Som nævnt i kapitel 3.2.1. og 7.6. var det M.R. Somani, der som leder af Planlægningsafdelingen havde ansvaret for overholdelsen af de budgetter, der var udmeldt til afdelingen. Som nævnt i kapitel 12.8. kan det lægges til grund, at Planlægningsafdelingen allersenest ved årsskiftet 1988/89 var bekendt med, at bevillingen på konto 12.02 var fastsat til 403,2 mio. kr.

Somani har foranlediget, at Datacentralen udsendte en kreditnota på 3 mio. kr., jf. kapitel 11.5., og deltaget i forhandlinger om, at Kommunedata skulle udstede en kreditnota på 5,3 mio. kr., og at der skulle ske en betalingsoverførsel vedrørende Kommunedata på godt 3 mio. kr., jf. kapitel 12.8., alt vedrørende arbejde, der var udført og leveret i 1988. Beløbene fra kreditnotaerne blev senere debiteret i nyt finansår.

Dette er i strid med de bevillingsretlige regler [...]

[...]

Der er efter kommissionsdomstolens opfattelse tale om så alvorlige fejl, at der er grundlag for at gøre et disciplinært ansvar gældende mod M.R. Somani."

Om kontrakten med Datacentralen anførte kommissionsdomstolen i beretningen, side 442:

" Hensigten med aftalen synes da også udelukkende at have været at flytte betalingen af 35 mio. kr. fra 1989 til 1990. Ej heller dette beløb var knyttet til nogle bestemte projekter, men var udtryk for, hvor stort behovet for en overførsel var. Det lå endvidere fra starten klart, at det ikke var tanken, at der skulle ske nogen ændring i de allerede aftalte og tilrettelagte arbejdsrutiner. Arbejdet ville blive og blev afviklet jævnt hen over perioden. En opgaveudskydelse i ordets almindelige sproglige betydning - flytning af opgavers udførelse fra et år til et andet - har ikke været på tale. Der var således mellem forhandlingsparterne ikke tvivl om, at kontrakten ville bevirke betaling af 35 mio. kr. i 1990 for arbejde, som Datacentralen havde udført i 1989, og som efter de hidtil gældende aftaler skulle have været betalt i 1989. For så vidt var der tale om en betalingsudskydelse.

[...]

I det omfang en sådan afregningsform medfører en væsentlig ændring i et hidtil anvendt betalingsmønster, er det dog efter kommissionsdomstolens opfattelse ikke en disposition, som en regnskabsførende institution uden videre kan foretage på egen hånd. I den foreliggende situation, hvor den udskudte betaling end ikke var knyttet til bestemte opgavers færdiggørelse, er det så meget des mere klart, at dispositionen skulle godkendes af de relevante myndigheder."

Om de bevillingsmæssige forhold i relation til kontrakten fandt kommissionsdomstolen, at en sådan disposition var en væsentlig oplysning for Finansudvalget i forbindelse med en bevillingsansøgning for finansåret 1989, jf. beretningen side 550. Kommissionsdomstolen fastslog, at budgetvejledningen ikke gav noget svar på, hvordan et problem af denne art burde behandles i forhold til et aktstykke. Det afgørende efter kommissionsdomstolens opfattelse var, at Finansudvalget modtog tilstrækkelige oplysninger til at danne sig "det nødvendige overblik over de bevillingsmæssige forhold inden for det pågældende ministeriums forretningsområde."

Kommissionsdomstolen mente, at der var grundlag for at gøre et disciplinært ansvar gældende mod flere embedsmænd for forskellige former for deltagelse i dispositioner af denne karakter.

Muligvis var den vurdering, denne kommissionsdomstol foretog, forholdsvis streng. Jens Peter Christensen anfører a.st. side 273 om dette:

" I beretningens konkluderende kapitel formulerede kommissionsdomstolen sig på en så summarisk måde, at domstolens retlige vurdering kom til at fremstå med en skarphed, som der ikke i beretningens komplekse fremstilling var dækning for."

Sagen endte med en advarsel til de embedsmænd, kommissionsdomstolen havde kritiseret.

Der blev kun afholdt tjenstligt forhør af en tjenestemand.

Subjektiv tilregnelser

Det er ikke en betingelse for at ifalde tjenstligt ansvar, at det pligtstridige forhold kan tilregnes tjenstemanden som forsætligt. Det er tilstrækkeligt, at forholdet kan tilregnes embedsmanden som uagtsomt (grovere uagtsomt) - det kan bebrejdes tjenstemanden, at han burde have foretaget eller undladt en handling.

Embedsmænds retsvildfarelse om de regler, de administrerer inden for det pågældende ressortområde, opfattes normalt som uegentlige retsvildfarelser, jf. Talevski m.fl. "Undersøgelseskommissioner, embedsmændsansvaret og Folketingets rolle", København 2002, side 271 ff. Uegentlige retsvildfarelser behandles som faktiske vildfarelser og er derved normalt forsætsudelukkende. En uegentlig retsvildfarelse kan dog bero på et ukendskab til reglerne, der må tilregnes den pågældende som uagtsomt.

Grovhedskravet

Det fremgår af såvel kommissionsdomstolens beretninger som de tjenstlige undersøgelser, at der skal være tale om fejl af en vis grovhed. Om dette anfører Peter Christensen i "Offentligt ansatte chefers ansvar", 1998, side 29:

" Kravet om, at en tjensteforseelse subjektivt mindst skal kunne tilregnes tjenstemanden som uagtsomt, kan i praksis være vanskelig at adskille klart fra spørgsmålet om, hvorvidt der objektivt foreligger en tjensteforseelse. Vanskeligheden hænger sammen med, at der i praksis er blevet stillet krav om, at en

pligttilsidesættelse skal være af en vis grovhed, for at kunne danne grundlag for et disciplinært ansvar.

Dette grovhedskrav er ikke i strikt forstand ensbetydende med et krav om, at den foreliggende uagtsomhed skal være af en så betydelig grad, at man vil karakterisere uagtsomheden som sådan som grov, [...] Grovhedskravet er snarere et udtryk for, at man ved vurderingen af, om begåede fejl og forsømmelser burde give anledning til, at et disciplinært ansvar blev søgt gennemført, har foretaget en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som objektive side af de begåede forseelser. Begrebsmæssigt fremstår grovhedskravet nærmest som et konglomerat af proportionalitetsprincipper og oportunitetsbetragtninger, en vis prøvelsestilbageholdenhed samt endelig strafudmålingshensyn.”

Jens Peter Christensen sammenfatter gældende ret a.st., side 37, således:

”3.3.3 Sammenfattende om kravet om tilregnelser og grovhed

Sammenfattende kan man konstatere, at praksis fra Kommissionsdomstolsundersøgelserne mv., såvel som fra de tjenstlige undersøgelser, der i visse tilfælde er blevet gennemført i tilslutning hertil, viser, at der ved vurderingen af, om der foreligger en tjenstlig forseelse, foretages en nuanceret helhedsbedømmelse på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder.

Ved bedømmelsen af, om der foreligger den fornødne subjektive tilregnelser - i form af forsæt eller uagtsomhed - anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende embedsmand - med den viden og kvalifikationer, han havde - burde have handlet anderledes. Denne bedømmelse løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som den objektive side af de begåede handlinger eller undladelser.

Ved denne helhedsorienterede vurdering kan der - i tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsforordninger og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf - inddrages en lang række momenter, herunder f.eks. det arbejdspress embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, hvorunder han virkede, den politiske interesse der måtte knytte sig til den pågældende sag og karakteren af de hensyn, der motiverede de pågældende handlinger eller undladelser.”

Særligt om orientering af ministre og Folketinget

Ministre

Der findes ikke udtrykkeligt fastsatte regler om, hvordan og i hvilket omfang embedsmænd skal orientere ministre. Vurderingen af dette spørgsmål er nært forbundet med de forpligtelser, der gælder for ministres embedsførelse, herunder de regler, ministeransvarlighedsloven fastsætter, f.eks. lovens § 5, stk. 2, der lyder således:

" Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen."

Embedsmænds informationspligt har været genstand for vurdering i flere af de undersøgelses-sager, der har været gennemført. Et eksempel er Kjærboel-sagen fra 1959, hvor det blev fastslået, at en embedsmand ikke må forholde ministeren væsentlige oplysninger. Andre undersøgelser har været inde på lignende vurderinger, f.eks. den ovenfor omtalte sag om "kreativ bogføring."

Professor dr.jur. Jens Peter Christensen har i sin afhandling "Ministeransvar", marts 1997, sammenfattet resultatet af undersøgelserne således, at embedsmænd er forpligtet til at videregive alle oplysninger af væsentlig betydning for ministerens embedsførelse, herunder for besvarelsen af folketings spørgsmål.

Vurderingen af denne forpligtelse har været forholdsvis mild i flere sager. Jens Peter Christensen anfører a.st. side 393:

" Som i postskandalen var kommissionsdomstolen i dagpengesagen ganske langmodig i sit syn på embedsmændenes ansvar. Ved bedømmelsen af embedsførelsen hos flertallet af de forhenværende arbejdsministre blev det, jf. kapitel 11, lagt til grund, at embedsmændene ikke havde gjort ministrene opmærksom på de problemer, som forskudsudbetalinger til arbejdsløsheds-kasserne rejste. Dette diskulperede ministrene, uden at forholdet gav anledning til, at kommissionsdomstolen tilsyneladende overvejede spørgsmålet om embedsmænds ansvar for den manglende rådgivning."

I sagen om anvendelse af ikke-screenet donerblod fandt dommerundersøgelsen, at det ikke var en fejl, at daværende indenrigsminister Britta Schall Holberg ikke var blevet informeret om en overgangsordning for ikke-screenet blod. Retten lagde vægt på, at overgangsordningen efter den foreliggende viden var en rimelig og normal disposition, der var fuldt forsvarlig, og der forelå ingen politiske tilkendegivelser om spørgsmålet, jf. Jens Peter Christensen a.st., side 393.

I sagen om "køb dansk klausulen" blev det kritiseret, at trafik- og kommunikationsminister H.P. Clausen ikke var blevet orienteret om de EF-retlige problemer, der kunne være forbundet med "køb dansk" klausulen, og i sagen om "den kreative bogføring" blev det kritiseret, at direktøren for Skatte- og Afgiftstyrelsen ikke havde rådgivet ministeren tilstrækkeligt klart om bevillingsretlige tvivlsspørgsmål.

Folketinget

Bedømmelsen af Folketingsspørgsmåls besvarelse må tage udgangspunkt i ministeransvarlighedsloven. Det er strafbart for en minister at give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie oplysninger af væsentlig betydning for bedømmelsen af sagen. Der er ikke i praksis en afklaring af embedsmænds ansvar for medvirken, men det må antages, at embedsmænd har et ansvar for at rådgive således, at ministeren får mulighed for at holde sig inden for ministeransvarsloven, hvis han følger rådgivningen.

Det antages, at folketingsspørgsmål kan besvares relativt kortfattet, således at besvarelsen koncentrerer sig om det væsentlige, jf. Lars Busck, "Folketingets kontrol med forvaltningen", 1988, side 58 og Jens Peter Christensen a.st., side 363.

I en redegørelse afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993 problematiseres sandhedspligten i relation til besvarelsen af folketingsspørgsmål side 148 således:

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

Side 151 anføres nærmere om kravene til en besvarelse:

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

Spørgsmålet om orientering af Folketinget var bl.a. fremme i sagen om "den kreative bogføring". Spørgsmålet var navnlig, om et Finansudvalgsspørgsmål stillet den 8. december 1989 var besvaret ufuldstændigt. Spørgsmålet lød således:

"Spørgsmål 7: Der ønskes en oversigt over budgetoverskridelser i skatteministeriet for hvert af årene 1986, 1987, 1988 og 1989 samt en nærmere redegørelse for, hvorledes disse overskridelser er blevet dækket ind. Specielt ønskes det oplyst, om der er foretaget omkonteringer."

Om kommissionsdomstolens behandling af dette spørgsmål anfører Jens Peter Christensen a.st., side 287:

"Kommissionsdomstolen fandt, at det var en fejl, at Skatteministeriet ikke i sit svar til Finansudvalget havde omtalt de posteringer, som Rigsrevisionen havde påtalt. Kommissionsdomstolen fandt ganske vist, at der i almindelighed hverken efter rigsrevisorloven eller efter ministeransvarlighedsloven kunne være nogen pligt for skatteministeren til at orientere Folketinget om de mulige kritikpunkter forud for offentliggørelse af beretningen fra Rigsrevisionen. Denne offentliggørelse skete først den 13. februar 1990. Forholdet måtte imidlertid efter Kommissionsdomstolens opfattelse stille sig anderledes "ved et så præcist stillet spørgsmål som spørgsmål 7, der kun kan besvares fyldestgørende, ved at der medtages en omtale af eller henvisning til de nævnte overførsler." "

Herefter bebrejdede kommissionsdomstolen, at den daværende skatteminister ikke selv havde foranlediget, at de pågældende omposteringer blev nævnt.

Om vurderingen af embedsmændenes ansvar anfører Jens Peter Christensen a.st., side 288:

"Heller ikke her fandt kommissionsdomstolen, at det undskyldte ministeren, at embedsmændenes rådgivning havde ladet en del tilbage at ønske. I den forbindelse fandt kommissionsdomstolen, at det var en fejl af de to departementale

embedsmænd, kontorchef Jannie Hilsbo og departementschef Jens Rosman, at de ikke som minimum udtrykkeligt havde forelagt ministeren, om de nævnte overførsler skulle udelades af svaret til Finansudvalget. Nogen ansvarsbegrundende fejl mente kommissionsdomstolen imidlertid ikke, at der var tale om."

Normerne for embedsmænds ansvar for rådgivning om besvarelse af folketingsspørgsmål må ses i relation til embedsmandens loyalitetsforpligtelse over for ministeren. Professor Bent Christensen anfører herom i artiklen "Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrations embedsmænd", optrykt i UfR 1992 B s. 396:

"De skal se til, at motiverne til regeringens lovforslag fremstiller regeringens politik i det bedst mulige lys, at svar på spørgsmål fra folketingsudvalg eller folketingsmedlemmer gør det samme, og at ansøgninger til Finansudvalget er så overbevisende som muligt."

Bent Christensen anfører, at loyalitetspligtens grænser udgøres af gældende ret og sagskundskaben.

Tilsvarende Jørgen Grønnegaard Christensen, Jens Peter Christensen m.fl. i "Normer for god embedsmandsadfærd", 1993, side 15, hvor det anføres, at grænsen for politisk skønmaleri formentlig ikke kan trækkes andet steds, end hvor hensynet til lovmæssigheden og hensynet til embedsmandens faglige troværdighed sætter den.

I DJØFs redegørelse anføres side 156, at det ved fastlæggelse af grænsen vil spille en væsentlig rolle, hvad der må anses for fagligt forsvarligt på det pågældende område.