

## 20-5. Forvaltningsret 12.1 – 1.4.

### **Advarsel for overtrædelse af lydigheds- og loyalitetspligt. Underretningspligt**

*En museumsinspektør fik en skriftlig advarsel på baggrund af en episode hvor han i sin chefs fravær omdisponerede i forbindelse med en udstilling på museet som var planlagt af chefen. Kommunen mente at inspektøren overtrådte sin lydigheds- og loyalitetspligt i forhold til sin chef.*

*Ombudsmanden udtalte at der ved anvendelse af disciplinære sanktioner skal foreligge en tjenesteforseelse, og den ansatte skal have handlet forsætligt eller uagtsomt. Ved gennemgangen af lydigheds- og loyalitetspligten udtalte ombudsmanden at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at reagere over for eventuelle fagligt uforsvarlige forhold.*

*Ombudsmanden mente ikke at sagens oplysninger gav grundlag for at antage at inspektøren havde overtrådt sin loyalitets- og lydighedspligt. Ombudsmanden henstillede til kommunen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.*

*(J.nr. 2005-3209-864).*

A blev ansat som museumsinspektør ved V museum på overenskomstvilkår fra den 1. juni 1997. Kommunen har oplyst at det i 2004 blev besluttet at der skulle ske besparelser ved museet, og at der blev foretaget en omstrukturering af arbejdsopgaverne med ansættelse af en museumschef. Museumsinspektøren blev på denne baggrund opsagt fra sin stilling den 28. juni 2004 med tilbud om genansættelse som museumsinspektør med et lavere timetal pr. uge. Ændringen i museumsinspektørens ansættelsesvilkår trådte i kraft den 1. maj 2005.

Den 9. juni 2005 blev der indgået en aftale mellem museet og museumsinspektøren der specificerede museumsinspektørens arbejdsopgaver ”i den nærmeste fremtid”. Det fremgår af aftalen at af de 18½ time om ugen, hvor museumsinspektøren stod til almindelig rådighed for museet, forventedes i gennemsnit 50 pct. af tiden anvendt til forskning og skriftlig formidling af denne forskning, og 50 pct. af tiden forventedes brugt ”på de mange ad hoc opgaver der altid opstår på et museum”. Det fremgår også af aftalen at museumschef C skulle overtage den daglige ledelse foreløbig frem til udgangen af 2005.

Den 20. juni 2005 blev der afholdt et ekstraordinært personalemøde på museet efter ønske fra museumschefen med overskriften ”Samarbejdsproblemer på museet?”.

Baggrunden for mødet var ifølge referatet en e-mail af 9. juni 2005 fra museumsinspektøren til museumschefen. I e-mailen anførte museumsinspektøren bl.a. at han godt kunne tænke sig mere dialog og klar kommunikation fra museumschefens side. Det fremgår af referatet fra mødet at følgende blev afklaret:

”(V) museum:

Ansvarsområder:

Museumschef (C): Det overordnede ansvar. Formidling.

Museumsinspektør (A): Den landbrugsfaglige indsigt.

*Konklusion:*

(A) trækker mailen tilbage uden forbehold. (A) vil arbejde konstruktivt. (C) opfordrede medarbejderne til at komme med konstruktiv kritik. (C) er åben for henvendelser også uden for arbejdstid.

Det er (C)’s ret og pligt som leder at træffe de nødvendige afgørelser. I de tilfælde, hvor (C) skønner det nødvendigt, vil der blive udarbejdet skriftlige aftaler med den enkelte medarbejder, indeholdende beskrivelse af arbejdsopgaver, tidsforbrug, deadline m.v. Alle medarbejdere accepterede dette.”

Museumsinspektøren modtog den 13. juli 2005 en skriftlig advarsel fra museumschefen. Af advarslen fremgår følgende:

*”Skriftlig advarsel*

Museumschef (C) har i uge 25 2005 planlagt en mindre plancheudstilling på museet. Denne udstilling indeholdt ud over 5 plancher et større, originalt udskiftningskort fra 1795.

Udstillingen skulle hænges op i uge 26, da (C) var på ferie. Tekster og opstilling var lagt til to af museets medarbejdere, (D) og (E).

Museumsinspektør (A) kendte ikke til planerne, som han valgte at bryde ind i. Først og fremmest opponerede han mod opstillingen af udskiftningskortet. Kortet var ifølge (A) for tungt til ophængning og risikerede i øvrigt fugtskader. I den anledning kom han med et par løsningsforslag samt tilkaldte lederen af Konserveringscenter (G). Dette blev gjort med mails til bl.a. formanden for museets venneforening. Kortet blev efterfølgende stillet op på et slags staffeli, i øvrigt uden konserveringscentrets indblanding. (A) mente dog stadig, at

fugtfaren stadig bestod. Ved et besøg på (V) Museum i uge 27, meddelte lederen af konserveringscentret, at kortet stod fint.

Det skal i den anledning understreges, at det er fint, at fange fejl i farten. Men den slags bør gøres i videst muligt omfang inden for husets egne vægge. At sende breve til formanden for en venneforening museet arbejder nært sammen med, samt til lederen af en anden institution, i dette tilfælde Konserveringscentrets leder mens ens egen leder er på ferie, må anses for illoyalt, især da det skete uden forsøg på at kontakte (C), der havde mobiltelefon med på ferie, hvilket (A) vidste da han fejlagtigt ringede op på nummeret i anden anledning. Handlingen fremstår som et forsøg på at desavouere museumschef (C)'s faglige evner udadtil. At der i det konkrete tilfælde endda var tale om en overdreven fugtfare er en anden snak.

Den af museumsinspektør (A) valgte handlemåde er uacceptabel for museets ledelse og (A) tildeles derfor en skriftlig advarsel. Gentagelse vil kunne medføre afskedigelse fra stillingen som museumsinspektør ved (V) Museum.”

Jeg har forstået at det brev til formanden for museets venneforening som omtales i advarslen af 13. juli 2005, er en e-mail fra museumsinspektøren sendt den 27. juni 2005. Ud over til formanden blev e-mailen også sendt til museumschefen samt de på museet ansatte D og E. Af e-mailen fremgår følgende:

”...

Efter oplysning fra (D) og (E) er det netop gået op for mig, at (C) ønsker udskiftningskortet ophængt i øskner i den kommende staldudstilling, hvor jeg sammen med (D) netop har placeret kortet. (D) har fået instruks af (C).

Den påtænkte ophængningskonstruktion i øskner vil næppe kunne bære sig selv (ifølge (F) fra Konserveringstjenesten, 1997).

Placeringen i dette rum er også problematisk, da der er stor risiko for, at kortet fugtskades.

Ved leveringen i 1997 pointerede (F) fra Konserveringstjenesten, at kortkassen er konstrueret med henblik på konservering af kortet, ikke på ophængning.

Kortet kan i stedet stå på en stabil konstruktion af fx lægter.

Kortkassen blev af os i 1997 udstyret med ønsker på bagsiden, fordi de var nyttige til styring af kortkassen under opstillingen, men de kan ikke bære kortkassen, der er så tung,

fordi glasset er tykt og 100% effektivt mod UV-stråling (kortet falmer ikke under lys).  
Kortet er monteret på en stabil baggrund, der også vejer godt til.

Kortet tåler ikke fugt og tåler ikke ophængning på en ydervæg.

Ikke kun om vinteren men også om sommeren vil ophængning i stalden være skadelig for kortet, med mindre:

- 1) kortet er placeret 10 cm fra væggen, og
- 2) der konstant er tændt for en affugter, som regelmæssigt efterses.

Med henblik på at finde en løsning i den aktuelle situation bør der gøres følgende:

a) kortet monteres på en indervæg (mod stalden). Kan det ikke lade sig gøre, så må der bygges en lægtekonstruktion 10 cm fra væggen, hvori kortet opstilles. Det kan gøres med lægter fra gulv til loft og vandrette lægter til bæring af kortet. Konstruktionen må sikre, at kortet bliver stående. De frivillige, der tog kortkassen ned, kan sikkert huske og genanvende konstruktionsprincipperne.

b) Affugter anskaffes i fx byggemarked og kører konstant.

Jeg har netop tjekket ovenstående med lederen af Konserveringscentret, som tilbød at være tilstede i morgen. Han ringer til dig.

bedste hilsner

(A)”

Museumsinspektøren sendte desuden den 29. juni 2005 følgende e-mail til C:

”Hej (C)

Udskiftningskortet er opsat på en skrå, staffeli-lignende konstruktion i tilpas afstand fra vinduet, så jeg i dag.

Den skal nok du’.

Men fugttruslen er der jo fortsat.

:-) (A)”

Om forløbet der førte til den skriftlige advarsel, er der på sagens akter desuden et notat af 1. august 2005 af museumschefen. Af notatet fremgår følgende:

”Efter at undertegnede, museumschef (C), var kommet hjem fra ferie i uge 26, og havde konstateret, at (A) havde søgt at gribe ind i en plancheudstilling på museet, fik jeg en snak med (A), som bedyrede ’at ingen vidste noget’. Der forelå ikke klar besked. Dette undrede, da jeg havde efterladt skitser med nummerering af plancheopstilling og vist dette

til registrator (D), som sammen med museumsassistenten (E) fik opgaven og dermed ansvaret for endelig ophængning af udstillingen i min ferie. Det kunne også konstateres, at udstillingen rent faktisk hang som jeg havde skitseret. Disse skitser lå for øvrigt stadig bredt ud på mit kontor, fuldt synlige, der hvor jeg havde vist dem til (D), umiddelbart inden ferie.

For god ordens skyld, ville jeg dog tale med (D), som ikke var i huset den pågældende dag. (D) havde ikke været i tvivl om de anvisninger han havde fået, ej heller var der tvivl fra (E)'s side, selv om (E)'s anvisninger kun havde været skriftlige. Påstanden om 'at ingen vidste noget' står således ikke til troende. Det skal nævnes, at denne påstand godt kan ses som en forlængelse af (A)'s mail af 9. juni 2005, hvor han beskylder min ledelsesstil for at være usikker og præget af skud fra hoften. Et problem han mente andre i huset også havde. Ved et ekstraordinært internt personalemøde den 20. juni, blev denne påstand dog manet i jorden, se evt. referat af afdelingsleder (G).

Da jeg igen talte med (A) om sagen, mente han nu det hele skyldtes en uoverensstemmelse med (D), da de flyttede kortet ind i museumsbil, havde (D) ikke taget hurtigt nok fat og ladet (A) stå for længe med kortet, noget hans ryg ikke kunne holde til. Alt ifølge (A). Men nu mente han denne uoverensstemmelse var bragt ud af verden. Den slags uoverensstemmelser var jeg ked af at høre om, men glædede mig over, at den var bragt ud af verden. Men den var ikke sagens kerne, som jeg også havde fortalt (A) i første omgang. Sagens kerne var, at jeg havde givet klare anvisninger om opsætning af en udstilling. Som skrevet i den skriftlige advarsel, er det ikke acceptabelt at (A), som intet har med udstillingen at gøre, begynder at tilkalde en leder af en anden institution, samt lederen af den store venneforening, der driver museumsgården i samarbejde med museet når sådanne anvisninger foreligger fra chefen. Vel at bemærke uden at orientere undertegnede, der vel at bemærke havde sin mobiltelefon med på ferie, hvilket (A) vidste, da han fejlagtigt ringede op til nummeret på et tidspunkt.

Ved min tilbagekomst fra ferie kunne jeg også konstatere, at både (D) og (E) virkede dybt rystede over (A)'s generelle adfærd i denne sag. Der var en meget dårlig atmosfære på museet.

Ved denne anden samtale syntes (A) at forstå sagens kerne, som han anså for en misforståelse, han mente at været blevet 'fanget i en fælde', fordi han skulle køre kortet ud.

Han mente også, at jeg havde forbudt ham at køre andre ærinder i bilen, hvilket er ukorrekt. Hvad fælden bestod i, var ikke klart.

Næste dag, den 13. juli, var (A) og jeg begge mødt tidligt på kontoret og havde derfor huset for os selv. Jeg meddelte da (A), at jeg ikke så nogen anden udvej, end at tildele ham en skriftlig advarsel. En advarsel jeg nu ville gå ind og skrive. (A) mente dette var 'fjøllet' eller 'åndssvagt'.

Ca. 5 minutter efter, mens jeg skrev advarslen, forlod (A) bygningen uden varsel, og kørte bort i museumsbilen. Han vendte tilbage om eftermiddagen og modtog da advarslen med en bemærkning om, at den skulle hans fagforening se på.

Det må understreges i hele dette forløb, at jeg har søgt kontakt med (A), alle samtaler er foregået på mit initiativ, jeg er kommet ind på hans kontor, han er aldrig kommet til mig. Tværtimod har han været så lidt i sekretariatet i (...), at disse samtaler er trukket ud.

Derfor er det således ganske ukorrekt, når det anføres af fagforening (X) (...), at 'man ikke ønsker at indgå i en dialog, endsige høre, hvilke oplysninger en ansat har at bibringe.'

Museets ledelse har konsekvent søgt dialog med (A)."

I brev af 15. juli 2005 opfordrede fagforening X kommunen til at trække den skriftlige advarsel til museumsinspektøren tilbage. Foreningen gjorde gældende at der skulle have været foretaget partshøring inden advarslen, og at advarslen var uklar både med hensyn til hvori den kritisable adfærd bestod, og hvorledes museumsinspektøren forventedes at ændre adfærd. Videre gjorde foreningen gældende at der ikke var et grundlag som kunne danne baggrund for en advarsel, og anførte herom følgende:

"Det er også fagforening (X)'s opfattelse, at selv om det foreliggende, uoplyste og unuancerede grundlag blev lagt til grund, ville det ikke kunne tjene som grundlag for tildeling af en skriftlig advarsel. Der skal i denne forbindelse blot henvises til, at advarslen baserer sig på et aldeles udokumenteret påstået 'forsøg på at desavouere (museumschef (C))'. En slutning man når frem til på baggrund af (A)'s rent faglige vurdering af, hvorvidt der skulle og kunne foretages afværgeforanstaltninger for at hindre skader på en udstilling."

I brev af 19. august 2005 meddelte kommunen fagforening X at kommunen i samråd med Kommunernes Landsforening havde besluttet at fastholde den skriftlige advarsel både i form og indhold.

I brev af 5. september 2005 klagede fagforening X til mig på vegne af museumsinspektøren over den tildelte advarsel.

Jeg bad i brev af 10. november 2005 om udtalelser fra kommunen og museet i anledning af klagen af 5. september 2005. Jeg bad kommunen om udtrykkeligt at forholde sig til det som fagforening X havde anført i brev af 15. juli 2005 til kommunen.

Ved brev af 30. januar 2006 fremkom kommunen med en udtalelse. Kommunen skrev bl.a. følgende:

*”1. Faktiske oplysninger*

...

(Y) Kommune meddelte ved skrivelse af 13. juli 2005 museumsinspektøren på (V) Museum en skriftlig advarsel på baggrund af en episode, hvor han i museumschefens fravær omdisponerede i forhold til en udstilling, som museumschefen havde tilrettelagt. Museumsinspektøren havde blandt andet rettet henvendelse til eksterne samarbejdspartnere uden museumschefens vidende og ved sin adfærd stillet museumschefen i et dårligt lys.

Det anførtes i advarslen, at (Y) Kommune opfattede museumsinspektørens adfærd i den angivne situation som illoyal, og at hans handling fremstod som et forsøg på at desavouere museumschefen.

...

*3. Retlig vurdering*

...

Med hensyn til spørgsmålet om der foreligger et materielt sagligt grundlag for advarslen til museumsinspektøren, har (Y) Kommune udøvet et ledelsesmæssigt skøn. Det er kommunens opfattelse, at museumsinspektøren har pligt til at respektere ledelsesbeslutninger, og at museumsinspektøren i forhold til museets interesser skal udvise en adfærd, som ikke stiller ledelsen i et dårligt lys. Museumsinspektøren har – efter kommunens vurdering – i den pågældende situation overtrådt loyalitets- og lydighedspligt i forhold til museumschefen.

Det er herefter (Y) Kommunes opfattelse, at der foreligger et sagligt grundlag for at meddele museumsinspektøren en advarsel. Det er endvidere kommunens opfattelse, at advarslen er tilstrækkelig præcis formuleret, idet der er en beskrivelse af det hændelsesforløb, som kommunen udtaler kritik af, samt en præcisering af at

museumsinspektøren skal optræde loyalt i forhold til ledelsen i relation til eksterne samarbejdspartnere.

...

Afslutningsvis skal (Y) Kommune udtrykke sin undren over, at Ombudsmanden ikke har videresendt klagen over kommunens sagsbehandling til Tilsynet. Tilsynet er således kompetent til at vurdere de forvaltningsretlige elementer, der er gjort gældende i sagen af fagforening (X). Tilsynet vil derimod ikke kunne behandle spørgsmål af ansættelsesretlig karakter, herunder om en advarsel er materiel saglig, jf. forarbejderne til den kommunale styrelseslov § 48.

(Y) Kommune skal i lyset heraf anføre, at da Tilsynet ikke vil være kompetent til at udtale sig om (skønsmæssige) ansættelsesretlige dispositioner, må deraf ligeledes følge, at Ombudsmanden må være tilbageholdende ved vurderingen af en advarsels materielle saglighed, der hviler på arbejdsgiverens skøn.

Det fremgår således af Ombudsmandsloven med kommentarer af Jon Andersen m.fl., side 37, 1999 DJØF:

'... For det andet må ombudsmanden hvor der er tale om skønsmæssige forvaltningsakter eller lignende afgørelser, respektere den lokalpolitiske afvejning inden for gældende rets rammer og den deraf følgende mulige forskellighed mellem kommunerne.'"

Fagforening X bemærkede i brev af 6. marts 2006 følgende om forløbet i sagen:

"Under museumsleder (C)'s ferie i uge 26/2005 skulle en plancheudstilling på museet opstilles. Udstillingen omfattede bl.a. et originalt udskiftningskort fra 1795, monteret i en kortkasse. (A) var ikke involveret i udstillingens opsætning, men i forbindelse med transporten af kortkassen, beder museets registrator (A) om hjælp, hvilket han får. (A) får endvidere fra registratoren den opfattelse, at kortkassen skal ophænges på en ydervæg. Dette er ud fra en faglig vurdering ikke forsvarligt, idet denne ophængning indebærer overhængende risiko for fugtskader. (A) spørger, hvem der skal stå for ophængningen af kortet, men får ikke noget klart svar ud over, at venneforeningen skal bistå.

På denne baggrund beslutter (A) sig for først at kontakte Konserveringstjenesten (G) (for at få gentaget Konserveringstjenestens råd med henblik på den mest hensigtsmæssige ophængning og opbevaring) og dernæst venneforeningens formand (for at videregive oplysningerne fra Konserveringstjenesten mhp. ophængning af kortet).



(A)'s ageren har således udelukkende haft til hensigt at sikre en forsvarlig opstilling og opbevaring af kortet, og at viden herom blev viderebragt til rette vedkommende. I den forbindelse skal det bemærkes, at hele baggrunden for (A)'s ageren, nemlig den overhængende fugtrisiko og dermed risiko for ødelæggelse af kortet, ikke er anfægtet. Det skal i den forbindelse også nævnes, at (A) tidligere har arbejdet med kortet og dets placering samt været involveret i udstilling af dette i 1997.

Det skal også bemærkes, at (A) har ønsket at respektere museumsleder (C)'s ferie – helt i overensstemmelse med, hvad der (naturligvis) er praksis på museet.

(A)'s ageren kan dermed hverken betragtes som illoyal eller et forsøg på at desavouere museumschefen.

I fortsættelse heraf skal fagforening (X) afslutningsvist bemærke, at så kraftig en anklage som illoyalitet må forudsætte en stærkere underbygning end den, som fremføres i denne sag.”

I brev af 13. marts 2006 bad jeg kommunen om at måtte modtage kommunens bemærkninger til brev af 6. marts 2006 fra fagforening X. Jeg bad kommunen om først at indhente bemærkninger fra (V) museum.

I breve af henholdsvis 23. maj 2006 og 31. maj 2006 oplyste kommunen og museet at de ikke havde yderligere bemærkninger til fagforening X's skrivelse af 6. marts 2006.

## **Ombudsmandens udtalelse**

” Fagforening (X) har klaget over at museumsinspektøren er blevet tildelt en skriftlig advarsel. Foreningen mener ikke der er grundlag for advarslen, og at museumsinspektøren burde have været partshørt inden advarslen.

En tjenesteforseelse antages inden for tjenstemandsretten med udgangspunkt i tjenstemandslovens § 10 at foreligge hvor en ansat ikke samvittighedsfuldt overholder de regler der gælder for hans stilling, eller ikke – såvel i som uden for tjenesten – viser sig værdig til den agtelse og tillid som stillingen kræver. Der skal objektivt foreligge en tjenesteforseelse, og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes tjenstemanden som forsætligt eller uagtsomt. Hvis der foreligger et pligtstridigt forhold, antages det normalt kun at burde give anledning til tjenstlige reaktioner hvis det er af en vis grovhed. Se Kaj Larsen

mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 246, med henvisning til forhørslederens beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse af Tamilsagen, s. 50, og Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 80.

Det fremgår af sagen at museumsinspektøren er ansat under kommunen i henhold til den gældende overenskomst mellem Kommunernes Landsforening og fagforening (X).

Ved anvendelse af disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte er forholdet et andet idet spørgsmålet om disciplinære reaktioner i modsætning til hvad der gælder for tjenestemænd, ikke er reguleret ved bestemmelser i love og regulativer. Dette udelukker imidlertid ikke anvendelse af sådanne sanktioner, men grundlaget herfor er (bortset fra eventuelle bestemmelser i de almindelige overenskomster) den almindelige ledelsesret. Ligesom for tjenestemænd er det en forudsætning at den pågældende har tilsidesat sine tjenstlige pligter, og bedømmelsen af dette spørgsmål er i praksis den samme som for tjenestemænd. Myndigheden har pligt til at respektere de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger under sin behandling af disse sager, herunder kravet om saglig forvaltning og proportionalitet. Jeg henviser til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 93. Jeg henviser også til Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar (1998), s. 28 ff, jf. s. 18, om overenskomstansatte.

Kommunen har i sin udtalelse af 30. januar 2006 anført at museumsinspektøren er tildelt en advarsel fordi han har overtrådt sin lydigheds- og loyalitetspligt i forhold til museumschefen.

Ansatte i forvaltningen har en almindelig forpligtelse til – inden for lovgivningens grænser – at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt at medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed. Denne og lignende pligter betegnes ofte som *loyalitetsspligt*. Som yderligere forhold der er omfattet af den ansattes loyalitetsspligt, peges ofte på pligten til at udvise samarbejdsvilje og afstå fra adfærd som kan belaste samarbejdsklimaet. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 189 f. Hertil kommer tilfælde af almindelig disrespekt over for ledelsen, f.eks. i form af krænkende tiltale, trusler, vold eller lignende. Endvidere vil også upassende adfærd over for kolleger eller ledelse efter omstændighederne være et brud på loyalitets- og lydighedspligten, jf. Ole Hasselbalch, Ansættelsesretten, 3. udgave (2002), s. 796 ff. Loyalitetskravets nærmere indhold

bestemmes til dels af forskellige tiders opfattelse og formentlig også af den funktion som den ansatte varetager. Det kan derfor være vanskeligt at sige hvor grænsen for loyalitetspligten helt præcist går, jf. Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 102.

Det hører med til den ansattes arbejdspligt at den ansatte overholder de regler der gælder for hans stilling, dvs. den ansatte skal efterkomme de overordnedes tjenestebefalinger. Lydighedspligten er ikke ubegrænset. Hvis en tjenestebefaling er klart ulovlig, er det almindeligt antaget at den ansatte har både ret og pligt til ikke at efterkomme ordren. Det er i en sådan situation også almindeligt antaget at den ansatte skal rådgive sin foresatte om det retlige problem og således søge at få denne til at frafalde sin klart ulovlige ordre. Er en tjenestebefaling ulovlig uden at være klart ulovlig, skal den ansatte gøre sin foresatte opmærksom på ulovligheden. Fastholdes tjenestebefalingen herefter, skal den ansatte efter almindelig opfattelse adlyde. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 191 ff, Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar (1998), s. 53 ff, og Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 22 ff.

En parallel problemstilling angår embedsmænds pligter (og rettigheder) i tilfælde hvor forhold i den pågældende del af forvaltningen, eksempelvis på et hospital, er fagligt uforsvarlige.

I den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 535\*, udtalte jeg at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at reagere over for eventuelle fagligt uforsvarlige forhold. Opstår en fagligt uforsvarlig situation, antages det at den ansatte i almindelighed har pligt til at orientere sin nærmeste foresatte om sin opfattelse. Hvis den foresatte er fagkyndig og efter eventuel fornøden undersøgelse vurderer at forholdene er fagligt forsvarlige, har den ansatte i almindelighed pligt til at respektere den foresattes afvisning af indsigelsen. Underretningspligten gælder også i tilfælde hvor en efterkommelse af en given ordre er uforenelig med opretholdelse af fagligt forsvarlige forhold. Jeg begrundede bl.a. underretningspligten i at fagligt uforsvarlige forhold kan medføre erstatningsansvar for det offentlige, jf. forudsætningsvis Højesterets dom af 19. marts 1985 optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 1985, s. 368 ff. Jeg henviser i øvrigt også til beskrivelsen af retsstillingen vedrørende offentlig ansattes meddeleret i betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentlig ansatte, s. 108 ff.

I Ole Hasselbalch, Ansættelsesretten, 3. udgave (2002), s. 807, er det endvidere anført at der på uskrevet grundlag påhviler lønmodtageren en pligt til på eget initiativ at vidererapportere forhold som arbejdsgiveren har en driftsmæssig interesse i. Den aktive oplysningspligts nærmere indhold afhænger af stillingens art og det i denne sammenhæng forudsatte. Kravene er størst i betroede stillinger, men også andre arbejdstagere skal underrette arbejdsgiveren om sådanne forhold som den pågældende bliver opmærksom på, og som indebærer risiko for skade der kan tages forholdsregler imod.

Kommunen har om det forløb som førte frem til den skriftlige advarsel, anført at museumsinspektøren har pligt til at respektere ledelsesbeslutninger, og at han i forhold til museets interesser skal udvise en adfærd som ikke stiller ledelsen i et dårligt lys.

Jeg forstår kommunen sådan at det bebrejdes museumsinspektøren at han reagerede mod den af museumschefen tilrettelagte udstilling, når museumsinspektøren ikke af museumschefen var blevet anmodet om at deltage i opsætningen af udstillingen.

Pligten til at sige fra over for ulovlige ordrer eller fagligt uforsvarlige forhold er først og fremmest møntet på de tilfælde hvor den ansatte får en ordre som er ulovlig eller indebærer fagligt uforsvarlige forhold. Meningen med reglerne er ikke at den ansatte også skal påse om en af de andre ansatte har fået en ordre som er ulovlig eller fagligt uforsvarlig.

Fagforening (X) har i sit brev af 6. marts 2006 anført at museumsinspektøren blev bedt om at hjælpe i forbindelse med transport af den kortkasse hvori udskiftningskortet var monteret. Dette understøttes af museumsinspektørens e-mail af 27. juni 2005, og det fremgår af e-mailen at museumsinspektøren herved blev opmærksom på problemstillingen med udskiftningskortet. Der er ikke oplysninger om at de øvrige ansatte som var til stede på arbejdspladsen, havde den fornødne sagkundskab hvad angik denne problemstilling. Der er i øvrigt tale om en lille arbejdsplads med få ansatte, og det var ifølge aftalen af 9. juni 2005 om museumsinspektørens arbejdsopgaver forudsat at han brugte 50 pct. af sin arbejdstid 'på de mange ad hoc opgaver der altid opstår på et museum'. Det er på den baggrund min opfattelse at det ikke kan bebrejdes museumsinspektøren at han reagerede vedrørende en arbejdsopgave som han ikke var blevet pålagt at udføre.

Konkret fremgår det af museumsinspektørens e-mail til formanden for venneforeningen den 27. juni 2005 at han var bekymret over den planlagte ophængning af kortet i øskner da disse næppe kunne bære udskiftningskortet, og da der på grund af den

valgte placering af kortet var stor risiko for fugtskader. Der blev bl.a. henvist til at kortkassen tidligere af museet var blevet udstyret med øskner på bagsiden fordi de var nyttige til styring af kortkassen under opstillingen, men at de ikke kunne bære kortkassen.

En kontrol af de faglige vurderinger som lå bag museumsinspektørens opfattelse, kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har. Jeg kan derfor ikke gå ind i denne vurdering. Det følger dog af det ovenfor anførte at det ikke i sig selv kan mødes med negative personaleretlige konsekvenser at museumsinspektøren gav udtryk for sin opfattelse vedrørende ophængning og placering af udskiftningskortet.

Jeg må imidlertid også lægge til grund at advarslen i det væsentligste blev givet fordi museumsinspektøren tog kontakt til først konserveringstjenesten og siden til formanden for venneforeningen, og at det bebrejdes museumsinspektøren at han ikke i stedet kontaktede museumschefen og forelagde denne sin opfattelse. Jeg henviser til at det er dette som i advarslen anses for 'illoyalt', og som i notatet af 1. august 2005 omtales som 'ikke acceptabelt'. Jeg henviser også til det anførte i advarslen om 'at det er fint, at fange fejl i starten. Men den slags bør gøres i videst muligt omfang inden for husets egne vægge', og til det anførte om at museumsinspektørens handling 'fremstår som et forsøg på at desavouere museumschef (C)'s faglige evner udadtil'.

Som nævnt ovenfor antages det at den ansatte i almindelighed har pligt til at orientere sin nærmeste foresatte om sin opfattelse om eventuelle fagligt uforsvarlige forhold. Det vil i museumsinspektørens tilfælde sige museumschef (C). Denne var imidlertid på ferie i det tidsrum hvor den planlagte udstilling skulle hænges op. Det kan overvejes om museumsinspektøren under disse omstændigheder var forpligtet til at henvende sig til ansatte højere oppe i det administrative hierarki inden for kommunen. Det må formentlig antages at der var en sådan forpligtelse forudsat at de pågældende besad den fornødne fagkundskab. Der er imidlertid ikke oplysninger om at denne forudsætning var opfyldt, og det kan derfor ikke lægges museumsinspektøren til last at han ikke henvendte sig til museumschefens foresatte.

Det er i advarslen anført at museumschef (C) 'havde mobiltelefon med på ferie, hvilket museumsinspektøren vidste da han fejlagtigt ringede op på nummeret i anden anledning'. Det anførte må forstås sådan at der ikke var givet museumsinspektøren anvisninger på hvordan og i hvilke tilfælde museumschefen kunne og skulle kontaktes i sin ferie, men at

kommunen var af den opfattelse at han burde have kontaktet museumschefen i den situation som opstod.

Som arbejdsgiver påhviler det kommunen at sikre sig at der er udstedt de fornødne anvisninger for arbejdets udførelse. Kommunen skulle derfor sørge for at der var givet klare anvisninger på hvem der havde det ledelsesmæssige ansvar på museet i museumschefens ferie. I det mindste skulle kommunen have sikret at der var givet klare anvisninger på hvordan og i hvilke tilfælde museumschefen kunne og skulle kontaktes i sin ferie.

Kommunen har ikke givet oplysninger om at kommunen havde udstedt sådanne anvisninger, og jeg må derfor gå ud fra at der ikke var givet sådanne anvisninger. Der er ikke oplysninger som tyder på at museumsinspektøren også uden sådanne anvisninger burde have indset at kommunen forventede at han kontaktede museumschefen og ikke konserveringstjenesten og venneforeningen i en situation som den der opstod. Den omstændighed at museumsinspektøren var klar over at museumschefen havde medbragt sin mobiltelefon i sin ferie, er ikke tilstrækkeligt i så henseende. Det kan derfor ikke lægges til grund at museumsinspektøren handlede i strid med de anvisninger som gjaldt for hans arbejde.

Jeg vender mig dernæst mod spørgsmålet om med hvilket formål museumsinspektøren kontaktede konserveringstjenesten og venneforeningen. I advarslen til museumsinspektøren er det anført at hans handling 'fremstår som et forsøg på at desavouere museumschef (C)'s faglige evner udadtil'.

Fagforening (X) har anført at museumsinspektøren havde til hensigt at sikre en forsvarlig opstilling og opbevaring af kortet, og at viden herom blev bragt til rette vedkommende. Foreningen har endvidere oplyst at museumsinspektøren tidligere i 1997 havde arbejdet med udstilling af kortet. Det fremgår af sagen at han i den forbindelse fik oplysninger fra konserveringstjenesten om opstilling og opbevaring af kortet. Foreningen har også oplyst at museumsinspektøren fik den opfattelse at venneforeningen skulle bistå med ophængning af kortet i forbindelse med udstillingen i 2005. Foreningen har anført at museumsinspektøren på den baggrund besluttede sig for først at kontakte konserveringstjenesten for at få gentaget råd med henblik på ophængning og opbevaring, og dernæst venneforeningens formand for at videregive oplysningerne fra konserveringstjenesten.

Der er således forskellige opfattelser med hensyn til formålet med museumsinspektørens henvendelser til konserveringstjenesten og venneforeningen.

Sagen indeholder kun få oplysninger der kan belyse dette spørgsmål. I den forbindelse er det navnlig den e-mail som museumsinspektøren sendte til formanden for venneforeningen den 27. juni 2005, der har betydning. I e-mailen redegjorde museumsinspektøren for sin faglige opfattelse af risikoen ved den planlagte ophængning og placering af kortet og gav nogle forslag som skulle mindske denne risiko. Endvidere fremgår det af e-mailen at museumsinspektøren havde tjekket sine vurderinger med konserveringstjenesten.

E-mailen af 27. juni 2005 er holdt i et sobert sprog og indeholder ikke negative bemærkninger om museumschefens faglige evner. I det materiale jeg har modtaget fra kommunen og museet, er der heller ikke i øvrigt oplysninger om at museumsinspektøren over for konserveringstjenesten eller venneforeningens formand har fremsat negative bemærkninger om museumschefens faglige evner eller i øvrigt har udtalt sig på en utilbørlig måde om museumschefen. Jeg kan på denne baggrund ikke anse det for dokumenteret at museumsinspektøren tog kontakt med konserveringstjenesten eller venneforeningens formand med det formål at desavouere museumschefens faglige evner udadtil.

Samlet er det min opfattelse at sagens oplysninger ikke giver grundlag for at antage at museumsinspektøren har overtrådt sin loyalitets- og lydighedspligt i forhold til museumschefen.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til kommunen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

På baggrund af ovenstående har jeg besluttet ikke at undersøge fagforening (X)'s klagepunkt om at museumsinspektøren burde have været partshørt inden for den skriftlige advarsel. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Heraf fremgår det at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

I min beslutning er det også indgået at der i forbindelse med partshøringsspørgsmålet ikke er enighed om hvad der blev drøftet under samtalerne mellem museumschefen og museumsinspektøren forud for den skriftlige advarsel. Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i

almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. En endelig konstatering af spørgsmålet vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse, men må efter min opfattelse ske ved domstolene.

Afslutningsvis bemærker jeg at jeg ikke har anset det for hensigtsmæssigt at oversende sagen til statsamtet. Kommunen har i brevet af 30. januar 2006 udtrykt sin undren over at jeg ikke har oversendt sagen til statsamtet. Hovedspørgsmålet i sagen er imidlertid om der var et tilstrækkeligt grundlag for den advarsel som kommunen tildelte museumsinspektøren. Dette spørgsmål ligger, som også fremhævet af kommunen, uden for statsamtets kompetence.

Kommunen har peget på at ombudsmanden bør være tilbageholdende ved vurderingen af en advarsels materielle saglighed der hviler på arbejdsgiverens skøn. Kommunen har i denne forbindelse fremhævet at statsamtet ikke fører tilsyn med at kommunerne overholder ansættelsesretlige regler. Kommunen har endvidere henvist til Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer, s. 37, vedrørende ombudsmandslovens § 8.

Jeg kan hertil anføre at det er fast antaget at kommunerne har ret til inden for den ramme som traditionelt kaldes det administrative skøn, at udøve skønnet forskelligt, og at ombudsmanden skal respektere den begrænsning i sin prøvelse som følger heraf. Men ombudsmanden skal i de enkelte sager bedømme om kommunerne og andre myndigheder handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 21. Ombudsmanden skal således påse at myndighederne i deres virksomhed respekterer de begrænsninger som fastlægges af dels den materielle regulering af det pågældende retsområde, dels de forvaltningsprocessuelle krav til sagens behandling. Derfor har jeg i den foreliggende sag foretaget en bedømmelse af om der var et tilstrækkeligt grundlag for den advarsel som kommunen tildelte museumsinspektøren.”

NOTE (\*): FOB 2000, s. 535.