



7. januar 2025

### **Habilitetsspørgsmål i forbindelse med den endelige redegørelse af 13. september 2024 fra Task Force Scandinavian Star.**

1. Task Force Scandinavian Star (herefter ”task forcen”) afgav sin rapport den 13. september 2024, hvor task forcen bl.a. forholder sig til Søfartsstyrelsens som forvaltningsmyndighed, herunder i forhold til habilitet.

2. Forvaltningsloven indeholder regler om inhabilitet for personer, der virker inden for den offentlige forvaltning. Lovens § 3 indeholder således de grundlæggende regler om, hvornår sådanne personer er inhabile i forhold til en bestemt sag.

Det følger bl.a. af forvaltningslovens § 3, at der foreligger inhabilitet, hvis den, der virker i forhold til en bestemt sag, har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen, eller hvis sådanne interesser gør sig gældende for nære familiemedlemmer eller andre nærtstående, jf. bestemmelsens stk. 1, nr. 1 og 2.

Efter § 3, stk. 1, nr. 5, er den, der virker inden for den offentlige forvaltning, inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Det følger af § 3, stk. 2, at der dog ikke foreligger inhabilitet, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Af § 3, stk. 3, fremgår endvidere, at den, der er inhabil i forhold til en sag, ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet gælder kun i sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, samt for

forvaltningsmyndigheders indgåelse af kontraktforhold, jf. lovens § 2. Det antages dog, at reglerne suppleres af en uskreven retsgrundsætning om inhabilitet uden for lovens anvendelsesområde, som har væsentlige lighedspunkter med habilitetsreglerne i forvaltningsloven. Denne uskrevne retsgrundsætning indebærer navnlig, at der kan foreligge inhabilitet i de tilfælde, hvor faktisk forvaltningsvirksomhed har karakter af en beslutning, der minder om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 251.

Forvaltningsloven regulerer endvidere alene spørgsmålet om individuelle personers habilitet. Myndigheder som sådanne kan imidlertid også befinde sig i interessekollisioner og mere generelt i situationer, hvor der er en risiko for, at myndighedens afgørelse vil blive påvirket af usaglige hensyn. Myndighedsinhabilitet kan således foreligge, hvis den myndighed, der efter almindelige regler er kompetent til at afgøre eller afgive udtalelse i sagen, befinder sig i en relation til sagen tilsvarende den, der følger af forvaltningslovens § 3 i relation til personlig inhabilitet. Flere af inhabilitetsgrundene i denne bestemmelse vil dog ikke være relevante i forhold til spørgsmålet om myndighedsinhabilitet. Det skyldes bl.a., at en række af de offentlige interesser, en myndighed måtte have, anses for saglige og derfor ikke inhabilitetsbegrundende. Samtidig vil nogle af inhabilitetsgrundene i forvaltningslovens § 3, f.eks. slægtskabsinhabilitet, ikke kunne opstå i relation til myndigheder. Hertil kommer, at myndigheder også oftere selv må træffe afgørelse i sagen trods interessekonflikt, fordi det kan være vanskeligt at substituere, jf. Niels Fenger (red.), *ibid.*, s. 288.

Myndighedsinhabilitet er således grundlæggende båret af de samme sagligheds- og tillidshensyn som den personlige inhabilitet. Myndighedsinhabilitet adskiller sig dog fra den personlige inhabilitet derved, at en række af de offentlige interesser, myndigheder almindeligvis har, vil være saglige og derfor ikke inhabilitetsbegrundende, jf. Azad Taheri Abkenar, *Inhabilitet i forvaltningen* (2022), s. 172. Spørgsmål om myndighedsinhabilitet vil derfor kun opstå, hvis en myndighed – udover de almindelige faglige og fagpolitiske interesser, som er knyttet til myndighedens kompetences indhold – også i den konkrete sag har interesser, som er uvedkommende i forhold til denne sags behandling og afgørelse, jf. Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret* (2006), s. 262. Man kan med andre ord sige, at de særlige omstændigheder ved myndighedsinhabilitet bevirker, at ”interessens karakter” som element i inhabilitetsbegrebet får en særlig vægt, jf. Azad Taheri Abkenar, *ibid.*, s. 172.

Myndighedsinhabilitet vil typisk kunne foreligge i tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden har parts- eller partslignende status (partsinhabilitet) i relation til en sag samtidig med, at myndigheden skal træffe afgørelse i sagen, myndigheden tidligere har vurderet sagen

(herunder toinstansinhabilitetslignende forhold), myndigheden har vejledt parten (herunder repræsentationslignende forhold), eller hvor lederen af en hierarkisk myndighed er inhabil, jf. Niels Fenger (red.), *ibid.*, s. 289-291, Revsbech, Karsten m.fl., *Forvaltningsret – sagsbehandling* (2019), s. 111-112, og Azad Taheri Abkenar, *ibid.*, s. 172ff.

Myndighedsinhabilitet kan således som nævnt efter omstændighederne foreligge, når *myndigheden konkret har en parts- eller partslignende status*, jf. princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Dette har ofte også været et tema i Folketingets Ombudsmands praksis om myndighedsinhabilitet, jf. FOB 2008.323, hvoraf fremgår:

”I den offentliggjorte praksis fra bl.a. Folketingets Ombudsmand har de forhold, som har fremkaldt myndighedsinhabilitet, således ofte været af tilsvarende karakter som dem, der er omhandlet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, det vil sige en sagligt uvedkommende interesse som følge af myndighedens stilling som (privat) part i sagen.”

Det fremgår endvidere af FOB 2004.226, at:

”Ombudsmanden har i spørgsmål om myndighedsinhabilitet gennem årene tillagt det betydning, at forvaltningens virksomhed tilrettelægges på en sådan måde, at det modvirkes at der skabes mistillid til den offentlige forvaltning. Et gennemgående element i praksis har været en principiel betænkelighed over for at acceptere at forskellige funktioner forenes hos samme person eller myndighed på en sådan måde, at de ordinære kontrolmekanismer formelt eller reelt udhules.”

En myndighed der skal tage stilling til forhold, hvor den selv er part eller i øvrigt har en særlig interesse i sagens udfald, vil således være myndighedsinhabil, jf. Niels Fenger, *ibid.*, s. 289. Inhabilitet indtræder dog ikke i sig selv ved, at en myndighed er part i en sag (hvilket f.eks. vil være tilfældet, hvis en myndighed bliver sagsøgt), men alene hvis myndighedens ageren i en anden sag, hvor myndigheden har kompetence, potentielt påvirkes usagligt af myndighedens partstatus i den første sag. Dette gør sig f.eks. gældende i sager om meddelelse af fri proces til sagsanlæg, som behandles af Civilstyrelsen i 1. instans, mod Civilstyrelsen selv.

Myndighedsinhabilitet indtræder endvidere ikke alene af den grund, at myndigheden er blevet underkendt af f.eks. en klageinstans, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen* (2011), s. 147, hvoraf fremgår:

”At en myndighed tidligere har truffet afgørelse i en sag, men er blevet underkendt af prøvelsesinstanser, medfører ikke myndighedsinhabilitet. I praksis er der talrige eksempler på denne situation som følge af omgørelse og hjemvisning fra rekursinstanser, men det gælder også, hvor underkendelsen er sket ved domstolene.”

En myndighed bliver heller ikke inhabil i forhold til en sag, hvor myndigheden kritiseres af f.eks. Folketingets Ombudsmand for myndighedens ageren i sagen, hvor det således er helt sædvanlig praksis, at myndigheden deltager i behandling af den fortsatte sag. Inhabilitet forudsætter således, at myndigheden er part i en sag, som myndigheden skal afgøre mv. En myndighed bliver ikke part i en sag, blot fordi myndigheden skal træffe afgørelse i sagen. En myndighed er f.eks. ikke part i en personalesag, hvor myndigheden skal træffe afgørelse. Det gælder uanset, at der er tale om en myndigheds egne ansatte, og at myndigheden eventuelt kan have en interesse i sagens udfald.

Særligt om offentlige myndigheders og ansattes partsstatus anføres bl.a. følgende af Niels Fenger, *ibid.*, s. 104 f.:

”Til gengæld vil offentlige myndigheder – som også bemærket i FOB 2016-20 – normalt ikke få partsstatus i de forvaltningssager, som de som myndighed beskæftiger sig med. Det er således fast antaget, at en myndighed, hvis afgørelse påklages til højere administrativ instans, ikke har partsstatus i klagesagen, jf. FOB 1999.222 og FOB 2006.403. Det gælder også i sager, hvor klagen går på, at den underordnede myndighed ikke har givet tilstrækkelig aktindsigt i en sag ved myndigheden eller ikke foretaget en for myndigheden udgiftskrævende disposition.

[...]

Forvaltningspersonale, der har beskæftiget sig med en sag, anses ikke af denne grund for at få partstatus i sagen, herunder i en klage- eller tilsynssag. Angår den pågældende klage- eller tilsynssag imidlertid ikke alene den underliggende materielle sag, men tillige – eller udelukkende – den ansattes adfærd under sagens behandling, vil vedkommende kunne få partsstatus. Dette gælder dog næppe i alle tilfælde, hvor myndighedens behandling af klagen vil kunne resultere i en indirekte kritik af den ansatte. Først når klagen giver myndigheden anledning til at overveje disciplinære foranstaltninger over for den ansatte, vil denne kunne blive part.”

Det bemærkes i forlængelse heraf, at myndigheden ikke kan anses for part i en sådan sag, uanset myndighedens potentielt store interesse i sagens udfald.

3. I forlængelse af ovenstående kan det generelt anføres, at myndighedsinhabilitet er båret af de samme sagligheds- og tillidshensyn som den personlige inhabilitet, herunder den personlige partshabilitet. De offentlige interesser, en myndighed har, kan imidlertid ikke sidestilles med personlige eller andre private interesser. En myndighed har således i sagens natur ikke de samme interesser, som en privatperson.

Statuering af inhabilitet forudsætter bl.a., at myndigheden selv er part eller på anden måde har en særlig (og uvedkommende) interesse i sagens udfald. Som anført ovenfor, vil myndighedsinhabilitet således kun opstå, hvis en myndighed – udover de almindelige faglige og fagpolitiske interesser, som er knyttet til myndighedens kompetences indhold – i den konkrete sag har interesser, som er uvedkommende i forhold til denne sags behandling og afgørelse.

Det anføres i task forcens rapport, s. 275, at:

”De forhold, som havde gav anledning til kritik fra det fællesnordiske granskningsudvalg, medførte derfor en risiko for både administrative og erstatningsretlige konsekvenser for Søfartsstyrelsen. Disse risici fulgte af fastlagte lovregler, der også i 1991 var basisviden i offentlige myndigheder. Senest ved udgangen af januar 1991 burde det derfor have stået Søfartsstyrelsen og det relevante ministerium klart, at styrelsen havde en partslignende status i spørgsmålet om, hvorvidt granskningsudvalgets kritik var berettiget, samt i spørgsmål om de konsekvenser, kritikken kunne have for Søfartsstyrelsen.”

Det er denne partslignende status, som taskforcen på rapportens s. 278, henviser til som begrundelse for task forcens konklusion vedrørende habilitet, jf. rapporten s. 257-258, hvoraf det fremgår:

”Taskforcen har i sin behandling af Søfartsstyrelsens rolle som forvaltningsmyndighed konstateret en række situationer, hvor Søfartsstyrelsen udtaler sig om eller er involveret i sagsbehandling om forhold, hvor styrelsen er inhabil, uden at styrelsen har trukket sig fra sagsbehandlingen eller gjort opmærksom på problemet med sin egen habilitet.”

Det er imidlertid helt sædvanligt, at en myndighed adresserer og undersøger eventuelle fejl begået af myndigheden eller dens ansatte, og en myndighed vil i sådanne tilfælde ikke få parts- eller partslignende status,

og dermed heller ikke være (myndigheds)inhabil. Det samme gør sig gældende i de tilfælde, hvor en myndigheds ageren i øvrigt er blevet genstand for kritik. Der er således ikke noget til hinder for, at en myndighed forholder sig til en kritik eller på baggrund heraf gennemfører en undersøgelse af de forhold, der har været udsat for kritik og eventuel redegør for forholdene over for en overordnet myndighed eller som led i parlamentarisk kontrol. Det ville i øvrigt være stærkt uhensigtsmæssigt, hvis en risiko for kritik eller en allerede udtalt kritik skulle medføre, at denne myndighed var forhindret i at redegøre for eller forholde sig til de forhold, som kritikken måtte vedrøre over for f.eks. Folketinget. En sådan retstilstand ville bl.a. medføre, at sager, der blev hjemvist til fornyet behandling i en underliggende myndighed ikke ville kunne behandles i myndigheden på ny, eller at ministerier ikke kunne besvare samrådsspørgsmål relateret til forhold i det pågældende ministerium. Det ville desuden indebære, at offentlige myndigheder ikke ville kunne deltage som part i en retssag anlagt mod myndigheden.

Af nyere sager, hvor myndigheder har medvirket til at undersøge egne forhold kan bl.a. fremhæves den såkaldte teledata-sag, hvor Rigspolitiet og Rigsadvokaten udarbejdede en redegørelse til Justitsministeriet om sagen. Redegørelsen blev senere oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Det er på den baggrund Justitsministeriets og Erhvervsministeriets vurdering, at Søfartsstyrelsen ikke var myndighedsinhabil, som beskrevet i task forcens rapport.

Som anført af task forcen tilkendegav overskibsinspektør, Knud Skaareberg Eriksen – som var dansk medlem af granskningsudvalget og bl.a. indtil den 1. januar 1990 havde haft det overordnede ansvar for udførelsen af havnestatskontroller i Danmark – at han anså det for rigtigst, at han fratrådte udvalgets behandling af havnestatskontrollen (hvilket udvalgets øvrige medlemmer enstemmigt tilsluttede sig), og derfor ikke deltog i den del af granskningsudvalgets udredning fra 1991, der vedrørte havnestatskontrollen og den anbefaling som knyttede sig til dette punkt. Uden at tage stilling til, om der forelå inhabilitet i den konkrete situation, er der her netop tale om, at Knud Skaareberg Eriksen kunne have en uvedkommende interesse, der var egnet til at så tvivl om hans habilitet i relation til Granskningsudvalgets vurdering af havnestatskontrollen i Danmark. Denne mulige inhabilitet minder om den såkaldte to-instans-inhabilitet, hvor en person deltager i behandlingen af den samme sag for to forskellige myndigheder.

Knud Skaareberg Eriksens mulige inhabilitet i forhold til Granskningsudvalget var således knyttet til hans rolle i Granskningsudvalget og ikke til hans rolle i Søfartsstyrelsen eller

styrelsens mulighed for at redegøre for eller forholde sig til forløbet, herunder havnestatskontrollen i Danmark, i relation til f.eks. parlamentarisk kontrol.