

## **Grundlaget for embedsværkets rådgivning og bistand til den politiske ledelse**

### **1. Indledning**

Det danske embedsværks rolle og dets forhold til ministre, Folketinget, medier mv. er i kerneområdet for det arbejde, Bo Smith-udvalget beskæftiger sig med. Derfor har udvalget også fulgt den debat, som blandt andet er opstået på baggrund af en række bogudgivelser i dette efterår, med stor interesse. Den aktuelle debat var et selvstændigt punkt på udvalgets andet møde den 6. november 2014.

Udvalgets arbejde strækker sig over et år frem mod august 2015. Projektet er derfor endnu i en fase, hvor det vil være for tidligt at fremlægge en egentlig analyse endelige anbefalinger fra udvalget om de spørgsmål, som udvalgets kommissorium omfatter, og de problemstillinger, der er rejst i debatten.

Udvalget har imidlertid fundet, at den aktuelle debat kan være en god anledning til at genopfriske den grundlæggende ramme om vores politisk-administrative system og de normer, der gælder for embedsværkets virke inden for denne ramme. Udvalgets sekretariat har derfor udarbejdet et foreløbigt arbejdsnotat herom.

Notatet er således ikke udtryk for, at udvalget har lagt sig fast på hverken en diagnose eller løsninger på de udfordringer, embedsværket i dagens Danmark står overfor, men skal alene betragtes som et foreløbigt led i udvalgets arbejde. Notatet er koncentreret om forholdene i centraladministrationen. Udvalget vil senere beskæftige sig nærmere med forholdene for embedsværket i kommuner og regioner.

Notatet er i vid udstrækning baseret på tidligere betænkninger og redegørelser om spørgsmålet, herunder Betænkning fra Djøf's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993, Redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, Jens Peter Christensens redegørelse om Embedsmandsansvaret optrykt i Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle, 2002, samt betænkning nr. 1443 fra juni 2004 fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

### **2. Den overordnede demokratiske ramme om vores politisk-administrative system**

Danmark er et parlamentarisk demokrati og en retsstat. Det politisk-administrative system er et ministerstyre, hvor ministeren både politisk og retligt er den øverst ansvarlige for sit ministerområde.

Det betyder, at ministeren som politisk forvaltningschef indgår i en parlamentarisk styringskæde. På den ene side er ministeren politisk ansvarlig over for Folketinget, som er kilden til ministerens og regeringens legitimitet. På den anden side er ministeren – inden for rammerne af gældende ret – øverste chef inden for sit ministerområde.

Det har den konsekvens, at ministeriets embedsmænd har en lydørheds- og lydighedsforpligtelse i forhold til den til enhver tid siddende minister. Ministeren er den eneste i ministeriet med demokratisk legitimitet, og derfor er det grundlæggende ministeren, der har retten til at bestemme. Det betyder helt basalt, at embedsværket arbejder på ministerens vegne. Tidligere kom det meget bogstaveligt til udtryk ved, at embedsmænd underskrev sig "p.m.v."

Embedsværket yder sin bistand igennem ministerier, der som udgangspunkt er hierarkisk organiserede. Den hierarkiske organiseringsform skal understøtte det ovennævnte hensyn til den politiske ledelses bestemmelsesret.

Men der gælder samtidig en række grundlæggende normer, som inden for rammerne af den parlamentariske styringskæde binder både embedsværket og deres ministre i arbejdet med at formulere, fremme og gennemføre ministerens politik. Normerne afgrænser således embedsværkets lydigheds- og lydighedsforpligtelse. Normerne stiller krav til embedsværket om:

- Lovlighed
- Sandhed
- Faglighed
- Partipolitisk neutralitet

Disse normer er således helt centrale for at kunne opretholde en grundlæggende tillid til vores politisk-administrative system, og til at de politiske beslutninger, ministeren skal træffe, hviler på et solidt fagligt og sagligt grundlag, og at Folketinget – og tillige offentligheden – kan fæste lid til de oplysninger, de får.

Det bemærkes i den forbindelse, at Folketinget – udover at være lovgivende forsamling – tillige varetager rollen som parlamentarisk kontrolorgan. Formålet hermed er at sikre, at myndighedsudøvelsen i ministerierne sker i overensstemmelse med lovgivningsmagtens hensigt. Folketinget råder i den forbindelse ikke selv over en større undersøgelseskapacitet, men skaffer sig som udgangspunkt alle oplysninger, der skønnes nødvendige, ved at bede den relevante minister om at tilvejebringe dem. Hvis den parlamentariske proces, herunder fastlæggelsen af grundlaget for et eventuelt ansvar for ministre og embedsmænd, skal fungere på en betryggende måde, er det helt afgørende, at Folketinget kan have tillid til, at de oplysninger, der tilvejebringes i den forbindelse, er rigtige og fyldestgørende.

I de følgende afsnit redegøres først for det retlige grundlag for embedsværkets rådgivning og bistand til ministeren og regeringen og derefter nærmere for de normer, som i vid udstrækning er en integreret del af dette retlige grundlag.

### **3. Det retlige grundlag for embedsværkets rådgivning og bistand til ministeren og regeringen<sup>1</sup>**

Ministre kan i kraft af deres dobbelte position i den parlamentariske styringskæde være ansvarlige efter både en retlig og en politisk målestok. Retligt efter ministeransvarlighedsloven og politisk i den forstand, at en minister efter grundlovens § 15 er forpligtet til at gå af, hvis et flertal i Folketinget udtaler sin mistillid til ham. Det er ikke en forudsætning for at gøre det politiske ansvar gældende, at ministeren har overtrådt nogen juridiske regler.

For embedsværket forbindes begrebet ansvar i traditionel juridisk forstand med en retlig målestok, dvs. at man kan blive sanktioneret for sine handlinger, tjenstligt, strafferetligt eller erstatningsretligt. Ansvar forudsætter, at man har begået et normbrud, dvs. handlet i strid med skreven eller uskreven ret, og at man har handlet forsætligt eller med en vis uagtsomhed.

De centrale bestemmelser i straffeloven om embedsmænds ansvar er §§ 156 og 157 om forsætlig og uforsætlig ikke-opfyldelse af tjenestepligt. De to bestemmelsers centrale indhold er, at embedsmanden skal

---

<sup>1</sup> Afsnittet er i vidt omfang uddrag af Jens Peter Christensens redegørelse om Embedsmandsansvaret optrykt i Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle, 2002.

respektere de pligter, som tjenesten medfører. Bestemmelserne fastsætter imidlertid ikke, hvori de nævnte pligter består, bortset fra at § 156 udtrykkeligt fastslår, at en lovlige tjenstlig befaling skal efterkommes.

Det antages, at anvendelsen af straffelovens bestemmelser forudsætter, at embedsforseelsen er af ikke helt ubetydelig karakter, og at disciplinært ansvar i reglen vil være en tilstrækkelig reaktion i anledning af mindre grove pligtforsømmelser.

Tjenestemandslovens centrale bestemmelse i § 10, stk. 1, om tjenstemandenes pligter fastslår, at en tjenstemand samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for hans stilling. Hvilke regler, der gælder for tjenstemandens stilling, siger bestemmelsen imidlertid ikke noget om.

Det ansvar, der i praksis vil kunne komme på tale ved embedsværkets fejl og forsømmelser, vil således navnlig være strafansvar, disciplinært ansvar for tjenstemænd samt tilsvarende ansættelsesretligt ansvar for ikke-tjenstemænd. Det antages, at de tjenstepligter, der gælder for tjenstemandsansatte chefer, tillige gælder for overenskomstansatte chefer i tilsvarende stillinger.

Straffeloven og i tjenstemandsloven henviser begge til normer uden for reglerne selv. Dette normsæt kan fremgå af skrevne bestemmelser i lovgivningen og administrative forskrifter, men må i vidt omfang søges fastlagt på grundlag af uskrevne retsgrundsætninger, overvejelser ud fra forholdets natur, spredte tekststykker i den juridiske litteratur samt den praksis, der er fulgt ved diverse tjenstemandsundersøgelser, kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og dommerundersøgelser. Hertil kommer et meget begrænset omfang ombudsmandsudtalelser og retssager.

Normsættet, som der redegøres nærmere for i afsnit 4, hviler altså kun i et vist omfang på udtrykkelige retsregler, men normerne er principielt af retlig karakter i den forstand, at en beviselig overtrædelse heraf efter omstændighederne kan sanktioneres efter de ovennævnte bestemmelser i straffeloven og tjenstemandsloven. I praksis vil spørgsmålet om, hvorvidt der kan gøres et retligt ansvar gældende over for embedsmænd, i sagens natur bero på en vurdering af de konkrete forhold i de enkelte sager.

Det forhold, at der ikke altid bliver gjort et retligt ansvar gældende efter straffeloven eller tjenstemandsloven, er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke er konsekvenser for de embedsmænd, hvis dispositioner eller undladelser i en konkret sag ikke sanktioneres efter en retlig norm, men dog må karakteriseres som uønskede, ukloge eller uhensigtsmæssige. Det kan fx ske ved, at ledelsen og i sidste ende ministeren gør brug af sin diskretionære ledelsesret til at forflytte eller afskedige de pågældende embedsmænd uafhængigt af en eventuel formel undersøgelse af sagen, eller det kan komme til udtryk i mere langsigtede karrieremæssige konsekvenser for den pågældende.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er ministeren, og ikke fx Folketinget, der har ret og efter omstændighederne pligt til at få undersøgt og tage stilling til embedsværkets dispositioner.

## **4. Normerne**

### **4.1. Lydhørheds- og lydighedsforpligtelsen**

Det forhold, at embedsværket som en helt grundlæggende præmis for vores politisk-administrative styreform, arbejder for den til enhver tid siddende regering, indebærer, at embedsværket har en lydhørheds- og lydighedsforpligtelse over for ministeren, der skal kunne forvente embedsværkets

helhjertede og konstruktive samarbejde om gennemførelsen af regeringens politik. Havde embedsværket ikke en sådan lydørheds- og lydighedspligt, ville det tillægge embedsværket en autoritet, der savner den demokratiske legitimitet, som i den parlamentariske styringskæde er forankret hos den ansvarlige minister. Det ville være i strid med det grundlæggende hensyn til den politiske ledelses bestemmelsesret, og det ville endvidere blive utydeligt, hvem der har det formelle og reelle ansvar for de beslutninger, der træffes.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at lydørhedsforpligtelsen – eller loyalitetspligten – er en pligt til loyalt at tjene regeringen som statslig funktion. Det er altså ikke en pligt, der er knyttet til den enkelte minister som person eller isoleret set til den konkrete siddende regering. Heri ligger blandt andet, at embedsværket skal kunne betjene den næste regering lige så loyalt som den forrige.

Embedsværket kan bistå ministeren i alle forhold, der vedrører ministerens funktioner som forvaltningschef og som medlem af regeringen. Bistanden omfatter både faglig og politisk-taktisk rådgivning samt bistand til formidling af regeringens politik. Inden for det normsæt, som der redegøres nærmere for nedenfor, er det således embedsværkets pligt at bidrage til at fremme regeringens politik.

Det er af tidligere professor i forvaltningsret Bent Christensen blevet udtrykt på den måde, at det er embedsmændenes opgave

”at bistå og forsvare deres minister og regeringen også mod resten af Folketinget. De skal se til, at motiverne til regeringens lovforslag fremstiller regeringens politik i det bedst mulige lys... Og embedsmændene har pligt til at rådgive om, hvordan ministrene/regeringen, som Folketinget nu engang er sammensat og de øvrige ”kræfter” i samfundet fordelt, bedst kan realisere deres ønsker.”

For så vidt angår lydighedspligten følger det af almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse, at den overordnede kan give ordrer til underordnede medarbejdere, og at det i sidste ende må være ledelsen, der om nødvendigt tager stilling til, og som følge deraf også ansvar for, tvivlsspørgsmål af fx retlig eller økonomisk karakter, der opstår i forbindelse med embedsværkets rådgivning og bistand til ministeren.

Lydørheds- og lydighedsforpligtelsen er imidlertid afgrænset af normsættet om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet, jf. nedenfor.

#### **4.2. Lovlighed**

Retsstatsprincippet indebærer, at der i det danske retssystem gælder et almindeligt princip om lovmæssig forvaltning. Det betyder, at myndigheder, herunder ministre, ikke må handle i strid med relevante retsregler.

Der gælder derfor den selvfølgelig grænse for embedsværkets rådgivning og bistand til ministeren, at den skal ske inden for rammerne af gældende ret. Embedsværket må ikke yde en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen eller uskrevne retsgrundsætninger.

Embedsværkets håndhævelse af kravet om lovmæssig forvaltning er for så vidt et led i sikringen af, at de politiske beslutninger har demokratisk legitimitet. Myndigheder, herunder ministre, skal således respektere den retlige ramme, som er tilvejebragt gennem den demokratisk-parlamentariske beslutningsproces.

I praksis indebærer det, at embedsværket har en forpligtelse til at sikre sig, at lovforslag, som fremsættes for Folketinget, ikke strider imod grundloven eller Danmarks internationale forpligtelser, samt at de konkrete afgørelser, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante materielle lovgivning på området. Embedsværket skal endvidere sørge for, at arbejdet i ministeriet generelt – uanset om det drejer sig om bistand til politikudvikling, lovforberedende arbejde, besvarelse af folketingssspørgsmål, kommunikationsarbejde eller konkret afgørelsesvirksomhed – er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler, som gælder for offentlige myndigheders virksomhed. Fx er den offentlige forvaltning underlagt en almindelig retsgrundsætning om saglighed. Ligeledes gælder der almindelige forvaltningsretlige regler om habilitet, tavshedspligt, aktindsigt, notatpligt mv., ligesom lovgivningen på de enkelte ministerområder kan indeholde specifikke forvaltningsretlige procedureregler.

### **4.3. Sandhed**

Offentligt ansatte er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Det betyder, at embedsværket i bistanden til ministeren ikke må videregive oplysninger eller medvirke til, at ministeren videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder oplysninger, der ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, fx på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger.

Sandhedspligten gælder principielt i alle forhold, hvor en embedsmand optræder i sin egenskab af offentligt ansat. Sandhedspligten gælder således både internt i ministeriet, i forhold til Folketinget, ombudsmanden, andre offentlige myndigheder samt i forhold til private, pressen og offentligheden i øvrigt.

Det er ministeren, der står til ansvar over for Folketinget. I forhold til Folketinget indebærer embedsværkets sandhedspligt således navnlig en pligt til at medvirke til at sikre, at ministeren ikke i strid med ministeransvarlighedslovens § 5 afgiver urigtige eller vildledende oplysninger, eller fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af den pågældende sag.

Pligten til at tale sandt kan betragtes som en underkategori af pligten til at holde sig inden for gældende ret<sup>2</sup>, og sandhedspligten må anses for en integreret bestanddel af de uskrevne regler, som de relevante bestemmelser i straffeloven og tjenestemandsløven henviser til.

Sandhedspligten indebærer ikke en pligt til at sige alt. Der er således ikke nogen pligt til ved besvarelse af spørgsmål fra fx pressen at afsløre overvejelser og planer, eksempelvis om et forestående økonomisk indgreb. Princippet om sandhedspligt indebærer heller ikke, at der er en pligt til at røbe oplysninger i strid med tavshedspligtsregler.

Det bemærkes, at regeringen efter det oplyste har nedsat et udvalg, der nærmere skal belyse sandhedspligten over for Folketinget i situationer, hvor der er tale om særligt fortrolige oplysninger.

### **4.4. Faglighed**

Kravet til embedsværket om faglighed er grundlæggende for opretholdelsen af tilliden til embedsværkets integritet og troværdighed. Det almindelige embedsværk rekrutteres derfor på grundlag af deres faglige kompetencer, og fagligheden skal være integreret i den rådgivning og bistand, som ydes ministeren.

---

<sup>2</sup> Jens Peter Christensen, Ansvar, Udsyn og Fremsyn, 2009, s. 69

Embedsværket har således pligt til at informere og rådgive ministeren for derved at medvirke til, at politiske beslutninger hviler på det fornødne og relevante faglige grundlag. Den faglige rådgivning spænder fra rådgivning baseret på rent faglige vurderinger – af f.eks. juridisk, økonomisk eller teknisk karakter – til rådgivning der på et friere vurderingsgrundlag angår indholdet af ministerens og regeringens politik. Faglig rådgivning strækker sig således fra afdækning og formidling af fakta over embedsmændenes afdækning af handlingsmuligheder i situationer, hvor ministeren ønsker eller skal tage stilling til en ny eller ændret politik, til konsekvensvurderinger og analyser af, om og hvordan sådanne politiske tiltag vil virke. For juridiske embedsmænd kommer faglighedskravet navnlig til udtryk i et krav om at sikre et lovmæssigt korrekt grundlag for beslutningerne, jf. afsnit 4.2.

Faglighed kan dermed være et meget præcist begreb på områder, hvor der eksisterer klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert. Det gælder fx for faktuelle eller statistiske oplysninger. I andre tilfælde kan rammerne for almindelig faglighed være bredere, herunder hvis der er uklare eller modstridende faglige standarder på det enkelte område, eller hvor området i udpræget grad er præget af skøn.

Faglighedskravet indebærer også en forpligtelse til ikke at medvirke til, at udtalelser ikklædes et falsk fagligt skær, hvis de i realiteten er af politisk karakter.

Den danske centraladministration arbejder i udstrakt grad på skriftligt grundlag, og i sager, hvor en myndighed træffer afgørelse, gælder der et egentligt lovkrav om, at oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse samt væsentlige skridt i sagernes ekspedition noteres på sagen, medmindre de i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

#### **4.5. Partipolitisk neutralitet**

Kravet til embedsværket om partipolitisk neutralitet er en helt afgørende forudsætning for at opretholde et embedsværk, hvis medlemmer er rekrutteret efter faglige kriterier og kan fungere som troværdige medarbejdere for skiftende regeringer.

Kravet følger således af det grundlæggende hensyn til ministerstyret og behovet for opretholdelse af tilliden til embedsværkets integritet og troværdighed.

Kravet indebærer dels, at den enkelte embedsmand ikke må lade sine egne politiske holdninger få indflydelse på den bistand, der ydes ministeren, hvad enten det drejer sig om politisk rådgivning og bistand, typisk i forhold til ministerens parlamentariske arbejde eller om forvaltningens afgørelser. Bistanden skal således – inden for de rammer, der i øvrigt gælder – ydes med henblik på sagligt og loyalt at sikre den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik. Kravet indebærer endvidere, at det almindelige embedsværk også over for omverdenen skal fremstå som partipolitisk neutralt.

Kravet om partipolitisk neutralitet indebærer endelig, at embedsværket ikke må bistå ministeren i dennes partipolitiske aktivitet. Det har særlig betydning, når der er udskrevet valg til Folketinget, og når ministeren fører kampagne forud for en folkeafstemning, men gælder også ministerens opgaver inden for partiorganisationen.

## 5. Embedsværkets pligt til at rådgive, informere, advare og sige fra

Som et led i den almindelige informations- og rådgivningspligt har embedsværket en pligt til at informere ministeren i tilfælde, hvor det retlige, faglige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt.

Det kan i den forbindelse være nyttigt at være opmærksom på, at ministeren som politisk forvaltningschef både varetager rollen som administrativ chef for ministeriet, og har det formelle ansvar for alle ministerielle beslutninger, og samtidig rollen som politisk leder, der forventes at sætte regeringens og folketingsflertallets politiske vilje igennem og bruge ministeriets administrative ressourcer til at gennemføre regeringens politik. Normerne for embedsværkets rådgivning og bistand er grundlæggende de samme, uanset i forhold til hvilken af ministerens roller betjeningen foregår. I praksis vil der imidlertid kunne være forskel på de krav, der må stilles til den konkrete udfyldelse af embedsmandsrollen, alt efter om ministeren agerer som administrativ chef i forhold til et retsgrundlag, som allerede er besluttet af Folketinget, eller om ministeren som politisk leder ønsker at ændre en given retstilstand og i den forbindelse indgår i den politiske kamp, hvor meninger brydes som et helt grundlæggende element i ideen med vores folkestyre.

I den førstnævnte situation, hvor ministeren agerer som administrativ chef, vil ministeren ofte være bundet af en nøje regulering, som embedsværket i sin rådgivning utrætteligt må holde ministeren fast på.

I den anden situation vil embedsværkets opgave være at understøtte ministeren med faglige vurderinger, herunder også af juridisk art, men sådanne vurderinger kan undertiden være mindre entydige og vil i så fald efterlade et større rum til ministerens egen politiske beslutning. Fx vil det i mange tilfælde være særdeles vanskeligt at rådgive sikkert og entydigt om internationale regler, herunder om internationale domstoles retspraksis og deres betydning for et påtænkt politisk initiativ. Det betyder ikke, at embedsværket ikke skal yde den bedst tænkelige rådgivning, og at ministeren skal lytte. Men det kan i praksis have betydning for den faktiske vurdering af embedsværkets pligt til loyalt at bakke ministeren op, når beslutningen er truffet.

Med denne sondring in mente kan det følgende anføres generelt om embedsværkets pligt til at rådgive, informere, advare og sige fra.

Hvis embedsværket vurderer, at et påtænkt politisk initiativ, et lovforslag, en afgørelse – eller en passivitet – er ulovligt, skal embedsværket i medfør af kravet om lovmæssig forvaltning gøre ledelsen og i sidste ende ministeren opmærksom på forholdet. Embedsværket har altså i den situation en pligt til at rådgive og advare ministeren. Gør embedsværket ikke det, vil der være tale om en tjenesteforseelse. Det gælder også, selvom der ikke er tale om en klar ulovlighed.

Hvis der opstår en situation, hvor en minister fastholder en beslutning på trods af, at embedsværket har rådgivet om, at beslutningen anses for ulovlig, har embedsværket både ret og pligt til at modsætte sig ministerens ordre og sige fra, forudsat at der er tale om en klart ulovlig beslutning.

Tilsvarende gælder i forhold til sandhedspligten. Embedsværket har pligt til at rådgive og advare for at forhindre, at ministeren afgiver urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget. Gør embedsværket ikke det, vil der være tale om en tjenesteforseelse.

Hvis der herefter opstår en situation, hvor der er en stærk begrundelse for at mene, at de oplysninger, ministeren påtænker at afgive til Folketinget, er urigtige eller vildledende – fx fordi væsentlige oplysninger forties – antages det, at embedsværket har en ret til at nægte at tage del i den videre formidling af oplysningerne.

Hvis der ikke alene er en stærk begrundelse, men det er klart, at ministerens oplysninger til Folketinget er urigtige eller vildledende eller indebærer fortielse af oplysninger af væsentlig betydning, har embedsmanden ikke kun ret, men også pligt til at nægte at medvirke. Ministerens nærmeste rådgivere skal altså på utvetydig måde sige fra over for ministeren.

I tilfælde, hvor der ikke er en stærk begrundelse for at antage, at ministerens oplysninger er urigtige eller vildledende mv., medfører embedsmandens almindelige rådgivningspligt, at han eller hun vil være forpligtet til at gøre ministeren opmærksom på problemet og rådgive ministeren efter sin bedste faglige opfattelse. Fastholder ministeren i en sådan situation sin opfattelse trods embedsmandens råd, vil embedsmanden have både ret og pligt til at betjene ministeren.

At der gælder en pligt til at advare internt i hierarkiet i alle tilfælde, hvor en disposition kan være i strid med lovgivningen eller med sandhedsforpligtelsen, indebærer ikke nogen konflikt med lydighedspligten. Derfor er en sådan intern underretningspligt ikke begrænset til tilfælde af klar ulovlighed eller klare usandheder.

Når embedsmanden først har en egentlig retlig pligt til at sige fra, hvis en ordre er klart ulovlig eller en oplysning eller et svar til Folketinget er klart usandt eller vildledende, så beror det på en afvejning mellem på den ene side hensynet til retsstatsprincippet og på den anden side hensynet til ministerstyret og ministerens rolle som politisk forvaltningschef og den deraf følgende lydighedspligt, der er en af forudsætningerne for offentlige myndigheders funktionsdygtighed samt en forudsætning for det parlamentariske demokratis ministerstyre.

## **6. Nogle spørgsmål til udvalgets videre overvejelser**

- I hvilken udstrækning er normerne indlejret i vores system?
- Hvor er der gråzoner?
- Konkretisering af faglighedskravet?
- Hvordan håndterer embedsværket den knivsæg, det skal balancere på?
- Kan man operere med nogle klogskabsregler eller et kodeks til embedsværket, der udspringer af, at embedsværket nok skal betjene deres ministre, men også skal have den parlamentariske-demokratiske kontekst og de grundlæggende værdier heri for øje. Dvs. nogle retningslinjer eller et kodeks, som kan give vejledning også i de tilfælde, hvor der ikke er tale om en overtrædelse af normerne?
- Kan man gøre noget for at institutionalisere et løbende fokus på normerne?