

Retningslinier for behandling af habilitetsproblemer, marts 1994

1. Indledning
2. Begrebet inhabilitet
3. Konsekvenser af speciel inhabilitet
4. Procedure. Klagemuligheder
5. Typiske situationer
6. Afslutning

1. Indledning

Forvaltningsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning, og dens regler om inhabilitet vedrører enhver, "der virker inden for den offentlige forvaltning", inklusive universiteternes opgave med at ansætte akademisk personale. Loven indeholder detaljerede regler om administrative procedurer, herunder også reglerne om inhabilitet (jfr. Forvaltningsloven §3-§6).

Det er for forståelsen - og ved fortolkningen - af bestemmelserne om inhabilitet vigtigt at holde sig hovedhensynene bag reglerne for øje: **At forebygge usaglig interessepåvirkning og at sikre befolkningens tillid til offentlige myndigheder.** Med disse ideale hensyn in mente bliver det (måske) mere acceptabelt og mindre belastende at blive erklæret for inhabil eller at erklære sig inhabil.

Den **personkreds**, der kan blive ramt af Forvaltningslovens inhabilitetsregler, er som nævnt enhver, "der virker inden for den offentlige forvaltning", jvf. § 3, stk. 1. Det er uden betydning, om den pågældendes virke beror på et ansættelsesforhold, på en beskikkelse eller på et valg, om arbejdet er aflønnet eller ej, om det har karakter af heltids- eller deltidsbeskæftigelse, eller om den pågældende bestrider et hverv som medlem af et kollegialt forvaltningsorgan.

Der skelnes i det følgende ikke generelt mellem habilitetsproblemer i relation til fagkyndige udvalg og habilitetsproblemer i andre KU- sammenhænge; det er dog evident, at det er problemer af den førstnævnte karakter, der har givet - og formentlig fortsat vil give - anledning til langt de fleste sager om inhabilitet på Københavns Universitet.

Det kan ikke udelukkes, at Universitetet i fremtiden vil blive konfronteret med nye afskygninger af inhabilitetsproblematikken, grundet Universitetslovens krav om ekstern repræsentation i diverse kollegiale organer og grundet de stadig flere og mere tætte relationer til eksterne samarbejdspartnere; dette kan tænkes at give problemer såvel ifm. selve udpegningen til et hverv (generel eller almindelig inhabilitet) som ifm. behandlingen af konkrete sager (speciel personlig inhabilitet).

2. Begrebet inhabilitet

Inhabilitet betyder, at en person ikke har evne eller ret til at træffe retsgyldige beslutninger eller medvirke ved behandlingen af den pågældende sag. Dette kan der være forskellige grunde til, jvf. nærmere nedenfor.

Forvaltningsloven indeholder ikke regler om **generel inhabilitet**, d.v.s. regler der skal modvirke, at der overhovedet opstår inhabilitet i konkrete situationer. Det klassiske eksempel på en sådan regel er § 17 i Tjenestemandsløven om betingelserne for, at en tjenestemand kan varetage bierhverv. Forvaltningsloven hviler imidlertid på en forudsætning om, at det ved udvælgelsen af personer til stillinger eller hverv tilstræbes ikke at udvælge personer, om hvem det på forhånd kan forudses, at de ofte vil komme i sådanne interessekonflikter mellem varetagelsen af deres forskellige hverv, at de må erklæres inhabile ved behandlingen af konkrete sager, f.eks. fordi de i det nye hverv ofte skal behandle sager, der berører den virksomhed, hvor de har deres hovedstilling.

Forvaltningslovens kapitel 2 indeholder alene bestemmelser om **speciel inhabilitet**, d.v.s. regler der skal tjene til at sikre retssikkerheden og upartiskheden ifm. enhver afgørelse, offentlige forvaltningsmyndigheder træffer:

I § 3, stk.1, pkt. 1-4 opremses de relationer, der typisk bevirker inhabilitet:

- pkt. 1. Vedkommende er selv part i sagen eller repræsenterer/har repræsenteret en part i sagen ("**partsinhabilitet**").
- pkt. 2. **Familieforhold**, herunder også plejeforhold, faste samlivsforhold og kæresteforhold.
- pkt. 3. Tilknytning til private selskaber, foreninger m.v., der har en særlig interesse i sagens udfald ("**selskabsinhabilitet**"). Selskabets eller foreningens generelle ideologiske eller politiske interesse begrunder således ikke i sig selv inhabilitet.
- pkt. 4. Medvirken ved den afgørelse, der nu hos en anden offentlig lig forvaltningsmyndighed er genstand for klagebehandling eller kontrol eftersyn ("**to-instansinhabilitet**"). To-instansinhabilitet indtræder ikke blot, fordi vedkommende som indehaver af flere offentlige hverv deltager i flere faser af behandlingen af en sag. Hvis formålet med behandlingen i flere organer imidlertid er at skabe en særlig retssikkerhedsgaranti, eller hvis den pågældende f.eks. under 1. behandlingen må siges i særlig grad at have identificeret sig med den dér truffe afgørelse, kan det blive nødvendigt at statuere inhabilitet. Dette må dog - i givet fald - ske med henvisning til pkt. 5 i § 3, stk.1.

§ 3, stk. 1, pkt.5 opsamler **alle øvrige relationer**, der måtte være "egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed" og derfor kan bevirke inhabilitet:

Typiske eksempler herpå er nære **venskabsforhold** og konstaterbare **uvenskaber**, men også det forhold, at en offentlig ansat **offentligt har tilkendegivet sin mening** om en sag, der er under behandling, vil i særlige tilfælde kunne medføre inhabilitet.

§ 3, stk. 2 indeholder et **generelt forbehold**, hvorefter en interessekollision alligevel ikke medfører inhabilitet, hvis det må antages, at den pågældende omstændighed ikke indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. I lovens forarbejder forudsættes det dog, at anvendelsesområdet for § 3, stk.2 fortrinsvis vil blive interessekonflikter af den i § 3, stk. 1, pkt. 3 og 4 nævnte karakter.

Hvis det vil være umuligt eller specielt vanskeligt eller betænkeligt at udskifte den ellers inhabile med en anden, kan der **ses bort fra inhabiliteten**, jvf. § 4, stk.1. Denne (snævre) undtagelsesregel kan f.eks. tænkes anvendt i akutte situationer og i situationer, hvor fraværet af den pågældende vil

resultere i en helt uacceptabel svækkelse af myndighedens sagkundskab. Det understreges, at anvendelsen af denne undtagelsesregel forudsætter en meget nøje og overbevisende argumentation.

Er der tale om en kollegial forvaltningsmyndighed, **kan stedfortræderen indkaldes**. Lader dette sig af den ene eller den anden grund ikke gøre, gives der ikke derved den inhabile ret til at deltage i sagens behandling. Kun hvis det drejer sig om en uopsættelig sag og organet - i modsat fald - vil miste sin beslutningsdygtighed eller en helt nødvendig sagkundskab, som den inhabile repræsenterer, kan det komme på tale at lade den inhabile deltage, jvf. § 4, stk.2

§ 4, stk.3 *sikrer* et medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed **imod at blive erklæret inhabil blot ved at blive foreslået** ifm. myndighedens valg af medlemmer til diverse hverv; på Københavns Universitet f.eks. ved studienævns valg af formand/studieleder, jvf. Universitetslovens § 8, stk.2 in fine.

3. Konsekvenser af speciel inhabilitet

Foreligger der inhabilitet, og kan ingen af de ovf. nævnte undtagelsessituationer siges at foreligge, må den pågældende **på ingen måde deltage** under behandlingen af den pgl. sag, jvf. § 3, stk.3.

Er der tale om et kollegialt organ, skal det pgl. medlem **forlade lokalet** under såvel forhandlingen som afgørelsen af sagen, herunder under en eventuel afstemning.

Er en afgørelse desuagtet truffet under medvirken af en inhabil person, får dette meget alvorlige konsekvenser, idet **afgørelsen** som altovervejende hovedregel **vil blive erklæret ugyldig** - ikke blot i de tilfælde, hvor afgørelsen måtte være belastende for den, den vedrører, men også hvor der er tale om en såkaldt begunstigende forvaltningsakt.

Der kan endvidere blive tale om at gøre et **disciplinært** og i mere grove tilfælde tillige et **strafferetligt ansvar** gældende overfor den, der har fortiet sin inhabilitet og deltaget i behandlingen af sagen.

4. Procedure. Klagemuligheder

En sag om inhabilitet kan naturligvis **rejses af** ansøgere, klagere og andre, der som parter har en retlig interesse i (hoved-)sagens udfald, men initiativet kan også tages af udenforstående og selvfølgelig af forvaltningen selv.

Den, der er vidende om at være eller blot har en vis begrundet mistanke om at være inhabil i relation til en konkret sag, har imidlertid **pligt til** - hurtigst muligt - **at give besked herom**, jvf. § 6, stk.1; samme pligt påhviler tillige alle andre, der medvirker under sagsbehandlingen.

Der gælder **ingen frister** for, hvornår et spørgsmål om inhabilitet kan bringes på bane, men det vil naturligvis være mest hensigtsmæssigt for alle parter, om spørgsmålet afklares, inden behandlingen af hovedsagen indledes.

Er det **som medlem af et kollegialt organ**, den pågældende menes at være inhabil, gives besked til formanden så vidt muligt inden afholdelsen af det møde, hvor den konkrete sag skal behandles. Det kollegiale organ træffer herefter beslutning om, hvorvidt det pgl. medlem skal vige sit sæde

under sagens behandling, og om suppleanten skal indkaldes. Det pgl. medlem er berettiget til at deltage i forhandlingen og i den evt. afstemning om habilitetsspørgsmålet, jvf. § 15 i Standardforretningsordenen for Københavns Universitet.

Hvis spørgsmålet om inhabilitet opstår i forbindelse med besættelse af videnskabelige stillinger rettes der henvendelse til dekanen eller til den, til hvem dekanen måtte have delegeret sin kompetence til at nedsætte udvalget. Inhabilitetsspørgsmålet afgøres af dekanen eller delegatus.

Hvis der er tale om besættelse af stillinger som eksterne lektorer eller lignende rettes der henvendelse til studielederen (evt. til dekanen, hvis denne selv har ønsket at udøve beføjelserne ifm nedsættelse af udvalg). Det vil således som hovedregel være studielederen, der afgør inhabilitetsspørgsmålet

I alle andre tilfælde rettes henvendelse til den nærmeste overordnede.

Da afgørelsen af habilitetsspørgsmål er af retlig karakter, kan afgørelsen **påklages til Undervisningsministeriet**, jvf. § 11, stk.1 i Universitetsloven. Det er en forudsætning for ministeriets behandling af klagen, at de interne klagemuligheder (dekan, rektor) forinden er udnyttet fuldt ud. Det er derimod ikke en betingelse, at selve hovedsagen er afsluttet; der kan klages separat over inhabilitetsafgørelsen. Den separate klage har imidlertid ikke opsættende virkning; den fortsatte behandling af hovedsagen behøver således ikke at afvente ministeriets afgørelse.

Når mulighederne i det administrative rekursystem (dekan, rektor, Undervisningsministeriet) er udtømt - og først da, jvf. § 6, stk. 3 i Lov om Folketingets Ombudsmand - kan klage over inhabilitetsafgørelsen **indgives til Ombudsmanden**.

5. Typiske situationer

I det følgende nævnes en række af de mere typiske situationer, hvor der på Københavns Universitet opstår spørgsmål om inhabilitet. Det skal med det samme understreges, at gennemgangen kun må betragtes som **vejledende**, idet inhabilitetsafgørelser skal træffes på grundlag af de helt konkrete omstændigheder, der foreligger i hvert enkelt tilfælde:

a. Deltagelse i beslutning om oprettelse af en stilling, hvortil man selv er potentiel ansøger

Det er ikke blot den, der allerede **har** en personlig interesse i en sags udfald, der må erklæres inhabil. Også den, hvis personlige interesse f.eks. **aktualiseres** ved, at der træffes beslutning om oprettelse af en stilling, den pågældende så selv kan søge, vil efter omstændighederne være inhabil til at deltage i beslutningen.

Inhabiliteten indtræder dog ikke blot, fordi man tilhører feltet af potentielle ansøgere. Har man imidlertid tydeligt tilkendegivet, at man agter at søge stillingen, hvis den oprettes, eller er det evident, at man - i givet fald - vil være ansøger til stillingen, må man ikke deltage i forhandlingerne og beslutningen om stillingsoprettelsen.

Det er i overensstemmelse hermed, at en medarbejder, der agter at søge den VIP-stilling, der skal slås op, ikke bør deltage i udarbejdelsen af opslaget.

b. Deltagelse i beslutning om nedlæggelse af stillinger/nedlæggelse af et funktionsområde, hvortil man er knyttet

I 1989 fandt Ombudsmanden nogle medlemmer af et fakultetsrådsnedsat 'spareudvalg' inhabile i relation til udvalgsarbejdet, da dette drejede sig om udarbejdelse af forslag til udmøntning af nogle stillingsbesparelser, som fakultetsrådet havde besluttet for det institut, hvortil de pgl. udvalgsmedlemmer var knyttet.

Ombudsmanden udtalte efterfølgende, at de pgl. udvalgsmedlemmer ikke ville have været inhabile, hvis fakultetsrådet på forhånd havde tilkendegivet, at de stillinger, der var besat med de pgl. medlemmer, ikke ville blive nedlagt.

c. Deltagelse i ansættelse af en ansøger, der er medansøger til en (anden) stilling, som man også selv søger

Foreligger eller opstår en sådan situation i ansættelsesprocessen, vil det medføre inhabilitet, da egeninteressen i udfaldet (også) af den foreliggende sag må betragtes som både 'særlig' og 'personlig', jvf. § 3, stk.1, pkt.1.

Det eventuelt problemfyldte i at blive tvunget til at oplyse årsagen til inhabiliteten, må løses af de personer, der nødvendigvis må informeres herom, med den diskretion, situationen kræver.

d. Venskab / fjendskab

Som tidligere omtalt vil et nært venskab eller et konstaterbart uvenskab kunne bevirke inhabilitet.

Almindelig kollegial sympati eller omvendt almindelig faglig uenighed medfører ikke i sig selv inhabilitet.

Kan det imidlertid konstateres, at der er tale om et venskab/fjendskab af mere privat og personlig karakter, må (u)vennen udelukkes fra at få indflydelse på afgørelsen af en konkret sag, hvori den anden er part. Dette skyldes såvel hensynet til de direkte implicerede (en ansøger, medansøger, forfatteren til en ph.d.- eller doktorafhandling) som hensynet til troværdigheden af og tilliden til de afgørelser, universitetet træffer.

Kun i den helt ekstraordinære situation at det ellers bliver enten umuligt eller vil være særdeles vanskeligt eller betænkeligt at erstatte den inhabile med en anden, kan der ses bort fra inhabiliteten, jvf. ovf. ad § 4, stk.1.

Det bemærkes for god ordens skyld, at venskab/fjendskab altid skal have karakteren af en dokumentérbar holdning hos **bedømmeren**. At en ansøger ikke kan lide, evt. søger at gøre sig uvenner med en mulig bedømmer er ikke i sig selv inhabilitetsgrund. Dette er kun tilfældet, når bedømmeren nærer sådanne dokumenterbare følelser over for ansøgeren.

e. Fornyet deltagelse i bedømmelse af en person

Inhabilitet indtræder ikke blot, fordi man tidligere har deltaget ved bedømmelsen af en ansøger og nu på ny skal vurdere den pågældende i en ny sammenhæng.

Gør en ansøger imidlertid opmærksom på, at vedkommende som følge af særlige omstændigheder ved den tidligere bedømmelse har mistet tilliden til, at bedømmeren vil optræde sagligt korrekt i forbindelse med den nye vurdering, bør der så vidt muligt - tages hensyn hertil ved sammensætningen af bedømmelsesudvalget. Som eksempler kan nævnes, at bedømmeren i forbindelse med den tidligere bedømmelse har fremsat åbenbart urigtige påstande eller tilkendegivet vurderinger, der må anses for ganske urimelige ud fra normal akademisk standard.

Har forholdet imellem de to ligefrem karakter af et personligt fjendskab, må anvisningerne under pkt. d ovf. følges.

f. Deltagelse i vurderingen af en person med hvem man har eller har haft et kollegialt eller fagligt samarbejde; medforfatterskab; vejlederfunktion

Eksistensen af rent kollegiale eller faglige samarbejdsrelationer bevirker ikke i sig selv inhabilitet.

Har forholdet imidlertid udviklet sig til et egentligt personligt venskab eller til et personligt uvenskab, der rækker ud over almindelig faglig uenighed, må anvisningerne under pkt. d ovf. følges.

1. Drejer det sig om en ansøgningssituation, kan der endvidere være et vist hensyn at tage til medansøgere, der ikke har en tilsvarende professionel relation til en bedømmer. Dette hensyn kan tilgodeses ved sammensætningen af bedømmelsesudvalget/ansættelsesudvalget, men det vil ikke være kritisabelt at lade bedømmeren deltage i arbejdet, hvis dette findes mest hensigtsmæssigt.

Mere problematisk bliver det imidlertid, når et væsentligt led i bedømmelsen af en eller flere ansøgere består i en vurdering af skriftlige arbejder, og en ansøger har udarbejdet et eller flere af disse arbejder sammen med den foreslåede bedømmer (medforfatterskaber). Foreligger der ikke allerede medforfattererklæringer, må sådanne indhentes forud for stillingtagen til inhabilitetsspørgsmålet. Det må herefter bero på en helt konkret vurdering af medforfatterskabet og dets større eller mindre omfang, set i forhold til ansøgerens samlede produktion, om der kan siges at foreligge omstændigheder, der er egnede til at vække en sådan tvivl om bedømmerens upartiskhed, at der må statueres inhabilitet. Vurderingen skal være objektiv i den forstand, at det ikke må tillægges betydning, om den pgl. bedømmer formodes at kunne optræde upartisk eller ej. Resultater vurderingen i, at der statueres inhabilitet, må bedømmeren kun deltage i arbejdet, såfremt det ellers ikke lader sig gennemføre, eller såfremt det vil være særdeles vanskeligt eller betænkeligt at gennemføre det ved hjælp af en anden bedømmer, jvf. ovf. ad § 4, stk.1.

Ved samarbejdsforhold af lignende karakter (f.eks. deltagelse i samme forskningsprojekt, fælles gennemførelse af videnskabelige undersøgelser, varetagelse af parallelle undervisningsforløb) må der på tilsvarende vis foretages en helt konkret vurdering af relationernes betydning for den foreslåede bedømmers habilitet.

2. Drejer det sig om en bedømmelse af, hvorvidt en afhandling kan antages til forsvar for doktorgraden, vil en medforfatter som altovervejende hovedregel være inhabil til at indtræde i bedømmelsesudvalget, da det - på trods af medforfattererklæringer - under bedømmelsesarbejdet vil være vanskeligt at undgå en vurdering også af en medforfatteres videnskabelige indsats. Er der indleveret en flerhed af afhandlinger, og er der kun medforfatterskab til en enkelt eller enkelte af disse, kan det dog ikke afvises, at det efter en konkret vurdering kan vise sig, at der ikke vil være

fare for retssikkerheden, dersom den pgl. medvirker. Dette må dog forudsætte, at de værker, hvortil der er medforfatterskab, kun udgør en ganske beskedent del af den samlede afhandling, og at denne del er uden væsentlig indflydelse på spørgsmålet om afhandlingens antagelse.

Statueres der inhabilitet, vil det næppe være muligt at se bort fra denne i henhold til den snævre undtagelsesregel herom i § 4, stk.1. I bekendtgørelsen om erhvervelse af doktorgraden er det da også forudsat, at der kan være situationer, hvor en institution ikke har mulighed for at gennemføre en bedømmelse og derfor må afvise afhandlingen.

3. Er der tale om bedømmelse af en ph.d.-afhandling, kan det på tilsvarende vis ikke udelukkes, at en medforfatter til en enkelt eller enkelte af allerede publicerede artikler, der måtte udgøre en ganske beskedent del af den samlede afhandling, efter en konkret vurdering kan være habil til at indtræde i bedømmelsesudvalget. Statueres der inhabilitet, vil der dog næppe heller her kunne ses bort fra inhabiliteten i henhold til § 4, stk. 1; der skal således findes en anden kvalificeret bedømmer internt eller eksternt - jvf. hertil § 8, stk. 1 i bkg. om Ph.d.-graden, hvoraf det fremgår, at mindst to af medlemmerne (i forvejen) skal være udefrakommende.

Ad 1.-3. At man tidligere har fungeret som vejleder med en overordnet professionel position i forhold til den person, som nu søger en stilling eller ønsker en afhandling bedømt, begrunder ikke i sig selv inhabilitet. Det fremgår dog af § 8, stk.1 i bkg. om Ph.d.- graden, at en ph.d.-studerendes vejleder ikke kan være medlem af bedømmelsesudvalget, men dog deltage i valgets arbejde (uden stemmeret).

6. Afslutning

Selve afgørelsen af spørgsmålet, om en person er inhabil eller ej, er som tidligere nævnt af retlig karakter.

Der er imidlertid intet til hinder for - ud fra hensigtsmæssighedsovervejelser - at undlade at inddrage personer, der vel ikke er inhabile i juridisk forstand, men hvor der dog kan rejses en vis tvivl, iht. en Ombudsmandsafgørelse af 5. maj 1993.

Kan et bedømmelsesudvalg f.eks. lige såvel sammensættes uden den pågældende, kan meget tale for at vælge denne løsning fremfor at insistere på den pågældendes medvirken med hvad deraf kan følge af ubehageligheder for de implicerede, forsinkelser i sagsbehandlingen og - ikke mindst - diverse påstande om nepotisme eller personlig forfølgelse i pressen og andetsteds.

København, den 11. marts 1994

Kjeld Møllgård
rektor

/Vibeke Milwertz
souschef

Kilder:

Jensen, Asbjørn m.fl. Kommenteret Udg. af Forvaltningsloven, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1987

Justitsministeriets Vejledning om Forvaltningsloven, 1986

Koktvedgaard, Mogens m.fl. Retningslinier for behandling af habilitetsproblemer for medlemmer af fagkyndige bedømmelsesudvalg, KU, 1978.

Nørgaard, Carl Aage Forvaltningsret/Sagsbehandling I + II, 1971