



FOB 2010

God forvaltningsskik – om god opførsel i forvaltningen

Hans Gammeltoft-Hansen, Folketingets Ombudsmand

Alle de sager vi behandler hos Folketingets Ombudsmand, bliver bedømt efter regler. Det drejer sig først og fremmest om *retsregler*; det vil navnlig sige lovbestemmelser, administrative forskrifter og uskrevne retsgrundsætninger. Men ved siden af de egentlige retsregler findes der også et andet system af regler og principper som indgår i grundlaget for vurderingerne: god forvaltningsskik.

De normer og principper der udgør indholdet af god forvaltningsskik, kan være svære at få overblik over. De kan ikke slås op i lovtekster og bekendtgørelser. På nogle områder er de ganske vist omtalt i vejledninger og andre forskrifter, men anvisningerne har langtfra altid den samme håndfaste karakter som de egentlige retsregler. Nye udmøntninger af hvad der må anses for god forvaltningsskik, kan også dukke op, ikke mindst når ombudsmanden behandler konkrete sager.

Alt dette fremkalder hos mange sagsbehandlere og myndigheder en vis utryghed ved begrebet god forvaltningsskik. Man sidder tilbage med en følelse af at det ikke altid er muligt at gardere sig imod at komme til at overtræde reglerne og principperne om den gode forvaltningsskik.

Det er et problem, ikke blot for de pågældende forvaltningspersoner selv, men for hele forholdet mellem borger og forvaltning. God forvaltningsskik er nemlig – både historisk og aktuelt – et kernebegreb i vores forvaltningskultur; en krumtap i forvaltningens og borgernes omgang med hinanden.

Derfor er det også vigtigt at forstå hvad den gode forvaltningsskik egentlig er, og hvad den udspringer af; og dertil at have et vist overblik over hvad den går ud på. Kender man forvaltningsskikkens kilder, og véd man noget om hvor de løber hen, og hvad de dækker, skulle det også være nemmere at efterleve reglerne.

FORVALTNINGSSKIK BYGGER PÅ ETIK

Går man omkring 150 år tilbage, var der stort set kun god forvaltningsskik. Det var den der udgjorde grundlaget for forvaltningens omgang med borgerne. Efterhånden kom retsreglerne til. Den gode forvaltningsskik blev på særligt vigtige punkter omformet til retsgrundsætninger og lovregler. Men neden under hele det system af regler om sagsbehandlingen som vi kender i dag, ligger god forvaltningsskik stadig. Og dér hvor retsreglerne ikke slår til eller når ud, er det stadig den gode forvaltningsskik der kommer til syne og gælder.

Den gode forvaltningsskik udspringer af etikken. Det vil sige at god forvaltningsskik bygger på nogle grundlæggende værdiforestillinger i menneskesyn og samfundsopfattelse. Og den viser sig i form af en mangfoldighed af handleregler og adfærdsmønstre mellem mennesker og mellem grupper af mennesker.

Det forklarer også at god forvaltningsskik har en tendens til at omfatte såvel det største som det mindste. Det er god forvaltningsskik at respektere den borger hvis velfærd i større eller mindre omfang afhænger af ens afgørelse, som et selvstændigt og ligeværdigt væsen; det er den "store" etik. Men det er også god forvaltningsskik at præsentere sig ved navn over for borgeren eller stemple navnet under sin svært læselige underskrift i brevet til borgeren; det er "den lille etik", også kaldet etikette.

OVERBLIK OG STRUKTUR

De eksisterende regler og principper for god forvaltningsskik er ikke nemme at få overblik over. Det er ikke ligetil at indse sammenhængen mellem at man som offentligt ansat ikke må udtrykke sig nedladende eller krænkende over for en borger; at man ikke må modtage gaver eller andre fordele af blot nogen værdi i forbindelse med sin embedsførelse; at man ikke må smøle med sagerne; at man skal huske i begrundelsen for sine afgørelser at kommentere de synspunkter borgeren har fremsat; at sagsakterne ikke må befinde sig i et uoverskueligt rod; at en myndighed i et eller andet omfang skal informere om f.eks. nye regler af betydning for borgerne; etc.

En vis struktur er nødvendig hvis man skal danne sig et overblik over dette tilsyneladende virvar af regler og anvisninger. Navnlige to opdelinger kan bidrage til at sortere i de mange regler.

Den første sondring går mellem de normer der knytter sig til de eksisterende retsregler, og dem som ikke har forbindelse med retsreglerne. I forvaltningslovens §§ 22-24 er der f.eks. regler om at man i et vist omfang skal begrunde forvaltningsafgørelser. Men uden for paragraffernes afgrænsede område er der situationer hvor det alligevel er god forvaltningsskik at give en begrundelse. Disse normer udgør altså en slags forlængelse af lovreglerne. Omvendt står f.eks. reglen om at tale og skrive høfligt til borgeren eller om at præsentere sig ved navn ikke i forbindelse med en forvaltningsretlig retsregel.

Den anden sondring drejer sig om hvorvidt en regel i den gode forvaltningsskik vedrører sagsbehandlingen i forhold til en bestemt borger, eller om den angår forvaltningens og de ansattes adfærd i bred almindelighed. De ovennævnte eksempler (udvidet begrundelsespligt, præsentation og høflig sprogbrug) knytter sig til den konkrete sagshåndtering. Omvendt er reglen om at man ikke må tage imod gaver eller andre økonomiske fordele, udtryk for en generel adfærdsnorm uden nødvendig tilknytning til konkret sagsbehandling.

Kombinerer man disse to sontringer, får man følgende fire kategorier:

God forvaltningsskik	i konkrete sager	som generel adfærd
i tilslutning til retsregler	gruppe A	gruppe B
uden tilknytning til retsregler	gruppe C	gruppe D

Hver enkelt af de fire grupper A-D fremstår med en vis ydre lighed og indre sammenhæng. Dermed skulle selve indholdet af den gode forvaltningsskik blive noget nemmere at overskue og forstå.

FORVALTNINGSSKIK SOM EN FORLÆNGELSE AF RETSREGLERNE

Som eksempel på *gruppe A* – god forvaltningsskik i forlængelse af retsregler og i forbindelse med en konkret sag – kan nævnes begrundelsespligt. Andre eksempler er partshøring og klagevejledning. Om begge dele findes der lovregler (først og fremmest forvaltningslovens §§ 19-21 og §§ 25-26). Men i visse situationer kan det følge af god forvaltningsskik at der skal partshøres eller gives klagevejledning også selv om det falder uden for de pågældende lovreglers område.

Hvis f.eks. en ansat hos en privat aktør bliver afskediget efter ønske fra den myndighed som har indgået aftale med den private aktør, så er det ikke en afskedigelsessag inden for det offentlige; og derfor gælder reglerne om partshøring i forvaltningslovens § 19 ikke. Men ikke desto mindre følger det af god forvaltningsskik at den ansatte alligevel bør partshøres i en sådan situation ([Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag nr. 1-1](#)). Her skal det også oplyses hvilken afgørelse eller reaktion (om det f.eks. er afsked eller en advarsel) myndighederne har i tankerne, således at den pågældende kan tage det i betragtning i sit indlæg inden den endelige afgørelse træffes.

I *gruppe B* ser vi stadig på god forvaltningsskik i forlængelse af retsregler – nu ikke i forhold til en konkret sag, men som generel adfærdsnorm. Her kan man nævne forbuddet mod at modtage gaver. Dette forbud kan selvfølgelig ses som en forlængelse af reglerne om at det er strafbart at tage imod bestikkelse; men det er også beslægtet med retsreglerne om inhabilitet.

De lovfæstede regler om inhabilitet er ikke blot etableret for at forebygge usaglige, og dermed forkerte, afgørelser. De har også det videre sigte at bidrage til at der er tillid til forvaltningens uafhængighed af uvedkommende interesser, til dens upartiskhed. Inhabilitetsreglerne forlænges her af normerne i den gode forvaltningsskik om at man som offentligt ansat ikke må modtage gaver fra borgerne. Gjorde man det, ville det svække tilliden til forvaltningens upartiskhed og, i værste fald, også påvirke afgørelsernes saglighed.

FORVALTNINGSSKIK UDEN FORBINDELSE TIL RETSREGLER

Retningslinjer om sagsbehandlingstiden er et vigtigt eksempel på *gruppe C* – god forvaltningsskik i behandlingen af borgernes konkrete sager, men normalt uden tilknytning til eksisterende retsregler.

Om sagsbehandlingstiden er for lang, afhænger af forskellige omstændigheder, først og fremmest sagens karakter. Normalt er der derfor ikke bestemte frister for hvor lang tid behandlingen af en sag må vare. Men principperne om god forvaltningsskik indeholder andre former for generelle anvisninger om sagsbehandlingstiden. En sag bør således ikke henligge urørt i lang tid uden nogen form for ekspeditioner. Hvis sagens behandling trækker ud, skal borgeren have besked om det og om grunden samt så vidt muligt om hvornår sagen kan være færdig. Rykkere fra borgeren skal besvares.

Et andet eksempel i denne gruppe er reglerne om at adfærden over for borgeren skal være høflig og hensynsfuld. Det gælder også tonen og stilen i de breve myndighederne skriver til borgerne. Det er nedladende og i strid med god forvaltningsskik f.eks. at skrive: "Således foranlediget skal man herved søge at gøre det forståeligt for Dem (...) uden i øvrigt at vurdere Deres juridiske lægmandsbetragtninger nærmere, bemærkes det (...)" (Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 162). I øvrigt følger det af god forvaltningsskik at man ikke blot skal skrive høfligt og korrekt til borgerne, men at det også er forvaltningens pligt at bestræbe sig på at skrive i et enkelt og forståeligt sprog, så vidt muligt tilpasset adressatens forudsætninger.

Gruppe D omfatter de generelle regler og retningslinjer som er uden tilknytning til retsregler og uden direkte forbindelse til behandlingen af borgernes konkrete sager. Her finder man bl.a. retningslinjerne for hvordan de enkelte forvaltninger bør indrette sig for at være tilgængelige for borgernes henvendelser. Rimelige åbningstider for personlige eller telefoniske henvendelser, hensigtsmæssige informationstavler eller anden tilsvarende oplysning, fysiske forhold der tilgodeser den eventuelt påkrævede diskretion, er eksempler. De nærmere krav afhænger selvsagt af arten af den enkelte forvaltnings virksomhed samt af det omfang hvori den umiddelbart betjener borgerne. Også nogle rent ordensmæssige normer hører til i denne gruppe, som f.eks. at dokumenterne i en sag skal holdes samlet eller i hvert fald være placeret i den rette sammenhæng og kunne findes frem, eller at myndighedernes journalføring skal være korrekt og udtømmende.

SKIK OG BRUG

Det kan diskuteres om betegnelsen "god forvaltningsskik" er særligt dækkende. "Skik" henviser sædvanligvis til noget man plejer at gøre og har gjort gennem længere tid, en slags kutymen – det der er "skik og brug".

Ser man på udviklingen af god forvaltningsskik, må man indrømme at i ikke helt få tilfælde er reglerne blevet introduceret som noget man bør gøre, ikke noget som forvaltningen allerede gør. Alligevel kan det nok forsvares at bruge udtrykket "skik". Der er jo ikke tale om et mystisk og fra ganske almindelige adfærdsnormer løsrevet fænomen. Tværtimod afspejler størsteparten af den

gode forvaltningsskik den almindelige opfattelse af hvad der er anstændigt, høfligt og rimeligt i mellemmenneskelig adfærd, tilsat almindelig sund fornuft og en vis portion ordenssans.

Ombudsmandens bestræbelser på at udvikle og håndhæve den gode forvaltningsskik består derfor i vidt omfang i at oversætte almindelig god opførsel til forvaltningens sagsbehandling og adfærd over for borgerne.