

Notat om mulig inhabilitet ved beslutning om tilpasning af Hærens Operative Kommandos årsværks- og lønsumsramme i 2010

1. INDLEDNING OG SAMMENFATNING

1.1 Indledning

Forsvarsministeriet har bedt Kammeradvokaten vurdere, om der i en sag om tilpasning af Hærens Operative Kommandos (HOKs) årsværks- og lønsumsramme for 2010 foreligger en overtrædelse af reglerne om inhabilitet.

Baggrunden er, at Forsvarsministeriet har modtaget oplysninger om, at forsvarschef Bjørn Ingemann Bisserup, qua sin daværende stilling som chef for Forsvarsstaben i den daværende Forsvarskommando, i forsommeren 2010 har medvirket ved en beslutning om tilpasning af Hærens Operative Kommandos (HOKs) årsværks- og lønsumsramme med ca. 395 årsværk (svarende til ca. 111,7 mio. kr.), som kunne have betydning for optaget af kadetter på Hærens Officersskole i 2010 og dermed en eventuel senere start for visse kadetter. Forsvarschef Bjørn Ingemann Bisserups søn, Nicolai Bisserup Bechfeldt, havde den 25. februar 2010 ansøgt om optagelse på Hærens Officersskole, og Nicolai Bisserup Bechfeldt blev senere optaget på skolen. Det fremgår ikke af sagen, at der er taget stilling til habilitetsmæssige spørgsmål i den forbindelse.

Forsvarsministeriet har videresendt Kammeradvokaten udvalgte (relevante) dokumenter fra de omhandlede sager, samt aktlister for sagernes øvrige dokumenter, der er modtaget fra Værnsfælles Forsvarskommando. Derudover har Forsvarsministeriet givet oplysninger om visse faktiske forhold, hvor dette ikke fremgik af dokumenterne.

1.2 Sammenfatning

Der er Kammeradvokatens konklusion, at

- den daværende chef for forsvarsstaben, generalløjtnant Bjørn Bisserup, ikke var inhabil ved beslutningerne i sagen om tilpasning af Hærens Operative Kommandos (HOKs) årsværks- og lønsumsramme for 2010, uanset at disse beslutninger kunne have en indirekte betydning for hans søn i form af uddannelsesstart et år senere end planlagt,
- generalløjtnant Bjørn Bisserup dog burde have underrettet sin foresatte om forholdet med henblik på en afgørelse af habilitetsspørgsmålet, bl.a. under hensyn til den klare tidsmæssige og funktionelle sammenhæng i sagen mellem beslutningen og de ansøgere, der var i venteposition hos Hærens Officersskole og
- der imidlertid ikke i kraft af den manglende underretning er tale om et forhold af en grovhed, der skal sanktioneres efter tjenestemandsløven.

2. DE FAKTUELLE FORHOLD

2.1 Forsvarets organisering i 2010

Forsvarets organisering fulgte på daværende tidspunkt af lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v., som ændret ved lov nr. 568 af 9. juni 2006. Efter lovens § 9 var forsvarsministeren højeste ansvarlige myndighed for forsvaret. Forsvarsministeren fastsatte efter lovens § 10 størrelsen, sammensætningen og organisationen af hæren, søværnet og flyvevåbnet, herunder styrker m.v. til løsning af internationale opgaver, samt af organer til støtte for forsvaret.

Forsvarschefen havde efter lovens § 11, stk. 1, under ansvar over for forsvarsministeren kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet samt de organer til støtte for forsvaret, der ikke henhører direkte under Forsvarsministeriet. Forsvarsstaben bistår forsvarschefen ved løsning af de opgaver, der påhviler denne. Chefen for Forsvarsstaben – dengang generalløjtnant Bjørn Ingemann Bisserup – var stedfortræder for forsvarschefen, jf. lovens § 11, stk. 2. Forsvarschefen og Forsvarsstaben udgjorde Forsvarskommandoen, jf. stk. 3. Princippet for den daværende styring i Forsvaret fremgik endvidere nærmere af et styringsdirektiv (FKO-DIR 121-1).

Forsvarsstaben blev reorganiseret i foråret 2010, og den nye organisation, der bl.a. medførte oprettelse af Økonomistaben, trådte de facto i kraft pr. 1. april 2010, jf. brev af 10. februar 2010 fra Forsvarskommandoen til Forsvarsministeriet om orientering om videreudvikling af Forsvarsstabens organisation. Af bilag 3 til nævnte brev fremgår, at forsvarsstaben er

ansvarlig for forsvarrets samlede resultat-, produktions-, økonomi- og organisationsstyring, og at det overordnede, koordinerende ansvar for hver af de fire styringsopgaver påhviler de respektive stabe: Operationsstaben (OP), Planlægningsstaben (PL), Økonomistaben (OE) og Strategisk Koordinationsstab (SK).

Der blev den 24. juni 2009 indgået aftale om forsvarrets ordning for perioden fra og med 2010 til og med 2014 mellem Venstre, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Liberal Alliance. I den efterfølgende periode fra juni 2009 til juli 2010 overvejede Forsvarsministeriet, hvordan forliget skulle implementeres.

Forsvarsministeriet sendte den 16. juli 2010 et direktiv til Forsvarskommandoen vedr. implementering heraf. Af dette direktiv fremgår blandt andet følgende:

”Forsvarskommandoen skal implementere Forsvarsforlig 2010-2014, under iagttagelse af forligsteksten, Forsvarskommandoens udkast til overordnet implementeringsplan af maj 2010, Forsvarsministeriets notat om implementering af Forsvarsforlig 2010-2014 af 22. juni 2010, samt dette direktiv. Såfremt Forsvarskommandoen i forbindelse med implementeringen identificerer forhold, der enten ikke er omfattet af grundlaget eller kræver nærmere afklaring, skal der rettes henvendelse til Forsvarsministeriet med henblik på afklaring.”

Forsvarskommandoen udsendte direktiv til underlagte myndigheder, herunder HOK, den 1. september 2010. Af dette direktiv fremgår bl.a. følgende:

”Forsvarsforliget for perioden 2010-2014 blev indgået den 24. juni 2009. Aftalen beskriver, i forlængelse af beretning fra Forsvarskommissionen af 2008, de overordnede opgaver og rammer for forsvarrets udvikling i de kommende fem år. Efter en konsolideringsperiode frem til foråret 2010, fremsendte Forsvarskommandoen udkast til implementeringsplan i maj 2010 (indeholdt i ref. d.) til Forsvarsministeriet. Udkast til implementeringsplan indeholdt bl.a. en række tilpasningstiltag, hvor det gennem fravalg af kapaciteter og opgaver mv. var muligt at reducere det samlede økonomiske behov over forligsperioden.

Den 22. juni 2010 fremsendte Forsvarsministeriet implementeringsnotat, der overordnet beskriver implementering af forsvarsforlig 2010-2014 (ref. b.) med dertil hørende justeringer af Forsvarskommandoens udkast til implementeringsplan, herunder bl.a. de tilpasningstiltag, der skal gennemføres for at reducere det samlede økonomiske behov over forligsperioden. Notatet blev fulgt op af et implementeringsdirektiv af 16. juli 2010, med en række uddybende retningslinjer (ref. c.). Forsvarskommandoen udsendte disse materialer ved ref. d. den 19. juli 2010.”

2.2 Overvejelser om antal pladser til optag på Hærens Officersskole inden 2010

Det fremgår af det tilsendte materiale, at Forsvarets Personeltjeneste (FPT) den 17. juni 2008 udarbejdede et notat vedr. "Forbedret rekruttering til officersskolerne" som var et delemne under "Strategi for bemanning af Forsvaret 2012". Af notatet fremgik bl.a., at rekrutteringen til officersskolerne i de seneste år havde været stagnerende, og at der ikke rekrutteredes tilstrækkeligt personale til at opfylde de daværende produktionsmål. FPT var iflg. notatet blevet pålagt at identificere tiltag, der kunne "understøtte dette forhold", hvorved forstås et større personelindtag på officersskolerne.

Af notatet fremgår bl.a., at rekrutteringen af officerer skulle fordobles eller tredobles for at opnå målsætningerne om balance mellem tilgang og afgang, og der derfor bl.a. var behov for at se nærmere på rekrutteringen til officersskolerne (Hærens, Søværnets og Flyvevåbnets Officersskoler).

Af HOKs uddannelsesprogram for 2009 fremgår, at det planlagte antal pladser på Hærens Officersskole i 2009 var 155.

I 2010 fik Hærens Officersskole tilladelse til 165 pladser på skolen ved skrivelse af 11. januar 2010 fra Hærens Operative Kommando. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

"1. HOK er enig med CH HO og FPT i, at den generelle samfundsmæssige situation og et relativt højt antal ansøgere til Hærens Officersskole bør udnyttes. Det giver eksplicit en unik mulighed for hvervning og produktion af et større antal officerer end tidligere, og implicit mulighed for at mindske en tidligere underproduktion.

2. Hærens Officersskole meddeles tilladelse til at optage op til 165 kadetter på GRO SEP 2010."

2.3 Behandlingen af ansøgningen fra Nicolai Bisserup Bechfeldt

Den 25. februar 2010 ansøgte sergent Nicolai Bisserup Bechfeldt om optagelse på Hærens Officersskole med start på "Hold Anker" i september 2010.

Ved brev af 25. marts 2010 meddelte Forsvarets Rekruttering under FPT Nicolai Bisserup Bechfeldt, at han var antaget til den søgte uddannelse, og at denne startede den 1. september 2010.

Ved brev af 27. april 2010 meddelte Forsvarets Rekruttering imidlertid, at Nicolai Bisserup Bechfeldts ansættelse som fremtidig elev på Hærens Officersskole (HO) i 2010 indtil videre var sat i bero. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

.....

”Årsagen hertil skyldes, at Hæren i øjeblikket er i gang med at se på en reduktion af antal uddannelsespladser på Hærens uddannelser p.g.a. besparelser i Forsvaret. Dette kan desværre betyde, at der måske ikke skal starte det antal elever på HO i 2010 som tidligere antaget. HO vil, når det endelige produktionsmål for Hærens uddannelser foreligger, gennemgå alle ansøgninger igen. Du vil få besked senest i uge 32, om du skal starte uddannelsen den 1. september 2010, eller om din uddannelsesstart er flyttet til 2011.”

Forsvarsministeriet har oplyst, at det fremgår af sagen, at enslydende brev blev sendt til i alt 44 ansøgere til Hærens Officersskole.

Forsvarsministeriet har undersøgt, hvor mange egnede kandidater, der var identificeret til optagelse på GRO hold Anker på det tidspunkt, hvor den daværende Forsvarets Personeltjeneste udsendte ovennævnte brev dateret 27. april 2010. Forsvarsministeriet har i den forbindelse oplyst følgende ved e-mail af 12. november 2018:

”Det daværende Forsvarets Rekruttering havde på tidspunktet for udsendelse af brevene ikke afsluttet optagelsesprocessen. FPS antager derfor, at der 27. april var fundet 120 egnede kandidater. Dette tal er sammensat af:

- *59 officersaspiranter (som allerede var forhåndsgodkendt til optagelse og påbegyndt deres uddannelse i sommeren 2009)*
- *61 egnede hvoraf de 17 kandidater alle var velegnede på baggrund af de oplysninger, som FPS kan tilvejebringe på nuværende tidspunkt. Blandt de resterende 44 kandidater var såvel egnede som velegnede kandidater, og FPS kan ikke umiddelbart finde et mønster i denne sortering.*

FPT havde på tidspunktet for udsendelse af brevene 27. april ikke afsluttet afprøvingen, som fortsatte frem til i hvert fald medio juni 2010.”

Ved brev af 6. maj 2010 skrev Forsvarets Rekruttering til de 44 ansøgere, herunder Nicolai Bisserup Bechfeldt, at det nu var klarlagt, at alle som havde modtaget brev vedr. optagelse til den ansøgte uddannelse ville få en uddannelsesplads på officersskolen i 2010, og at han derfor skulle starte uddannelsen den 1. september 2010, som tidligere varslet.

2.4 Sagen om tilpasning af Hærens Operative Kommandos (HOKs) årsværks- og lønsumsramme i 2010

Parallelt med ovenstående forløb afviklede Hærens Operative Kommando og Forsvarskommandoen en sag om HOKs økonomi i 2010, da det primo 2010 var konstateret, at HOK manglede bevilling til de årsværk og den lønsumsramme, som forventedes forbrugt i 2010.

Af et brev af 16. marts 2010 fra Hærens Operative Kommando (HOK) til Forsvarskommandoen (FKO) fremgår således, at HOK den 2. marts 2010 havde konstateret, at Hæren havde

.....

fået for få midler i 2010 i forhold til, hvor mange ansatte der var i Hæren. Hæren manglede således lønsum til ca. 400 årsværk svarende til ca. 120 mio. kr.

Baggrunden herfor var, at udmålingen af lønsum og årsværk for 2010 ikke var sket i henhold til et beregningsmæssigt princip om at tage udgangspunkt i forbruget ud fra aktuelt "mand om bord" pr. 31. december 2009 reguleret for planlagte/kendte ændringer. Udmålingen var tilsyneladende sket ud fra en beregning med udgangspunkt i et forbrug for 2009. Da HOK løbende havde tilvækst i 2009, gav dette et forkert estimat af ressourceforbruget i HOK i 2010.

Om baggrunden fremgår således følgende af brevet:

"HOK blev i Årsprogram 2009 1. rettelse arbitrært reduceret med 1907 årsværk, idet man alene ønskede at afspejle "mand om bord" tallet. Det viste sig efterfølgende, at reduktionen var så kraftig, at HOK nu i f.h.t. FPT "mand om bord tal" med udgangen af 2009 overskrider rammen med 400 årsværk. Det er således HOK opfattelse, at den arbitrære reduktion, samt FPT ansættelse herefter af ca. 200 fra de internationale tjenester, har skabt en situation, hvor HOK samlede ramme nu overskrides med 400, svarende til et merforbrug på ca. 120 mio. kr. Et merforbrug HOK ikke har haft indflydelse på, da FPT er ansvarlig for lønsumsstyringen."

Af brevet fremgår endvidere bl.a., at HOK var ramt af, at et større antal personer var fysisk og psykisk skadet af deres internationale tjeneste. Nogle var sygemeldt, andre gik i tjeneste, men kunne ikke "gøre fyldest".

HOK anbefalede, at HOK blev meddelt årsværk og lønsumsramme i overensstemmelse med principperne kaldet "mand om bord" pr. 31. december 2009 reguleret for kendte ændringer, hvorfor HOKs årsværks- og lønsumsramme burde forøges med 400 årsværk, henholdsvis 120 mio. kr.

Den 19. april 2010 skrev HOK til FKO, at da HOK endnu ikke havde modtaget FKO's stillingtagen til anmodningen af 16. marts 2010, måtte HOK derfor forudsætte, at den udmeldte ramme skulle overholdes. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

"HOK vil i konsekvens heraf senest 1 MAJ 2010 iværksætte følgende aktioner for at sikre overholdelse af aktuelt udmeldt ramme:

- Reduktion i strukturbestemte uddannelser.*
- Reduktion i hvervning til hærens reaktionsstyrkeuddannelse (HRU) hold JUN 2010.*
- Reduktion i forbruget af indkommanderingsdage (IKD)."*

.....

Reduktion i strukturbestemte uddannelser omfatter bl.a. optag på Hærens Officersskole.

I et bilag til brevet dateret 16. april 2010 var HOKs besparelsesforslag beskrevet i detaljer og prioriteret. Forslagene var, som følger (i HOKs prioriterede rækkefølge):

- 1) Reduktion i anvendelsen af reservepersonel ved de to internationale korps – Allied Rapid Reaction Corps (ARRC) og Multinational Corps-North East (MNC-NE).
- 2) Reduktion fra 150 til 100 elever på Grundlæggende Sergentuddannelse til treårsansættelse (GSU K3),
- 3) Reduktion i antal elever på sergentuddannelse mhp. videre uddannelse på Hærens Officersskole (officersaspirantuddannelsen - OFASP),
- 4) Reduktion fra 165 til 140 elever på Grund Officersuddannelsen (GRO),
- 5) Reduktion i antal elever ved Grundlæggende Sergentuddannelse ved Militærpolitiet (GSU-MP),
- 6) Reduktion i anvendelse af reservepersonel ved Hærens myndigheder, og
- 7) Reduktion i ansættelse af nyt personel til internationale missioner.

Et forslag med prioritet 4 (under pkt. 4) var reduktion i antal elever på GRO (Grund Officersuddannelsen) fra 165 til 140. Tiltaget ville indebære besparelser på ca. 13 årsværk omregnet til ca. 19 mio. kr. i akkumuleret lønsumsudgift og en lønsum på 4,63 mio. kr. Som konsekvens af tiltaget fremgår, at dette ”[k]an øge manglen på OF [officerer], idet nuværende produktion på HO [Hærens Officersskole] er dimensioneret ud fra en længere årrække med underproduktion til HRN. Skal ses i sammenhæng med HOK forventede STRUK 2010-2015.”. Henvisningen til ”STRUK 2010 -2015” skal ses i sammenhæng med strukturmæssige overvejelser ved implementeringen af forsvarsforliget nævnt ovenfor.

Som deadline for beslutningen vedr. prioritet 4 angives i bilaget ”A.S.A.P m.h.p. at stoppe afprøvning. (Optag er stoppet).”

Af bilaget fremgår endvidere, at FPT – i tillæg til HOKs besparelsesforslag – havde udarbejdet to besparelsesforslag, som HOK imidlertid ikke vurderede realistiske/ønskværdige: Selektivt ansættelsesstop, samt overførelse af tilskadekommet personale til ”socialt kapital”.

I FKO blev sagen behandlet af Budget og Økonomistyringssektionen ved Forsvarskommandoens Økonomistab (kaldet ”FKO-OBC”). Den første egentlige sagsbehandling i FKO kan efter det oplyste spores til 22. april 2010, hvor Operationsstaben på anmodning fra Økonomistaben afgav bemærkninger om HOKs forslag til besparelser i form af et udkast til et såkaldt sagsoplæg.

.....

Af Operationsstabens bemærkninger til HOKs besparelsesmuligheder af 22. april 2010 fremgår bl.a., at Operationsstabens kunne "acceptere" eller "delvis acceptere" en række af HOKs forslag (prioritet 1-3 og 6), men at Operationsstabens ikke kunne acceptere 3 af forslagene, herunder forslaget om at reducere optaget af kadetter fra 165 til 140 på Hærens Officersskole (prioritet 4).

Af sagsoplægget af 27. april 2010 fremgår bl.a. følgende:

"Det skal bemærkes, at OP-staben har haft en række spørgsmål til HOK anbefalede tiltag og tilhørende konsekvenser, jf. bilag 1, herunder i forhold til reduktion af antal elever på GRO, reduktion i antal elever ved GSU-MP [Grundlæggende Sergentuddannelse ved Militærpolitiet], reduktion i tildeling af indkommanderingsdage samt reduceret hvervning fra HRU i relation til ISAF 11 og 12 samt UNIFIL 4.

HOK har meddelt, at der pt. er en bedre rekrutteringsgrundlaget til GRO og GSU-MP samt en lavere uforudset personelafgang, hvorfor det ikke vurderes at give problemer at reducere antal elever til GRO og GSU-MP i 2010. HOK gør blandt andet opmærksom på, at produktionen af reserveofficerer vil slå igennem, hvorved gruppen af unge officerer aflastes, ligesom der fremadrettet vil være hvervningspotentiale til GRO fra gruppen af reserveofficerer.

Det bemærkes dog, at der mellem HOK, FPT og FKO er enighed om, at der fortsat er en vis usikkerhed omkring det fremadrettede rekrutteringsgrundlag til GRO og GSU MP, hvorfor endelig beslutning om disse tiltag bør afvente. HOK og FPT har meddelt, at beslutning herom kan vente til juli måned. Herved vil der alt andet lige kunne gives et mere præcist estimat for HOK ÅV og lønsumsforbrug i 2010. Dette skal ses i sammenhæng med, at provenuet ved disse to tiltag vurderes relativt begrænsede i forhold til konsekvensen ved et eventuelt manglende rekrutteringsgrundlag."

I beslutningsoplægget anbefales en løsning (løsningsmodel 2), hvor HOK skulle iværksætte de anbefalede tiltag, idet endelig beslutning vedrørende rekruttering til GRO og GSU-MP skulle vente til juli måned. Der skulle herudover afsættes 32 mio. kr. af Forsvarskommandoens, således at HOK kunne rammereguleres i takt med, at der udmøntes et reelt merbehov.

Det fremgår i den forbindelse af sagsoplægget ift. valg mellem besparelsetiltag, at

"HOK eksplicit har meddelt, at iværksættelse af tiltag 1-7, jf. bilag 1 foretrækkes frem for selektivt ansættelsesstop. Det er endvidere OE opfattelse, at et selektivt ansættelsesstop vil være uhensigtsmæssigt for forsvaret og for HOK, idet

.....

der er behov for at sammensætte den rigtige bemanning frem for at lade naturlig afgang bestemme bemanningssammensætningen. Det vurderes således hensigtsmæssigt, at HOK har handlemuligheder i forhold til ansættelsesområdet i 2010 med henblik på at skabe den bedst mulige balance mellem drift, variable ydelser og løn."

Inden sagen blev forelagt den daværende chef for Forsvarsstaben, generalløjtnant Bjørn Bissrup, var den godkendt af en række chefer i Forsvarsstaben, jf. notatoverblik udskrevet den 2. november 2018:

- Chefen for Budget og Økonomistyringssektionen – "CHOBC1 – Johnny Rahbek Thomsen" den 27. april 2010 med bemærkning om bl.a. HOKs ønske om svar ikke senere end 1. maj,
- Chefen for Økonomistaben – "CHOE – Niels Gotfredsen", samme dag, som bemærkede, at sagen havde været hørt internt i FKO ved henholdsvis Operationsstaben og Planlægningsstaben, og
- Chefen for Planlægnings – og Driftsstaben – "CHPD – Per Pugholm Olsen" den 28. april 2010, som bemærkede behovet for at overveje timingen af besparelserne henset til kommende politiske drøftelser af Forsvarets forligsimpliceringsplan. Det bemærkedes endvidere, at HOKs forslag om at reducere indtag på de strukturbestemte uddannelser kunne blive opfattet som om Forsvarskommandoen til dels havde taget forskud på en politisk godkendelse af de strukturreduktioner inden for HOKs område, der ville blive lagt op til i forligsimpliceringsplanen.

Sagen blev skriftligt forelagt daværende chef for Forsvarsstaben, generalløjtnant Bjørn Bissrup, tirsdag 28. april 2010, som i den forbindelse ifølge udskrift af notatoverblikket udbad sig yderligere konsekvensanalyse vedr. HOKs besparelsesforslag prioritet 7, som ville medføre øget udsendelse af fast personel med følgende bemærkning:

"Vedrørende konsekvenserne af Hærens Operative Kommandos forslag nr. "7" skal jeg anmode Økonomistaben om at uddybe, at implementering af forslaget vil medføre flere psykiske skader, jf. bilag 1 til sagsoplægget."

På denne baggrund blev sagsoplægget sendt tilbage til Budget og Økonomistyringssektionen, som rettede sagsoplægget.

General løjtnant Bjørn Bissrup besluttede at godkende stabens indstilling vedr. HOKs forslag til besparelser med undtagelse af reduktion i optag til uddannelse for officerer og militærpolitiserger den 6. maj 2010. Det er uklart, om dette skete på skriftligt grundlag eller efter drøftelse. Af notatoverblikket for sagen udskrevet den 2. november 2018 fremgår bl.a. følgende:

.....

”Indstillingen godkendes, idet forslagene om reduktion i antal elever ved GRO samt ved GSU-MP ikke imødekommes.”

Der fremgår intet af sagen om, hvad baggrunden var for, at indstillingen ikke kunne godkendes i relation til forslaget om ikke at tage stilling til de to nævnte tiltag førend juli 2010.

Forsvarskommandoen informerede HOK om sin beslutning ved brev af 10. maj 2010 om tilpasning af årsværks- og lønsumsramme for Hærens Operative Kommando i 2010. Det fremgår bl.a., at FKO havde foretaget en genberegning af myndighedernes årsværks- og lønsumsforbrug for 2009. På denne baggrund justeredes HOKs ramme for 2010 med 64 årsværk med tilhørende 14,1 mio. kr. i lønsum. HOKs forslag om øvrige besparelser var herefter tiltrådt og kunne iværksættes umiddelbart. Dette omfattede bl.a. HOKs forslag om reduktion af antal elever ved Grundlæggende Sergentuddannelse til treårsansættelse (GSU) K3 samt sergentuddannelse mhp. videre uddannelse på Hærens Officersskole (Aspirant-uddannelsen).

Det fremgår i den forbindelse af brevet (pkt. 8), at

”Det understreges, at personel, der er meddelt kontrakt eller optagelse på uddannelse, ikke må berøres af ovenstående tiltag.”

Det blev samtidig tilkendegivet, at de to forslag om reduktion af optagne på Hærens Officersskole og militærpolitiuddannelsen var afvist. Herom fremgår bl.a. følgende (pkt. 6 i brevet):

”Henset til, at provenuet ved disse to tiltag (ca. 7 mio. kr.) vurderes relativt begrænset i forhold til konsekvensen ved et eventuelt manglende rekrutteringsgrundlag, afvises disse forslag.”

Det fremgår endvidere, at der i forhold til den resterende finansiering ved 3. rettelse til Årsprogram 2010 ville blive afsat 39 mio. kr. på FKO Central Postering, således at HOK vil blive rammereguleret i takt med, at der udmøntes et reelt merbehov.

3. RETSGRUNDLAGET

3.1 Reglerne om inhabilitet

Forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 med senere ændring, indeholder i kapitel 2 almindelige regler om personlig inhabilitet, dvs. bestemmelser, der fastslår i hvilke tilfælde personer i den offentlige forvaltning må afstå fra at medvirke ved behandlingen af en sag, fordi der foreligger en interessekonflikt, som vækker tvivl om deres upartiskhed. Forvaltningslovens regler om speciel inhabilitet har baggrund i det grundlæggende krav om saglig forvaltning. Habilitetsreglerne forfølger et dobbelt formål, dels at undgå en reel risiko for, at afgørelsen i den konkrete sag påvirkes af uvedkommende hensyn, dels at undgå,

at der hos parterne eller omverdenen opstår mistillid til upartiskheden hos de offentligt ansatte, der skal medvirke i sagen¹.

Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres af myndigheden selv, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 2. Det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 3, 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 alene i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, samt i sager om indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1 og 2.

Forvaltningsloven regulerer derimod ikke direkte spørgsmålet om inhabilitet i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed. Folketingets Ombudsmand har dog udtalt, at der ved siden af de udtrykkeligt vedtagne regler gælder en almindelig grundsætning om speciel inhabilitet i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed². Indenrigsministeriet har tilsvarende udtalt, at uden for det område, der direkte omfattes af forvaltningslovens regler om inhabilitet, består retsgrundlaget af uskrevne forvaltningsretlige retsgrundsætninger. Indholdet af disse grundsætninger svarer i vidt omfang til de udtrykkelige regler i forvaltningsloven³.

Tilsvarende fremgår af den juridiske litteratur. Af Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer⁴, fremgår følgende herom (side 169):

”Det er imidlertid antaget, at forvaltningslovens kapitel 2 suppleres af en uskreven retsgrundsætning om speciel inhabilitet uden for forvaltningslovens anvendelsesområde, og at loven i den forbindelse har en vis afsmittende betydning for fastlæggelse af, i hvilke tilfælde den, der virker i den offentlige forvaltning, i medfør af denne uskrevne retsgrundsætning bør afholde sig fra at udøve en bestemt faktisk forvaltningsvirksomhed. ... Det [...] gælder for en myndigheds organisations- og planmæssige dispositioner, der ikke har karakter af afgørelser i lovens forstand. ...

Den uskrevne inhabilitetsgrundsætning indebærer også, at en lærer, der underviser sine børn i sin egenskab af lærer, ikke bør medvirke ved eksamen og afgivelse af årskaracter, selv om karactergivning ikke har karakter af afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

¹ Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 250.

² http://beretning2015.ombudsmanden.dk/sagerne/almindelige_forvaltningsretlige_spoergsmaal_2013/. Der kan ligeledes henvises til FOB 1997.333.

³ https://resumedatabase.oim.dk/media/20091/11_2_1_Om_speciel_inhabilitet_i_forbindelse_med_etablering_af_en_nationalpark.pdf

⁴ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

3.2 Inhabilitetsgrunde

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, indeholder en opregning af de former for interessekollision, der kan medføre inhabilitet. Spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende som følge af en sådan interesse er inhabil, beror på en konkret vurdering efter bestemmelserne i § 3, stk. 2, og § 4, jf. nedenfor pkt. 3.3.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.”

Bestemmelsen i nr. 1 vedrører partsinhabilitet. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen⁵, at det er en selvfølge, at den, der er part i en sag, eller som i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, må anses for inhabil i forhold til behandlingen af den pågældende sag.

Bestemmelsen i nr. 2 vedrører slægtskabsinhabilitet. Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen⁶, at det er et tilsvarende selvfølgeligt element i den tidligere gældende uskrevne grundsætning om inhabilitet i forvaltningen, at også et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil efter reglerne om partsinhabilitet, medfører inhabilitet. Opregningen af de familiemæssige forhold, der efter nr. 2 medfører inhabilitet,

⁵ Jf. de specielle bemærkninger til § 3 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

⁶ Jf. de specielle bemærkninger til § 3 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

.....
omfatter bl.a. familiemedlemmer i den direkte op- eller nedstigende linje, og således også far-søn-relationer.⁷

Bestemmelsen i nr. 5 vedrører inhabilitet på grund af omstændigheder i øvrigt. Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen⁸, at det ikke er muligt at give en udtømmende opregning af forhold, der bør begrunde inhabilitet, og nr. 5 er derfor indsat som en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der også indtræder inhabilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Efter denne bestemmelse vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet, og det samme vil, men kun i særegne tilfælde, kunne gælde, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Rent faglige, professionelle uoverensstemmelser, f.eks. i videnskabelige sammenhænge, kan derimod i almindelighed ikke i sig selv udgøre grundlag for inhabilitet, heller ikke i tilfælde hvor uenigheden er ledsaget af et betydeligt personligt engagement fra begge sider.

3.3 Påvirkningsrisiko

I henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 2, foreligger der ikke 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.

Det fremgår af bemærkningerne til § 3, stk. 2⁹, at bestemmelsen indebærer, at der ikke indtræder inhabilitet i tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at antage, at den pågældende interesse indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Om dette er tilfældet må bero på en konkret vurdering, hvori navnlig må indgå en vurdering af den pågældende interesse, forvaltningsorganets og afgørelsens karakter, samt den pågældende persons funktion i forbindelse med sagens behandling.

Den omhandlede vurdering er objektiv i den forstand, at personens individuelle forhold med hensyn til risikoen for, at netop han vil lade sig påvirke af uvedkommende hensyn, er uden betydning¹⁰.

Særligt med hensyn til betydningen af afgørelsens karakter bemærkes det i forarbejderne til bestemmelsen¹¹, at der i forhold til afgørelser af mere generel karakter i almindelighed ikke vil være helt det samme behov for at antage speciel inhabilitet som i forhold til konkrete

.....
⁷ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 186f.

⁸ Jf. de specielle bemærkninger til § 3 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

⁹ Jf. de specielle bemærkninger til § 3 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

¹⁰ Jf. de specielle bemærkninger til § 3 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

¹¹ Jf. de specielle bemærkninger til § 3 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

.....

afgørelser. For så vidt angår kommunalforvaltningen anføres det, at inhabilitetsreglerne må antages at have et snævrere anvendelsesområde i forhold til afgørelser, der træffes på grundlag af kommunernes almindelige beføjelser til at varetage deres anliggender i modsætning til tilfælde, hvor kommunerne med lovhjemmel træffer afgørelser, der har karakter af myndighedsudøvelse i forhold til borgerne. Ved denne vurdering må det imidlertid tages i betragtning, at inhabilitetsreglerne ikke blot tilsigter at sikre, at den enkelte afgørelse ikke bliver påvirket af uvedkommende hensyn, men også at styrke tilliden til forvaltningsmyndighedernes upartiskhed. Et tilsvarende princip om en mindre stram fortolkning af retsgrundsætningen om inhabilitet uden for forvaltningslovens område antages at gælde også uden for kommunalforvaltningsområdet, hvis der på tilsvarende måde er tale om beslutninger, der træffes som led i faktisk forvaltningsvirksomhed.

Niels Fenger anfører i "Forvaltningsloven med kommentarer", side 231, at det er almindeligt antaget, at jo mere generel en sag er, desto stærkere skal vedkommendes interesse i sagens udfald være, for at inhabilitet kan komme på tale. Derfor vil der kun yderst sjældent foreligge inhabilitet i forbindelse med udformning og udstedelse af anordninger, bekendtgørelser og cirkulærer, selv om de pågældende regler m.v. får eller kan få virkninger i forhold til den pågældende eller dennes nærtstående. På tilsvarende måde er det i sager om struktur- eller kapacitetstilpasninger på f.eks. skoleområdet ikke i sig selv inhabilitetsbegrundende, at et kommunalbestyrelsesmedlems børn eller børnebørn bliver berørt af kommunalbestyrelsens beslutning, herunder ved lukning af den pågældende skole, eller – navnlig – andre skoler, så længe medlemmets nærtstående ikke bliver berørt væsentligt anderledes end andre.

Forfatteren anfører på side 177, (om § 3, stk. 1, nr. 1):

"Er der derimod tale om en beslutning af generel karakter, kræves en større grad af påvirkning, før inhabilitet indtræder, [henvisning til det anførte um. ovenfor.]. Eksempelvis vil den omstændighed, at et byrådsmedlem bor inden for et område, for hvilket der udarbejdes lokalplanforslag, normalt ikke bevirke, at medlemmet må anses for inhabilitet ved behandlingen af forslaget, blot fordi foranstaltningen får eller kan få virkninger i forhold til medlemmet, når forholdet dog er det, at medlemmet ikke berøres væsentlig anderledes end andre. På tilsvarende måde vil de embedsmænd, der er blevet bedt om at udarbejde forslaget, under samme forudsætninger, som udgangspunkt ikke være inhabile, selv om lokalplanforslaget vil kunne få betydning for deres ejendom.

... Også i forhold til generelle beslutninger er der dog grund til at tage hensyn til, hvor mange der reelt berøres af beslutningen. Der vil således hyppigere foreligge inhabilitet i forhold til en lokalplan, der kun berører få ejendomme, end i forhold til en bredere lokalplan og en kommuneplan. Endvidere vil inhabilitet også i sådanne sager nemmere kunne indtræde, jo mere sikker, intenz

.....
og nærliggende i tid beslutningen vil påvirke den pågældende.” (understreget hér)

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved orientering til statsforvaltningerne af 1. september 2010¹² givet udtryk for ministeriets retsopfattelse vedrørende kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet i forbindelse med visse generelle beslutninger. Ministeriets orientering udsprang af en række sager om ny skolestruktur, herunder særligt om et kommunalbestyrelsesmedlem er inhabil i forbindelse med en sådan generel beslutning, alene fordi medlemmet har et barn i en skole, der berøres af strukturændringen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte på den baggrund følgende om ministeriets retsopfattelse:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den baggrund anledning til at udtale, at ministeriet er enig med Statsforvaltningen Syddanmark i, at det forhold, at et kommunalbestyrelsesmedlem har et eller flere børn i en eller flere af kommunens daginstitutioner, og derfor kan blive berørt af en generel beslutning om kapacitetstilpasning på daginstitutionsområdet, herunder ved lukning af den pågældende daginstitution, ikke i sig selv indebærer, at vedkommende er inhabil.

Tilsvarende er ministeriet enig med Statsforvaltningen Syddanmark i, at det i generelle sager om struktur eller kapacitetstilpasninger på skoleområdet eller plejecenterområdet ikke i sig selv er inhabilitetsbegrundende, at et kommunalbestyrelsesmedlems børn, børnebørn eller forældre bliver berørt af kommunalbestyrelsens beslutning, herunder ved lukning af den pågældende skole eller det pågældende plejecenter, når forholdet er det, at sådanne nærtstående ikke bliver væsentligt anderledes berørt end andre.”

Der kan endvidere henvises til Indenrigsministeriets udtalelse af 20. marts 1984¹³ (j.nr. 1983/1074/15 -1), hvor 12 byrådsmedlemmer, der var kommunalt ansat eller gift med kommunalt ansatte, ikke var inhabile ved byrådets behandling af et forslag om udbetaling af løn under sygdom til kommunalt ansatte (karensdagsloven). Indenrigsministeriet anførte bl.a., at sagen var af generel karakter, idet den vedrørte samtlige kommunalt ansatte i vedkommende kommune.

Ombudsmanden har i sagen optaget i Folketingets Ombudsmands Beretning (FOB) fra 1980, side 582 ff., ligeledes udtalt, at et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansat på en skole, ikke er inhabil ved kommunalbestyrelsens beslutning om nedlæggelse af en anden skole, når denne beslutning kun i ringe grad berører den skole, hvor medlemmet er ansat. På tilsvarende

.....
¹²https://resumedatabase.oim.dk/media/20214/10_2_1_om_kommunalbestyrelsesmedlemmers_habilitet_i_forbindelse_med_visse_generelle_beslutninger.pdf

¹³ Gengivet i Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 232.

måde udtalte Ombudsmanden i sagen i FOB 1979, side 119 ff., at lederen af en daginstitution ikke som kommunalbestyrelsesmedlem er inhabil ved en generel beslutning om udbygningsplaner for kommunens daginstitutioner, der ikke påvirker netop den pågældende daginstitutionens fremtidige forhold.

Østre Landsret har ved dom af 4. december 1985 (gengivet i UfR 1986, side 411 ff.) fundet, at en skoleinspektør og en skolelærer ikke var inhabile i en sag om kommunens skolestruktur, idet de planer, der var på dagsordenen, kun i yderst begrænset omfang i form af små ændringer vedrørende personale og begrænset ændring af elevtal berørte de to skoler, hvortil de var knyttet.

Der kan også henvises til Betænkning 1317/1996 om Forskningsrådenes sagsbehandling m.m., s. 58 ff., hvoraf det fremgår, at det i forhold til forskningsråd er antaget, at et medlem af et forskningsråd, der overvejer selv at indsende en ansøgning om støtte, ikke vil være inhabil til at medvirke i en overordnet udvælgelse af prioritetsområder for støttetildelinger, men at inhabilitet til gengæld vil indtræde, når rådet skal foretage den nærmere præcisering af det faglige indhold i de enkelte prioritetsområder, herunder udarbejde baggrundsmateriale og opslag.

Ved generelle beslutninger kan der dog blive tale om inhabilitet, såfremt vedkommendes personlige eller økonomiske interesse i sagens afgørelse er af mere direkte karakter.

Der kan i den forbindelse henvises til Højesterets dom af 31. maj 1989 (gengivet i UfR 1989, side 753 f.), hvor Højesteret tiltrådte, at et kommunalbestyrelsesmedlem ved erhvervelsen af fire ejendomme fik en sådan forøget, aktuel og væsentlig økonomisk interesse i kommuneplanens gennemførelse, at Indenrigsministeriet havde været berettiget til at udtale, at han var inhabil ved kommuneplanens vedtagelse nogle få måneder efter erhvervelsen.

Der kan også henvises til Statsforvaltningen Sjællands udtalelse af 6. december 2010¹⁴, hvoraf det fremgår, at der ikke var grundlag for at antage, at Næstved Byråd havde handlet i strid med reglerne om inhabilitet ved at erklære to kommunalbestyrelsesmedlemmer, der var ansat som lærere ved to lukningstruede skoler, for inhabile ved behandlingen af sag om skolestruktur. Statsforvaltningen udtalte bl.a. i den forbindelse følgende:

”De to medlemmer af byrådet arbejder som lærere ved to skoler, der er lukningstruede. Som tidligere anført må en lukning af den daglige arbejdsplads efter en generel betragtning antages at have betydning for de pågældendes arbejdssituation.

¹⁴ <https://www.statsforvaltningen.dk/Tilsynsafg%C3%B8relser/Files/VedhaftetFil/862.pdf>

Statsforvaltningen finder således på det foreliggende grundlag, at de pågældende må antages at have et sådant forhold til sagen, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at rejse tvivl om, hvorvidt de vil kunne behandle sagen på upartisk måde. Afgørelsen af sagen vil kunne påvirke de pågældendes ansættelses- og arbejdsforhold i ikke uvæsentlig grad (f.eks. ikke ubetydelige forandringer i vilkårene for arbejdets udførelse, transporttid mv.), herunder at der er tale om en for de pågældende ikke frivillig omstændighed i forhold til deres arbejdssituation. Herudover henvises til det ovenfor anførte om sammenhængende loyalitetshensyn over for arbejdsstedet.”

Der kan endvidere henvises til Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser 1993, s. 9¹⁵, hvorefter et kommunalbestyrelsesmedlem normalt vil være afskåret fra at deltage i behandlingen af en sag om udbud af arbejder, hvis vedkommende senere kan påregnes at optræde som entreprenør eller underentreprenør.

3.4 Substitutionsvanskeligheder

Det følger af forvaltningslovens § 4, stk. 1, at inhabilitet i henhold til § 3 ikke indtræder, ”hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling”.

Det følger af forarbejderne til § 4, stk. 1¹⁶, at bestemmelsen vil kunne finde anvendelse, hvor en sags uopsættelige karakter reelt gør det umuligt eller dog særdeles vanskeligt at foretage substitution. Dette kan være tilfældet, hvis det på grund af korte ufravigelige tidsfrister eller nødretningslignende situationer er nødvendigt at træffe afgørelse, før der vil kunne foretages en ellers påkrævet substitution¹⁷. Bestemmelsen vil efter forarbejderne¹⁸ også kunne finde anvendelse, hvor substitution vil kunne medføre en betænkelig svækkelse af sagkundskaben hos den kompetente myndighed.

3.5 Underretningspligt

Efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, skal den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som er nævnt i § 3, stk. 1, snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning.

Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen¹⁹, at oplysningspligten har til formål at sikre, at der i overensstemmelse med reglerne i § 6, stk. 2, altid bliver truffet afgørelse om, hvorvidt den pågældende som følge af den foreliggende interesse er inhabil.

¹⁵ Gengivet i Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 178.

¹⁶ Jf. de specielle bemærkninger til § 4 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

¹⁷ Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 276.

¹⁸ Jf. de specielle bemærkninger til § 4 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

¹⁹ Jf. de specielle bemærkninger til § 6 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

I tilfælde, hvor det er åbenbart, at der ikke foreligger inhabilitet, kan underretning selvfølgelig undlades. Dette vil i henhold til forarbejderne til bestemmelsen²⁰ navnlig være af praktisk betydning, hvor den pågældendes funktion i forbindelse med sagens behandling er af mere teknisk betonet karakter, f.eks. maskinskrivning, postafsendelse eller lignende, og ikke består i deltagelse i selve beslutningsprocessen.

At forvaltningslovens § 6, stk. 1, alene henviser til § 3, stk. 1, medfører, at underretningspligten ikke bortfalder, blot fordi bestemmelsen i § 3, stk. 2, må antages at føre til, at der i den pågældende situation ikke foreligger inhabilitet. Underretningspligten bortfalder kun, hvis det er ”åbenbart”, at det pågældende forhold er uden betydning, jf. herved bl.a. Justitsministeriets Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om Forvaltningsloven, pkt. 25.

Da oplysningspligten har til formål at sikre, at der i overensstemmelse med reglerne i § 6, stk. 2, bliver truffet afgørelse om, hvorvidt den pågældende som følge af den foreliggende interesse er inhabil, bortfalder underretningspligten ikke, blot fordi en nærmere vurdering fører til, at den pågældende rent faktisk er/var habil, jf. FOB 1987.119, FOB 2003.289 og FOB 2008.352.²¹

Underretningen skal gives ”snarest”, hvilket efter forarbejderne til bestemmelsen²² betyder så vidt muligt, inden sagens behandling påbegyndes, således at der kan tages stilling til, om den pågældende må medvirke herved. Helst bør underretningen ske, så snart den pågældende bliver bekendt med, at sagen skal til behandling, og det står vedkommende klart, at han eller hun er udset til at deltage i sagens behandling.

Der kan i den forbindelse henvises til betænkning nr. 1317/1996 om Forskningsrådenes sagsbehandling m.m., s. 58 ff., hvoraf det fremgår, at det følger af forvaltningslovens § 6, stk. 1, at et medlem af forskningsrådet, som agter at ansøge inden for et prioritetsområde, eller som véd, at der af anden grund kan blive tale om inhabilitet, er forpligtet til at oplyse herom.

Herudover kan der henvises til Ombudsmandens udtalelse i FOB 2001, side 322, hvor Danmarks Farmaceutiske Højskole afskedigede fire lektorer, da man havde besluttet at standse forskningen inden for fysik, og de fire lektorer havde fysik som fagområde. En af lektorerne klagede over afskedigelsen og anførte bl.a., at prorektor, der havde været med til at træffe afgørelsen om afskedigelse, var inhabil, idet også hendes undervisning lå inden for det pågældende forskningsområde. Forskningsministeriet afviste, at prorektoren var inhabil, idet hun som valgt leder kunne blive siddende valgperioden ud, selv om den stilling, hun kom fra, måtte blive nedlagt i valgperioden.

²⁰ Jf. de specielle bemærkninger til § 6 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

²¹ Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 278.

²² Jf. de specielle bemærkninger til § 6 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

Ombudsmanden var ikke enig, og udtalte i den forbindelse følgende:

”Samlet er det således min opfattelse af prorektor var inhabil i forhold til sagen om nedlæggelse af stillingerne på DFH fra det tidlige tidspunkt hvor fysikområdet kom i søgelyset for drøftelserne, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1. Hun burde således ikke have deltaget i behandlingen af sagen hverken i konsistorium, i budget og forretningsudvalget eller som del af ledelsen for DFH. Der foreligger efter min opfattelse dermed en generelt set væsentlig mangel i forbindelse med beslutningen om at afskedige (A).” (understreget her)

En sags særlige hastende karakter kan efter forvaltningslovens § 4 begrunde, at en foreliggende interesse ikke medfører inhabilitet, jf. ovenfor. Hvis det i et sådant tilfælde ikke har været muligt at give underretningen forinden, må underretningen gives efterfølgende.²³

4. VURDERING

Spørgsmålet i sagen er i første række, om den daværende chef for Forsvarsstaben, general-løjtnant Bjørn Bisserup, var inhabil, da han medvirkede ved Forsvarskommandoens beslutning om tilpasning af Hærens Operative Kommandos (HOKs) årsværks- og lønsumsramme for 2010, når denne beslutning kunne påvirke tidspunktet for hans søns påbegyndelse af grunduddannelsen for officerer på Hærens Officersskole.

Det er – også under hensyn til den forløbne tid siden 2010 – uklart, om generalløjtnant Bjørn Bisserup konkret vidste, at hans søn havde fået meddelelse om, at der var usikkerhed om starttidspunktet for uddannelsen, som følge af usikkerheden om de økonomiske rammer for skolen. Forsvarsministeriet har imidlertid bedt Kammeradvokaten lægge til grund, at dette må antages at være tilfældet.

Som det fremgår af afsnittet om retsgrundlaget ovenfor, er spørgsmålet om inhabilitet – uden for afgørelses- og kontraktsager – ikke reguleret direkte af forvaltningsloven, jf. lovens § 2, stk. 1 og 2, men af den bagvedliggende, almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige retsgrundsætning om inhabilitet.

Efter denne retsgrundsætning er det udgangspunktet, at en leder i den offentlige forvaltning ikke uden videre er inhabil, selv om vedkommende træffer styrings- eller rammesættende beslutninger, som kan påvirke enten vedkommende selv eller dennes nærmeste, som måtte være ansat inden for myndighedens område.

Ved bedømmelsen af, om der konkret foreligger inhabilitet, skal der foretages en vurdering af den enkelte beslutnings eller sags karakter, den omhandlede interesses omfang, styrke og

²³ Jf. de specielle bemærkninger til § 6 i forslag til forvaltningslov, L 4, 1985-86.

..... direkte eller indirekte (generelle) karakter, den tidsmæssige sammenhæng, samt sagens individuelle betydning for de involverede.

Ved vurdering af sagens og interessens karakter må indgå med vægt, at der var tale om en generel sag om tilpasning af Hærens Operative Kommandos (HOKs) årsværks- og lønsumsramme for 2010, som for et mindre væsentligt delelement vedkommende påvirkede Hærens Officersskole, at denne sag om tilpasning var foranlediget af en - efter det oplyste - relativt sædvanlig økonomisk estimering/korrektion af estimater vedr. forbrug i HOK, at sagen om tilpasning måtte ses i sammenhæng med den forligsimpliciteringsplan, som Forsvarskommandoen på daværende tidspunkt afventede, at sagen er behandlet på sædvanlig måde, og at både HOK og den operative stab i Forsvarskommandoen havde udtrykt reservationer ift. bl.a. besparelserne på de relevante uddannelser af en række saglige grunde.

I forhold til vurderingen af interessens omfang, styrke og den individuelle betydning af beslutningen må det indgå, at daværende sergent Nicolai Bisserup Bechfeldt efter det oplyste var optaget på uddannelsen, og at han alene kunne blive udsat for en senere start på uddannelsen (2011 frem for 2010), at sergent Nicolai Bisserup Bechfeldt ikke i denne sammenhæng blev påvirket væsentligt anderledes end de 43 øvrige i samme situation, som også var i venteposition, og at beslutningen om ikke at afvente stillingtagen til de to besparesestiltag vedrørende Grund Officersuddannelsen og militærpolitiuddannelsen til juni 2018 – ud fra det foreliggende materiale og det fremskredne tidspunkt for beslutningen (6. maj 2010) – fremstår saglig.

Beslutningen i forsvarsstaben medførte bl.a. en reduktion af antal elever ved andre uddannelser: Grundlæggende Sergentuddannelse til treårsansættelse (GSU) K3 samt sergentuddannelse mhp. videre uddannelse på Hærens Officersskole. I relation til førstnævnte var der imidlertid tale om, at beslutningen allerede var effektueret i HOK i april 2010 og efter HOKs vurdering ikke havde konsekvenser, og i relation til sidstnævnte havde HOK vurderet, at der ikke var nogen særlig negativ konsekvens. I relation til Grund Officersuddannelsen samt militærpolitiuddannelsen var det modsatte tilfældet, idet HOK den 16. april 2010 udtalte sig imod disse tiltag, ligesom også den operative stab i Forsvarskommandoen gjorde det. Kun ved forhåndsinddragelse af strukturelle overvejelser for 2011-2015 var dette efter HOKs vurdering en mulighed.

Det må efter min opfattelse nok antages ud fra den foreliggende korrespondance, at det i sammenhængen også var et hensyn for generaløjtnant Bjørn Bisserup, at de foreslåede tiltag ikke burde have som konsekvens, at optagne på uddannelser eller de, der måtte være tilbudt en kontrakt i forsvaret, blev berørt. Dette må i sammenhængen imidlertid generelt betragtes som et sagligt hensyn, og som under hensyn til de øvrige forhold nævnt ovenfor ikke i sig selv medfører inhabilitet. Det er ikke tillagt nogen vægt ved vurderingen heraf, at denne hensyntagen ikke konkret fik nogen betydning for Nicolai Bisserup Bechfeldt.

.....

Samlet set er det derfor Kammeradvokatens vurdering, at den daværende chef for forsvarsstaben, generalløjtnant Bjørn Bisserup, ikke var inhabil ved beslutningerne i sagen om tilpasning af Hærens Operative Kommandos (HOKs) årsværks- og lønsramme for 2010, uanset at disse beslutninger kunne have en betydning for hans søn i form af uddannelsesstart et år senere end planlagt.

Herefter er det i anden række spørgsmålet, om generalløjtnant Bjørn Bisserup burde have underrettet sin foresatte, forsvarschef Knud Bartels, om spørgsmålet, således at denne kunne træffe afgørelse om, hvorvidt generalløjtnantens familiemæssige relationer kunne gøre ham inhabil som følge af den (indirekte) konsekvens for hans søn, som beslutningen kunne have. Som det fremgår af afsnittet om retsgrundlaget ovenfor, skal den, der virker i den offentlige forvaltning, i almindelighed underrette sin nærmeste chef, hvis der objektivt set kan rejses (en vis berettiget) tvivl om vedkommendes habilitet. Dette kan undlades, hvor det er åbenbart, at der ikke foreligger inhabilitet, eller hvor det inhabilitetsmæssige forhold er notorisk kendt for alle i vedkommende myndighed.

Som nævnt finder forvaltningslovens regler ikke direkte anvendelse på et tilfælde som det foreliggende, og ift. faktisk forvaltningsvirksomhed, herunder overordnede, generelle prioriterings- og styringsmæssige sager, kan det være vanskeligt at bedømme, hvornår der objektivt set kan rejses en sådan tvivl om habiliteten, at vedkommende bør underrette herom. Pligten til at underrette skal imidlertid ses i sammenhæng med, at den enkelte ikke må afgøre spørgsmålet om egen inhabilitet. Der er med andre ord indbygget en sikkerhedsmargin i forpligtelsen til at underrette ved tvivl.

I den foreliggende sag var det ikke notorisk, at der var en familiemæssig sammenhæng i sagen om tilpasning af ansøgetallet på Hærens Officersskole. Uanset, at der generelt set var tale om en overordnet prioriterings- og styringsmæssig sag blev det undervejs et særskilt tema, om visse ansøgere, som var optaget på Grund Officersuddannelsen, skulle vente til 2011, eller om de skulle starte i september 2010.

I hvert fald, når Forsvarsministeriet har bedt Kammeradvokaten lægge til grund for vores vurdering, at generalløjtnant Bjørn Bisserup vidste, at hans søn havde fået meddelelse om, at uddannelsesstart kunne blive rykket til 2011 - og under hensyn til den klare tidsmæssige og funktionelle sammenhæng i sagen, herunder den konkrete vurdering i forhold til ansøgere i venteposition - burde generalløjtnant Bjørn Bisserup have underrettet sin foresatte om forholdet med henblik på en afgørelse af habilitetsspørgsmålet.

Under hensyn til vores vurdering ovenfor havde dette imidlertid ikke konkret betydning for sagen. Set i det lys kan forholdet beskrives som en mindre og formelt præget mangel i overholdelsen af de almindelige forvaltningsretlige regler.

---oo0oo--

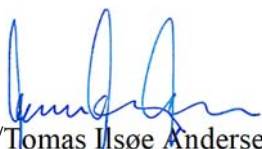
Forsvarsministeriet har tillige bedt Kammeradvokaten vurdere, om ovenstående bør give anledning til personalemæssige skridt. Det er imidlertid vores vurdering, at der ikke i kraft af den manglende underretning er tale om et forhold af en grovhed, der skal sanktioneres efter tjenestemandsløven.

5. KONKLUSION

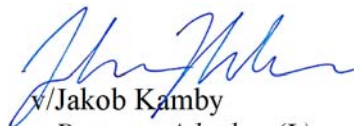
Der er Kammeradvokatens konklusion, at

- den daværende chef for forsvarsstaben, generalløjtnant Bjørn Bisserup, ikke var inhabil ved beslutningerne i sagen om tilpasning af Hærens Operative Kommandos (HOKs) årsværks- og lønsramme for 2010, uanset at disse beslutninger kunne have en indirekte betydning for hans søn i form af uddannelsesstart et år senere end planlagt,
- generalløjtnant Bjørn Bisserup burde have underrettet sin foresatte om forholdet med henblik på en afgørelse af habilitetsspørgsmålet, bl.a. under hensyn til den klare tidsmæssige og funktionelle sammenhæng i sagen mellem beslutningen og de ansøgere, der var i venteposition hos Hærens Officersskole, og
- der imidlertid ikke i kraft af den manglende underretning er tale om et forhold af en grovhed, der skal sanktioneres efter tjenestemandsløven.

København, den 12. november 2018



v/Tomas Ilsø Andersen
– Partner, Advokat (H)



v/Jakob Kamby
– Partner, Advokat (L)